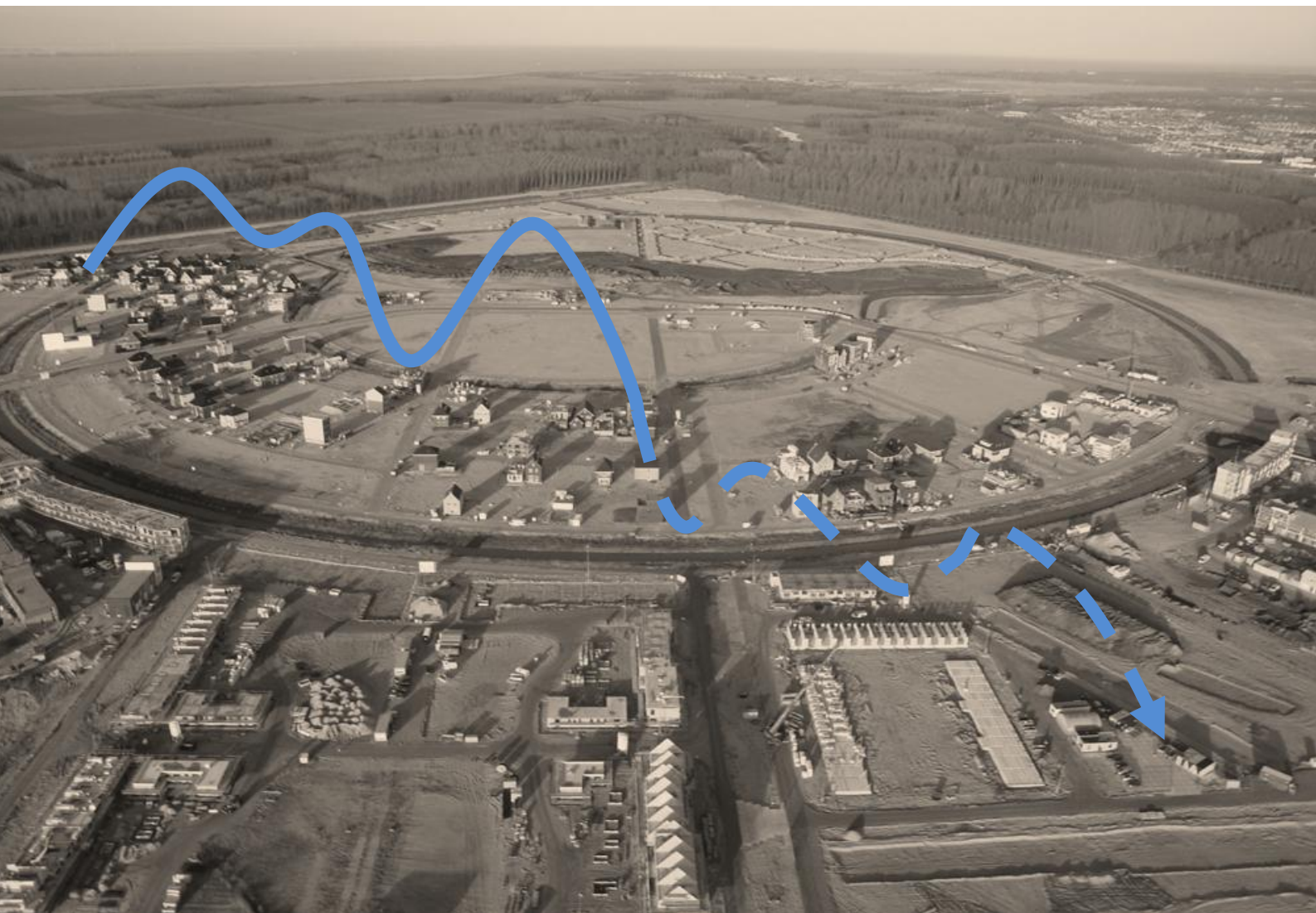


De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitatie



T.W. Maat
Masterscriptie Planologie
Universiteit Utrecht

colofon.

Auteur: [Tjeerd Wisse Maat](#)

Studentnummer: 3168964

Mailadres: T.Maat@vkzbv.nl

Begeleiding: Prof. Dr. T.J.M. (Tejo) Spit (Universiteit Utrecht)
Paul van der Veen (VKZ BV)
Frans Breg (VKZ BV)



Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Departement Sociale Geografie & Planologie

www.uu.nl/faculty/geosciences
Heidelberglaan 2
3584 CS, Utrecht



VKZ BV
Financiële vastgoed- en gebiedsmanagers

www.vkzbv.nl
Rembrandtlaan 31
3723 BG, Bilthoven



inhoudsopgave.

	Voorwoord	III
	Samenvatting	X
1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	2
1.2	Probleemanalyse	3
1.3	Doel en afbakening onderzoek	3
1.4	Onderzoeksvragen	4
1.5	Relevantie	5
1.6	Onderzoeksopzet en leeswijzer	6
2.	Theoretisch kader	7
2.1	Grondbeleid	8
2.1.1	Inleiding	8
2.1.2	Interventie op de grondmarkt	8
2.1.3	Actief versus passief grondbeleid	9
2.1.4	Regie en risico	10
2.2	Marktrisico bij grondexploitatie	12
2.2.1	Inleiding	12
2.2.2	Prijsvorming op de grondmarkt	12
2.2.3	Grondexploitatie	14
2.2.4	Opstalexploitatie	16
2.2.5	Marktrisico	18
2.3	Gebiedsontwikkeling	19
2.3.1	Inleiding	19
2.3.2	Gebiedsontwikkelingsproces	19
2.3.3	Actoren bij gebiedsontwikkeling	21
2.3.4	Ontwikkelingsmodellen	22
2.3.5	Dynamisch en complex	26
2.4	Risicoanalyse	27
2.4.1	Inleiding	27
2.4.2	Risico	27
2.4.3	Risicomanagement	30
2.4.4	Risicoanalysemethoden	32
2.5	Conclusie	36
3.	Theoretisch perspectief	39
3.1	Inleiding	40
3.2	Grondbedrijven in publiek-privaat perspectief	40
3.2.1	Bozeman's framework	40
3.2.2	Positionering grondbedrijf in framework	42
3.3	Marktkennis en risicoattitude	44
3.3.1	Marktkennis	44
3.3.2	Risicoperceptie en -attitude	44
3.3.3	Besluitvorming en risico	45
3.4	Conclusie	46

4.	Methodologie	49
4.1	Inleiding	50
4.2	Conceptueel model	50
4.3	Uitwerking deelvragen	52
4.4	Onderzoeksontwerp	54
4.5	Selectie cases	54
4.6	Onderzoeksmethoden	56
4.7	Opbouw casestudy	56
5.	Casestudy	59
5.1	Case 1. De Groote Wielen	60
5.2	Case 2. Beukenhorst-Zuid	68
5.3	Case 3. Suytkade	74
5.4	Case 4. Centrum Kanaleneiland	82
5.5	Case 5. Schuytgraaf	89
5.6	Case 6. De Waalsprong	96
6.	Cross-case analysis	105
6.1	Risicoprofielen grondexploitaties	106
6.1.1	Perceptie gemeenten op risicoprofielen	106
6.1.2	Risicoverdeling	108
6.1.3	Opbrengsten en voorinvesteringen	108
6.2	Risicoanalyses	109
6.3	Ervaringen met risicoanalyse	112
6.3.1	Ervaring methoden	112
6.3.2	Waarde van risicoanalyses	113
6.3.3	Project- en portefeuilleniveau	114
6.3.4	Risicoanalyse bij PPS	114
6.4	Conclusie	115
7.	Conclusie	117
7.1	Inleiding	118
7.2	Beantwoording deelvragen	118
7.3	Beantwoording centrale vraag	122
7.4	Slotbetoog	123
	Literatuurlijst	125
	Bronnen gebruikt bij casestudy	127
	Lijst figuren en tabellen	129
	Bijlage A: Interviewschema	131
	Bijlage B: Respondenten	133
	Bijlage C: Hefboomeffect residuele grondwaarde	134
	Bijlage D: Risicosoorten	135
	Bijlage E: Interviews (CD, alleen bij hardcopy-versie)	136

voorwoord.

Voor u ligt mijn scriptie voor de masteropleiding Planologie aan de Universiteit van Utrecht. Het is daarmee het eindresultaat van een leerzame en vooral leuke studententijd. Een tijd waarin het een en ander is veranderd.

In mijn eerste jaar aan de universiteit waren de economie en de woningmarkt op de top van een hoogconjuncturele golf. Gedurende mijn studententijd is deze golf omgeslagen. Dat heeft een enorme impact gehad op de praktijk van gebiedsontwikkeling. In die praktijk nemen wij in internationaal opzicht een uitzonderlijke positie in, omdat de overheid hier ondernemer is op de grondmarkt. En ondernemen is risico nemen. Dat betekent dat het ook fout kan gaan, en dat is precies wat er is gebeurd. Op verjaardagsfeestjes mag je dan ook uitleggen 'hoe dat nou kan, dat gemeenten miljoenen verliezen'. Vaak wordt vergeten dat we in de goede tijden ook geprofiteerd hebben van deze werkwijze. De kans dat ik dit onderwerp had gekozen als ik tien jaar eerder geboren was, lijkt mij dan ook een stuk kleiner. Dat terwijl juist toen projecten zijn gestart die achteraf zeer risicovol blijken. Het toont ook de paradoxale aandacht voor dit onderwerp aan. Daarom is het leuk om – zeker als de markt zo meteen weer *booming* is – deze scriptie in de tijd te plaatsen.

Graag wil ik hierbij een aantal personen bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Het onderzoek dat ik heb verricht was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de respondenten. Daarom gaat hierbij mijn hartelijke dank uit naar de mensen die bereid waren mee te werken en daarvoor hun tijd hebben vrijgemaakt. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp werd er vaak getwijfeld over deelname aan dit onderzoek. Dat jullie mij te woord hebben gestaan en 'een kijkje in de keuken hebben gegeven' is zeer waardevol geweest.

Er gaat speciale dank uit naar mijn begeleiders voor hun inbreng en ondersteuning. Allereerst Tejo Spit voor de begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht. Het commentaar heeft mij geholpen een coherent verhaal te schrijven en gezorgd voor meer diepgang. Bovendien (en dat is mij eigenlijk nog meer waard) betekent deze scriptie tevens de afsluiting van een prachtige opleiding, waarvoor eveneens dank.

Verder zijn de begeleiders vanuit VKZ, Paul van der Veen en Frans Breg, belangrijk geweest. Dankzij jullie praktijkervaring en nuchtere houding heb ik regelmatig scherpe feedback gekregen. Ook wil ik de rest van de collega's bij VKZ bedanken voor de gezellige omgeving waarin ik deze scriptie heb kunnen schrijven. Tot slot heb ik altijd veel steun ervaren van familie en vrienden, in het bijzonder mijn ouders en mijn vriendin.

Veel leesplezier gewenst,

Tjeerd Maat



samenvatting.

Dit onderzoek richt zich op de analyse van marktrisico bij gemeentelijke grondexploitaties. De aanleiding wordt gevormd door de negatieve financiële effecten van de huidige economische crisis op deze grondexploitaties. Doordat de vraag naar woningen en commercieel vastgoed stagneert en de grondopbrengsten dalen, lijden veel gemeenten verliezen op deze exploitaties.

De oorzaak hiervan is gelegen in de wijze waarop de overheid betrokken is bij gebiedsontwikkeling. De gemeente acteert veelal als risicodragende ondernemer op de grondmarkt, onder de noemer van actief grondbeleid. Op locaties waar de gemeente ontwikkelingen wil laten plaatsvinden verwerft zij de gronden, maakt deze bouwrijp en verkoopt deze door aan (markt)partijen die vervolgens de opstalontwikkeling voor hun rekening nemen. Middels actief grondbeleid heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden. Er kleeft ook echter een nadeel aan dit type marktinterventie. De exploitatie van grond is een risicovolle activiteit. Dit heeft de huidige crisis nogmaals aangetoond. Daarom wordt in dit onderzoek verwacht dat gemeenten de risico's van hun grondexploitaties analyseren. Het doel van een risicoanalyse is de risico's van het project in beeld te brengen. Daarmee creëert het nieuwe informatie en ondersteunt het de besluitvorming met betrekking tot risico's.

Het empirisch onderzoek bestaat uit een casestudy van zes gebiedsontwikkelingsprojecten bij verschillende gemeenten. Alvorens kan worden ingegaan op de analyse van de resultaten, is eerst een korte afbakening van belang. Ten eerste ligt de focus op het marktrisico. Dit is het negatieve effect op het grondexploitatie resultaat als gevolg van de volatiliteit van de grondmarkt. Deze volatiliteit wordt beïnvloed door ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. De prijs van grond wordt immers bepaald door de marktwaarde van het product dat erop gerealiseerd wordt. Ten tweede beperkt dit onderzoek zich tot gemeenten die een actief grondbeleid voeren, dan wel hebben gevoerd. Deze gemeenten dragen namelijk als grondexploitant het marktrisico.

In de casestudy worden risicoanalyses binnen verschillende projectspecifieke contexten behandeld. De cases contrasteren op basis van het gehanteerde ontwikkelingsmodel en de mate waarin het marktrisico contractueel beperkt is door de gemeente. Zo zijn er twee projecten met een gemeentelijke grondexploitatie, twee projecten met een grondexploitatiemaatschappij (GEM) en twee projecten waar eerst sprake was van een GEM, maar waarbij de gemeente nu de grondexploitatie voert. Bij deze projecten zijn interviews afgenomen bij meerdere betrokkenen.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat gemeenten veel gebruik maken van risicoanalyses bij hun grondexploitaties. Dit wordt zowel gedaan op project- als op portefeuilleniveau. Gemeenten proberen eerst inzicht te krijgen in de marktomstandigheden middels marktanalyses en -prognoses. Met behulp van dit inzicht wordt een risicoanalyse gemaakt van de grondexploitatie. Zo wordt het risicoprofiel van het project in kaart gebracht. Er is een grote diversiteit aan risicoanalysemethoden aangetroffen, waarbij vooral de communicatieve kwaliteiten van belang worden gevonden. Opvallend is dat de risicoanalyses voornamelijk kwantitatief van aard zijn. Door het kwantificeren wordt duidelijk hoe de risico's zich verhouden ten opzichte van het exploitatieresultaat.

Desalniettemin blijkt de waarde van risicoanalyses bij cruciale besluitvorming beperkt te zijn. Er is in het verleden bij de vaststelling van grondexploitaties - het moment waarop het risico daadwerkelijk wordt genomen - nauwelijks gebruik gemaakt van risicoanalyses. Er is uitgegaan van optimistische opbrengstprognoses, op basis waarvan aanzienlijke investeringen zijn gedaan. Sommige projecten zijn zeer risicovol doordat de financiële haalbaarheid is toegerekend naar de politieke ambities. Zelfs nu er meer gebruik wordt gemaakt van risicoanalyses, blijft de politieke dimensie een belangrijke rol spelen. Vanuit hun publieke verantwoordelijkheid kunnen gemeenten het zich niet veroorloven om projecten (tijdelijk) te stoppen, door bijvoorbeeld de GEM te ontbinden of door de grondexploitatie van de GEM niet over te nemen. De gemeente is namelijk naast risicodragende ondernemer op de grondmarkt ook een actor die de verantwoording draagt voor het ruimtelijk beleid. Daardoor vindt risicoanalyse bij gemeenten plaats in een spanningsveld van marktlogica en politiek.

1. inleiding

Dit hoofdstuk betreft een introductie van het onderwerp en een bespreking van de onderzoeksopzet. Allereerst wordt de aanleiding voor het onderzoek behandeld. Aansluitend worden het doel en de afbakening besproken. Dit leidt tot de centrale vraag. Daarna volgt een beknopte uiteenzetting van de relevantie van dit onderzoek. Tot slot wordt ingegaan op de onderzoeksaanpak en wordt de opbouw van dit rapport geschetst.

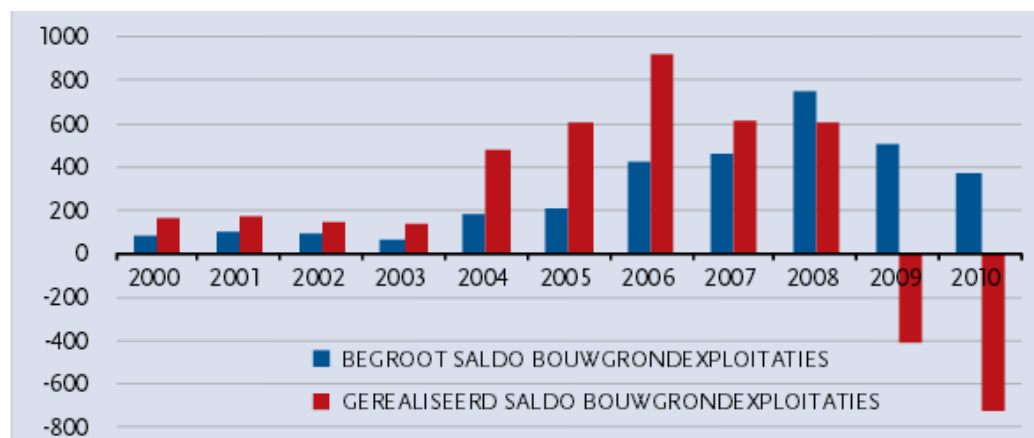
1.1 Aanleiding

De huidige economische crisis heeft grote gevolgen voor de vastgoedmarkt en gebiedsontwikkelingsprojecten. Er is een afnemende vraag in alle vastgoedsegmenten (Ten Have et al., 2011). Dit heeft er toe geleid dat nieuwbouwprojecten 'on hold' worden gezet of zelfs volledig worden geschrapt, zoals bij de gemeente Amsterdam (Parool, 2010). Door de vraaguitval naar woningen en commercieel vastgoed komen de projecten die reeds in ontwikkeling zijn bovendien sterk onder druk te staan. De (grond)opbrengsten vallen lager uit dan verwacht en ook is de afzetsnelheid ernstig vertraagd. De crisis vormt daarmee een risico voor de financiële resultaten van gemeentelijke grondexploitaties.

Dit was voor de economische crisis wel anders. De grondexploitatie werd zelfs beschouwd als 'melkkoe' voor gemeenten met een actief grondbeleid (NRC, 2010). Hoewel actief grondbeleid niet gericht is op het maken van winst (Needham, 2007), was er soms sprake van flinke winsten uit het grondbedrijf. De positieve saldi van grondexploitaties vloeiden vanuit de grondbedrijven door naar de gemeentelijke kas (Korthals Altes, 2008).

Inmiddels verdampen de verwachte winsten en nemen de verliezen toe (Figuur 1.1). 2010 werd zelfs het eerste jaar sinds geruime tijd waarin voor alle gemeenten samen sprake is van het nemen van forse verliezen (Ten Have et al., 2011). Gemeenten moeten de financiële verliezen verwerken, door afboekingen op grondexploitaties. Een recent bekend voorbeeld is de gemeente Apeldoorn, waar ruim € 200 miljoen moest worden afgewaardeerd. Hierdoor is de gemeente onder verscherpt toezicht komen te staan van de Provincie Gelderland (Binnenlands Bestuur, 2012). Apeldoorn lijkt echter geen uitzondering. Uit een onderzoek van Deloitte Consultancy in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat het totaal aan gemeentelijke verliezen kan oplopen tot € 2,9 miljard (Ten Have et al., 2011). Ook de politieke aandacht voor de verliezen van grondexploitaties en het risicomanagement is toegenomen, zo blijkt mede uit diverse onderzoeken van Rekenkamercommissies (o.a. Gemeente Deventer, 2013; Gemeente Rotterdam, 2012). Het is evident dat de impact van de crisis op gemeentelijke grondexploitaties aanzienlijk is. Het besef dat de grondexploitatie een risicovolle activiteit is leek te zijn vervaagd, maar de crisis heeft dit weer kraakhelder gemaakt (De Zeeuw, 2012).

Figuur 1.1: Begrote en gerealiseerde bouwgrondexploitatiesaldi in € (2000-2010)



Bron: Buitelaar (2012)

1.2 Probleemanalyse

Niet iedere gemeente heeft in dezelfde mate last van deze financiële problematiek. De verschillen in het geïnvesteerde vermogen en de verwachte verliezen hangen volgens De Zeeuw (2012) samen met drie factoren. Allereerst de in het verleden gemaakte keuze voor een type grondbeleid: actief of faciliterend. Ten tweede de regionale marktsituatie. De derde factor is de mate van professionaliteit in sturing en beheersing van het grondexploitatieproces. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de laatste factor. Alvorens dit wordt toegelicht, is het van belang om nader op het actieve grondbeleid van gemeenten in te gaan.

Met actief grondbeleid wordt de strategie bedoeld waarbij de gemeente door verkrijging van het eigendom over onroerend goed stuurt op ruimtelijke ontwikkelingen (Korthals Altes et al., 2009). Op locaties waar de gemeente een gebiedsontwikkeling wil laten plaatsvinden worden de benodigde gronden verworven. Vervolgens maakt de gemeente deze grond bouw- en woonrijp en geeft deze, onder bepaalde voorwaarden, uit aan ontwikkelaars en corporaties. Deze partijen ontwikkelen vervolgens het vastgoed op deze grond. De actieve rol geeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden op de ruimtelijke ontwikkeling (Groetelaers, 2004).

Er kleeft echter ook een nadeel aan deze vorm van grondbeleid: *risico*. De gemeente gedraagt zich namelijk als 'marktspeler' op de grondmarkt, waarbij het vantevoren onzeker is of het project winstgevend of verlieslijdend zal zijn (Wigmans, 2002; Segeren, 2007). Er worden kosten gemaakt, voor onder andere de verwerving van grond, vanuit de gedachte dat deze later worden terugverdiend met de grondverkoop. Wanneer de opbrengsten lager uitvallen ontstaat er een investering die niet langer gedekt kan worden. De onzekerheid van het resultaat wordt gevoed door de dynamiek en complexiteit van het gebiedsontwikkelingsproces. Dit proces wordt gekenmerkt door een lange doorlooptijd, veranderende (bestuurlijke) omstandigheden en diverse betrokken actoren (Bult-Spiering et al., 2005; Bakker et al., 2005).

Beheersing van het grondexploitatieproces is derhalve cruciaal. Dit wordt versterkt door de eerder geschetste problematiek op de vastgoedmarkt. Essentieel onderdeel in de beheersing van grondexploitaties is het analyseren van de risico's. Een gemeente met een actief grondbeleid fungeert namelijk als risicodragende grondexploitant. Voor het nemen van risico mag worden verwacht dat dit gepaard gaat met een adequate risico-inschatting. Juist bij de actieve rol van gemeenten lijkt *risicoanalyse* dus van belang. Dit thema staat dan ook centraal in dit onderzoek.

1.3 Doel en afbakening onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop gemeenten de risico's van hun grondexploitaties analyseren. De reikwijdte van dit doel is echter te breed voor dit onderzoek, en daarom zal eerst het onderzoeksgebied worden afgebakend.

Ten eerste wordt het uiteindelijke financiële resultaat van de grondexploitatie beïnvloed door meerdere factoren (Wigmans, 2002). Dit betekent dat er ook diverse soorten risico's aan verbonden zijn, zoals hogere civieltechnische kosten of vertraging van het project door juridische procedures. Dit onderzoek richt zich specifiek op het *marktrisico*. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat de financiële tegenvallers op grondexploitaties grotendeels te verklaren zijn door veranderende marktomstandigheden: de verminderde grondopbrengsten als gevolg van problematiek op de

vastgoedmarkt. De focus op marktrisico's zorgt eveneens voor een gericht onderzoek naar het type risicoanalyse en de bruikbare methoden.

Ten tweede beperkt dit onderzoek zich tot gemeenten die een actief grondbeleid voeren, dan wel hebben gevoerd. Deze gemeenten dragen namelijk als grondexploitant het marktrisico. Gemeenten met een faciliterend grondbeleid worden derhalve buiten beschouwing gelaten. Het doel van actief grondbeleid is zagezegd het sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. De praktische uitwerking hiervan is, onder andere, het risicodragend participeren in de ontwikkeling van locaties of gebieden. Dit betekent dat dit onderzoek zich focust op gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente (mede)grondexploitant is. Dat is het geval bij de volgende ontwikkelingsmodellen: het publieke grondexploitatie-model, het bouwclaimmodel en het joint venture-model. Deze zullen verder worden toegelicht in het volgende hoofdstuk. Door de afbakening van het onderzoeksgebied is het doel van het onderzoek scherper te formuleren: inzicht krijgen in de wijze waarop gemeenten marktrisico's bij hun grondexploitaties analyseren.

1.4 Onderzoeksvragen

Om de doelstelling van het onderzoek te kunnen volbrengen is een centrale onderzoeksvraag opgesteld, die daarmee de leidraad vormt voor het onderzoek. De centrale vraag luidt:

Hoe analyseren gemeenten het marktrisico bij gebiedsontwikkeling waarin zij vanuit een risicodragende rol opereren?

Achter deze vraag ligt de veronderstelling dat er bij gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij de gemeente risicodragend opereert, een analyse van het marktrisico gemaakt wordt. Bij de exploitatie van gronden gaat vaak vele malen meer geld om dan op de totale gemeentelijke begroting (Ten Have et al., 2010). Er mag derhalve worden verwacht dat de risico's bij de publieke investeringen worden ingeschat. Het rendement van deze investeringen is namelijk afhankelijk van de markt die volatiel kan zijn en zich per definitie moeilijk laat berekenen: het is een *onberekenbare markt*. Tegelijkertijd heeft risicoanalyse te maken met het berekenen van de effecten van de marktomstandigheden. Dit onderzoek poogt overigens geen antwoord te geven op de vraag of de huidige crisis had kunnen worden voorspeld, maar streeft er wel naar inzicht te geven in de gemeentelijke analyse van de marktrisico's. Om de centrale vraag gestructureerd te beantwoorden zijn enkele onderzoeksvragen geformuleerd. De eerste deelvraag wordt op basis van de literatuur beantwoord. Deelvraag twee tot en met vijf zullen worden beantwoord door empirisch onderzoek. De deelvragen worden hieronder kort toegelicht. Voor een verdere onderbouwing wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

1. Wat is marktrisico bij gebiedsontwikkeling en hoe ontstaat het?

Deze vraag heeft tot doel het begrip marktrisico te definiëren op basis van de literatuur en de ontstaansredenen voor het optreden van marktrisico te verklaren.

2. Welke factoren beïnvloeden de gevoeligheid van de grondexploitatie voor marktrisico?

Op basis van de literatuurverkenning wordt verondersteld dat de mate waarin de gemeente het marktrisico van de grondexploitatie draagt onder andere afhankelijk is het gehanteerde

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

ontwikkelingsmodel en de wijze waarop het marktrisico contractueel verdeeld is tussen de gemeente en marktpartijen (zie §2.3). Door middel van empirisch onderzoek wordt deze veronderstelling getest, alsmede onderzocht welke andere factoren hierbij bepalend zijn.

3. Welke risicoanalysemethoden worden toegepast door gemeenten, en hoe?

In de literatuur wordt een verkenning gemaakt van methoden om risico's te analyseren. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met de methoden dit in de praktijk van gebiedsontwikkeling worden toegepast.

4. Hoe nemen gemeenten investeringsbesluiten en in hoeverre gaan deze gepaard met een risicoanalyse?

Er wordt gezegd verwacht dat gemeenten onderbouwde besluiten nemen over investeringen die gepaard gaan met risico. De vraag is of deze onderbouwing ook voorzien wordt van een risicoanalyse. Daarvoor zal eveneens de wijze waarop gemeenten investeringsbesluiten nemen worden beschreven.

5. In hoeverre is het risicoprofiel van de grondexploitatie van invloed op het gebruik van risicoanalyse?

Doordat elk gebiedsontwikkelingsprojecten uniek is, kent elk project een eigen risicoprofiel (Bult-Spiering et. al., 2005). Dit betekent dat er ook verschillen kunnen worden verwacht in de wijze waarop de risico's geanalyseerd worden. Bij zeer risicovolle projecten wordt de noodzaak van een adequate risicoanalyse groter geacht en vice versa.

1.5 Relevantie

Voor dit onderzoek geldt dat er zowel sprake is van maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie. De maatschappelijke relevantie is reeds gedeeltelijk besproken vanuit de aanleiding voor dit onderzoek. De verliezen op de grondexploitaties van gemeenten zorgen voor een kritische beschouwing van het actieve grondbeleid en de risico's die daaraan verbonden zijn (Van der Krabben, 2011). Toch is interessant om hier vanuit een historisch perspectief ook kort op in te gaan.

Actief grondbeleid is sinds de Tweede Wereldoorlog verankerd geraakt in de Nederlandse woningbouwproductie. Tot de jaren negentig beperkte de private sector zich hoofdzakelijk tot het bouwen van woningen (Buitelaar, 2010). De grondexploitatie werd door de gemeente verzorgd. Sinds de jaren negentig zijn gemeenten echter het monopolie op de grondexploitatie kwijtgeraakt (Segeren, 2007). Dit heeft te maken met de omslag van een woningbouwprogramma dat voornamelijk uit sociale huur bestond naar een programma dat grotendeels in de vrije sector gerealiseerd werd (De Greef, 2005). Daardoor stegen de grondwaarden, waardoor het ook interessant werd voor de private sector om zich met de grondexploitatie bezig te houden. Door de explosieve stijging van de grondprijzen (voor de crisis uitbraak) nam de concurrentie en de druk op de grondmarkt toe (Buitelaar, 2010). De grondmarkt is opengebrosen.

Gemeenten zijn hier verschillend mee omgegaan. Groetelaers (2004) stelt dat er twee wegen zijn ingeslagen. Sommige gemeenten hebben zich aangepast aan de marktontwikkelingen door een meer faciliterend grondbeleid te voeren. Sommige gemeenten houden vast aan het actieve grondbeleid en

blijven zich daarmee mengen in de risicovolle grondmarkt. De veranderingen op de grondmarkt hebben grote gevolgen voor de relevantie van dit onderzoek. Door de stijgende kosten en de onzekere opbrengsten lopen gemeenten veel grotere risico's dan voorheen (Segeren, 2007). Daarmee is ook de noodzaak om de risico's helder in beeld te brengen prominenter aanwezig.

Wat betreft de wetenschappelijke relevantie moet gekeken worden naar de wijze waarop dit onderzoek binnen de bestaande literatuur past alsmede welke inzichten het toevoegt. De literatuur over actief grondbeleid en het marktrisico dat daaruit voortkomt is grotendeels afkomstig uit Nederland. Wij wijken daarin namelijk sterk af van de ons omringende landen, waar niet of nauwelijks een publieke betrokkenheid bestaat bij grondexploitaties (De Zeeuw, 2012). De Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling neemt internationaal een uitzonderlijke positie in (Van der Krabben, 2011; Kruijt et al., 1990). Toch wordt er getracht om ook internationale literatuur te betrekken bij dit onderzoek. Hiervoor wordt een framework van Bozeman (1987) gebruikt, waarmee activiteiten van publieke en private organisaties kunnen worden beschreven. Gemeenten met actief grondbeleid ontplooiën als publieke organisatie immers 'private' markthandelingen (Needham, 2005), waardoor een interessant spanningsveld ontstaat.

De literatuur over risicoanalyse komt terug in diverse disciplines. Daarbij valt onder meer te denken aan milieuwetenschappen en economische wetenschappen (Renn, 2008). Risico wordt vanuit deze disciplines ook met verschillende perspectieven benaderd (zie ook WRR, 2002). Vanwege de beperkte omvang en tijdsbestek van dit onderzoek wordt er hier volstaan met een beknopte verkenning van het begrip risico en de wijze waarop risico's geanalyseerd kunnen worden. Middels dit onderzoek wordt getracht de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling te verbinden met de literatuur over risicoanalyse. Zo wordt het onderzoeksgebied over risicoanalyse bij grondexploitaties ondersteund door meer empirisch materiaal.

1.6 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Het onderzoek start met het theoretisch kader. Dit zal worden gevormd door een bespreking van een aantal onderwerpen, welke eerder in dit hoofdstuk zijn geïntroduceerd. Eerst wordt aandacht besteed aan het actieve grondbeleid en de werking van de grondmarkt. Daarmee wordt het ontstaan van marktrisico verklaard. Vervolgens worden het gebiedsontwikkelingsproces alsmede de verschillende ontwikkelingsmodellen besproken. Het ontwikkelingsmodel is namelijk van belang bij het bepalen van het risicoprofiel voor de gemeente. Tot slot wordt het begrip risico uiteengezet en de methoden die kunnen worden gebruikt om risico's in kaart te brengen. Het doel van hoofdstuk drie is om het perspectief van de studie te verduidelijken: het risico nemen als publieke organisatie. Het vierde hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het empirische onderzoek wordt vormgegeven. Het is daarmee het framework voor het verwerven en analyseren van de data, alsmede een verbinding tussen de literatuurstudie (hoofdstuk 2 en 3) en de empirie (hoofdstuk 5 en 6). Het empirisch onderzoek bestaat uit een contrasterende casestudy van gebiedsontwikkelingsprojecten. De cases zullen worden onderzocht door middel van semi-gestructureerde interviews met de grondexploitanten. Dit zijn grotendeels gemeenten, maar eveneens een aantal marktpartijen. In hoofdstuk 5 worden de cases afzonderlijk besproken, waarna ze worden vergeleken en wordt ingegaan op de resultaten uit het onderzoek (Hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7, de conclusie, wordt vervolgens een samenhangend antwoord gegeven op de deelvragen en de centrale vraag. Daar is ook ruimte voor een reflectie op de resultaten.

2. theoretisch kader

In de inleiding zijn een aantal begrippen naar voren gekomen. Essentieel voor dit onderzoek is een nadere toelichting van deze begrippen. Die wordt gegeven aan de hand van een literatuurstudie en vormt daarmee de basis van het onderzoek. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende aspecten uit de literatuur aan bod:

- *Grondbeleid (§2.1)*
- *Marktrisico bij grondexploitatie (§2.2)*
- *Gebiedsontwikkeling (§2.3)*
- *Risicoanalyse (§2.4)*

In de laatste paragraaf, de conclusie (§2.5), worden de bevindingen uit de literatuur samengevat. Ook wordt aangegeven op welke wijze deze van belang zijn voor het empirische gedeelte van dit onderzoek.

2.1 Grondbeleid

2.1.1 Inleiding

Voor het ontwikkelen van ruimtelijke projecten is de beschikbaarheid van grond een vereiste (Groetelaers, 2004). Het ontwikkelingsmodel wordt in veel gevallen bepaald door de grondposities die zijn ingenomen (Wolting, 2006). De wijze waarop de gemeente haar rol bij de gebiedsontwikkeling vervult, is dan ook mede afhankelijk van het grondbeleid dat zij voert.

Grondbeleid wordt omschreven als een doelgerichte overheidsinterventie op de grondmarkt. Doelgericht, omdat de overheid door de interventie bepaalde doelstellingen wil kunnen bereiken (Korthals Altes et al., 2009).

In de volgende paragraaf gaan we eerst nader in op de vraag waarom een gemeente ervoor kan kiezen om te interveniëren in de markt. Dit inzicht is essentieel om te verantwoorden/begrijpen waarom de gemeente speler is op de grondmarkt en zodoende risicodragend opereert bij gebiedsontwikkeling. Dit sluit vervolgens aan op het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid.

2.1.2 Interventie op de grondmarkt

Grond is – afhankelijk van de bestemming – een schaars goed. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor het realiseren van publieke doeleinden (VROM, 2001). In het algemeen ligt interventie door de overheid in een markt niet direct voor de hand, maar de grondmarkt heeft een aantal kenmerken waardoor dit wel zo is (Korthals Altes et al., 2009). Kruijt, Needham en Spit (1990) beargumenteren dat een goed onderbouwde verantwoording nodig is om te interveniëren op deze markt. Daarvoor zal eerst worden ingegaan op een aantal kenmerken van de grondmarkt. Grond is namelijk een bijzonder goed met specifieke kenmerken (Segeren, 2007). Korthals Altes et al. (2009) onderscheiden een aantal eigenaardigheden in vergelijking tot een normale markt:

- Grond is plaatsgebonden, en daardoor is er geen sprake van een homogeen product grond en geeft het bezit van grond op een bepaalde plek iemand per definitie een soort monopoliepositie;
- Veranderingen in grondgebruik zijn moeilijk onomkeerbaar. Keuzes voor een bepaalde ontwikkeling zullen moeten rendabel moeten zijn, waardoor een andere ontwikkeling in de nabije toekomst minder voor de hand ligt.
- Het gebruik van grond brengt bepaalde externe effecten met zich mee. In positieve zin, omdat bepaalde soorten grondgebruik ook door derden gewaardeerd worden. In negatieve zin, omdat een bepaald soort grondgebruik de mogelijkheden van nabijgelegen grond kan beperken (bijvoorbeeld als een bedrijf voor milieuoverlast zorgt in de nabije omgeving). Ook wel respectievelijk *betterment* en *worsenment* genoemd (Kruijt et al., 1990).

Deze eigenaardigheden zorgen ervoor dat een ideaal evenwicht op de grondmarkt, moeilijk door de markt alleen bereikt zal worden (Korthals Altes et al., 2009). Deze *marktonvolkomenheden* of *market failures* vormen dan ook een motief voor de overheid om te interveniëren in de grondmarkt (Kruijt et al., 1990). Dit wordt ook benoemd door de Nota Grondbeleid (VROM, 2001). Overheidsingrijpen wordt noodzakelijk geacht, omdat grondgebruik gepaard gaat met externe effecten die gedefinieerd kunnen worden als maatschappelijk ongewenste uitkomsten van de vrije markt (Groetelaers, 2004). Toch

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

geven Kruijt et al. (1990) aan dat marktonvolkomenheden misschien niet het belangrijkste motief is voor overheidsingrijpen.

De aanleiding voor interventie op de grondmarkt is dat de overheid bepaalde doelstellingen wil realiseren (De Zeeuw, 2012). Deze doelstellingen komen voort uit andere beleidsvelden. Het grondbeleid heeft dan ook, in relatie tot andere beleidsvelden, een uitzonderlijke positie. Grondbeleid wordt gevoerd ten dienste van andere beleidsvelden, waardoor het ook wel als een inputbeleid of facetbeleid wordt beschouwd (Spit & Zoete, 2006; Kruijt et al., 1990). Het is hier dan ook voldoende om vast te stellen dat grondbeleid een instrument kan zijn voor het verwezenlijken van tal van doelstellingen. Het kan daarom ook niet los worden gezien worden van een politieke invalshoek (Wigmans, 2003). Needham (2005) noemt vier manieren waarop de overheid kan interveniëren in de grondmarkt. Hiermee worden niet de instrumenten bedoeld, maar een abstractere beschouwing:

- **Marktregulering:** De overheid stuurt met ge- en verboden de actoren op de grondmarkt in de gewenste richting.
- **Marktstimulering.** De overheid geeft subsidies en heft belastingen om de ruimtelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen.
- **Markthandelingen.** De overheid treedt zelf actief op in de markt. Dit wordt in de volgende paragraaf besproken.
- **Marktstructurering.** De overheid stelt de marktregels en -rechten vast die verbonden zijn aan onroerende zaken. Deze rechten structureren interactie tussen andere actoren.

Bij de bovenstaande vormen van marktinterventie blijven regulering en structurering in principe zonder directe financiële risico's voor de overheid. Stimulering kan in de vorm van subsidies wel een financiële bijdrage vergen, maar dit kan relatief eenvoudig worden beheerst. In dit onderzoek zijn *markthandelingen* als wijze van interventie een belangrijk thema. Deze gaan immers gepaard met een risicodragende overheid. Deze vorm van marktinterventie wordt actief grondbeleid genoemd.

2.1.3 Actief versus passief grondbeleid

De interventie op de grondmarkt kan gestalte krijgen door middel van een actief en een passief grondbeleid. Om te interveniëren op de grondmarkt wordt gebruik worden gemaakt van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten. Het rijk biedt gemeenten publiekrechtelijke instrumenten om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het bestemmingsplan en de onteigeningsmogelijkheden (Segeren, 2007). De gemeente kan zelf bepalen welke grondbeleid gevoerd wordt en welke instrumenten ze daarbij gebruikt.

Bij passief grondbeleid beperkt de rol van de gemeente zich tot het scheppen van voorwaarden waaronder ontwikkelingen kunnen plaatsvinden (Korthals Altes et al., 2009). De gemeente heeft een toezichthoudende, regulerende functie (Groetelaers, 2004). Ze speelt vanuit haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid wel een rol bij de ruimtelijke ontwikkeling. De overheid schept de kaders voor de ontwikkeling van de private partijen en kan stimulerende condities bieden. De verwerving en exploitatie van grond worden echter overgelaten aan het initiatief van private partijen. Ook door het voeren van passief grondbeleid kunnen gemeenten bepaalde beleidsdoelstellingen realiseren. Er zijn immers nog steeds verschillende vormen van marktinterventies mogelijk. Alleen wat betreft de markthandelingen verschilt passief grondbeleid van actief grondbeleid.

Bij actief grondbeleid gaat het om de strategie waarbij een gemeente zelf door verkrijging van de beschikkingsmacht over onroerend goed in een plangebied probeert sturing op de planuitvoering te verkrijgen (Korthals Altes et al., 2009). De gemeente gedraagt zich bij deze vorm van beleid als een

marktspeler. De overheid heeft hier de regie en kan sturen op ruimtelijke ontwikkelingen door middel van markthandelen als interventiemiddel. Actief grondbeleid begint met eigendom van de grond. Op locaties waar de gemeente gebiedsontwikkeling wil laten plaatsvinden verwerft de gemeente de benodigde gronden. De gemeente maakt deze bouwrijp en verkoopt deze vervolgens door aan partijen die de opstalontwikkeling voor hun rekening nemen, waaronder projectontwikkelaars en woningcorporaties. Bij actief grondbeleid gebruikt de overheid ook privaatrechtelijke instrumenten. Deze behoren toe aan haar rol als marktspeler. Door voorwaarden bij grondtransacties kan de overheid directer sturen dan ze via het bestemmingsplan kan doen (Buitelaar, 2010). Bij een uitgifteovereenkomst kan bijvoorbeeld gedetailleerder worden bepaald wat gerealiseerd moet worden. Buitelaar (2010) geeft aan dat de combinatie van sturingsinstrumenten goed de aard weergeeft van de Nederlandse planningscultuur: een cultuur die gericht is op een hoge mate van sturing. De rol van de gemeente op de grondmarkt wijkt daarmee sterk af van andere landen (Kruijt et al., 1990; Segeren, 2007), waar deze vorm van grondbeleid niet of nauwelijks bestaat. Van der Krabben (2011) stelt dan ook dat de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling een bijzondere karakter heeft in internationaal perspectief, met betrekking tot de scheiding tussen de grond- of gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van het vastgoed. In andere westerse landen neemt de projectontwikkelaar zowel grond- als opstalexploitatie voor zijn rekening. Lefcoe (1978) behandelde in *'When Governments Become Land Developers'* deze uitzonderingspositie en kwam daarbij tot de conclusie dat het een sterk sturingsmiddel is, maar dat de financiële risico's fors waren (Van der Krabben, 2011).

Het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid kan ook vanuit een politieke invalshoek worden gezien, die samenhangt met marktinterventie in het algemeen. Volgens Wigmans (2003) wordt actief grondbeleid geassocieerd met begrippen als verzorgingsstaat en overheidsingrijpen, en de passieve vorm met begrippen als liberalisme, marktmechanisme en non-interventie.

2.1.4 Regie en risico

De motieven om actief grondbeleid te voeren hebben niet alleen te maken met het realiseren van doelstellingen in directe relatie tot het algemeen belang. Er zijn ook motieven die indirect te maken hebben met het algemeen belang, zoals financiële motieven (Korthals Altes et al., 2009). Buitelaar (2010) noemt twee financiële motieven voor actief grondbeleid.

Ten eerste biedt het de mogelijkheid om de kosten van de planvorming en grondproductie te verhalen op marktpartijen. Onderzoek van Groetelaers (2004) toont aan dat, naast het realiseren van kwalitatieve doelstellingen, ook het kostenverhaal een belangrijke reden is om te interveniëren op de grondmarkt. Van der Krabben (2011) en Buitelaar (2010) geven echter aan dat dit motief aan waarde heeft ingeboet vanwege de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 2008. Deze wet biedt de overheid meer mogelijkheden om regie te voeren over de gebiedsontwikkeling en kosten te verhalen, ook als zij de grond niet tot haar beschikking heeft. Het kostenverhaal kan op vrijwillige basis via een anterieure overeenkomst. Daarnaast is er een stok achter de deur, in de vorm van het exploitatieplan (Korthals Altes et al., 2009).

Het tweede financiële motief heeft betrekking op het gevecht om het residu (De Greef, 2005). Daar zal in §2.3 verder op worden ingegaan. Hier volstaat de notie dat partijen proberen het residu, de 'winst' van de ontwikkeling, naar zich toe te trekken. Hoewel Needham (2007) stelt dat grondbeleid niet op winst is gericht, mag dit motief volgens Buitelaar (2010) niet worden uitgevlakt. Dit onderbouwt hij met een onderzoek van Korthals Altes (2008), waaruit blijkt dat gemeenten 12% van hun inkomsten uit grond- of bouwexploitaties haalden in 2005. Dit was weliswaar in een tijd van hoogconjunctuur, maar toont aan dat het afromen van baten (of het maken van winst) ook als motief kan worden gezien. Met

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

de winst kunnen ook tekorten op verliesgevende projecten worden gedekt (verevening) (Korthals Altes et al., 2009), of kunnen er publieke doelen buiten de bouwlocatie worden gerealiseerd. In de jaren '90 van de vorige eeuw bleek dat het verwerven van grond in een vroeg stadium financieel voordeel op zou leveren voor de gemeente, waardoor de keuze van grondbeleid niet alleen op basis van publieke doelen werd bepaald (Buitelaar, 2009). Dit heeft geresulteerd in een periode waarin er soms flinke winsten werden geboekt. De positieve saldi van de grondbedrijven werden soms afgedragen aan de algemene dienst van de gemeente (Ten Have et al., 2010).

Aan deze sterke regie kleven echter ook nadelen, waarvan er hier twee worden besproken. Ten eerste schuilt achter actief grondbeleid het gevaar van de dubbele-pettenproblematiek (Wigmans, 2003; Groetelaers, 2004). De gemeente is namelijk zowel 'marktspeler' als 'marktmeester' (Segeren, 2007). Ze speelt zelf mee op de markt met dezelfde privaatrechtelijke bevoegdheden als private partijen, maar is tegelijkertijd marktmeester. Ze staat boven de markt en bepaalt de regels. De verschillende vormen van marktinterventie zoals genoemd door Needham (2005) kunnen daarmee leiden tot een spanningsveld.

Het andere nadeel is essentieel voor dit onderzoek, en dit heeft te maken met risico. Regie en zeggenschap liggen bij een actief grondbeleid grotendeels bij de gemeente, maar die krijgt in ruil daarvoor ook het financiële risico op haar bord (Segeren, 2007). Bij passief grondbeleid is dit risico aanzienlijk kleiner, maar zijn tegelijkertijd de sturingsmogelijkheden beperkter (Meijer & Nijland, 2011). De afweging tussen actief en passief grondbeleid heeft dus, vanuit bestuurskundig oogpunt, voornamelijk te maken met de afweging tussen ruimtelijke sturing en het dragen van financiële risico's. De positie van het grondbedrijf speelt hierin een sleutelrol (Wigmans, 2003). Hier wordt in hoofdstuk 3 nader op ingegaan.

2.2 Marktrisico bij grondexploitatie

2.2.1 Inleiding

Interventie op de grondmarkt door middel van markthandelingen, oftewel actief grondbeleid, gaat gepaard met financiële risico's. Sterker nog, grondexploitaties zijn financieel gezien de meest risicovolle activiteiten die een gemeente kan ondernemen, waarbij vantevoren onzeker is of het project winstgevend of verlieslijdend zal zijn (Segeren, 2007). Het uiteindelijke financiële resultaat wordt beïnvloed door meerdere factoren. Dit onderzoek richt zich op het marktrisico, omdat aangenomen wordt dat dit de meest invloedrijke factor is op het resultaat van de grondexploitatie (zie ook hoofdstuk 1). Marktrisico kan worden gedefinieerd als het negatieve effect op het grondexploitatieresultaat als gevolg van de volatiliteit van de grondmarkt.

Deze paragraaf heeft als doel om de mechanismen achter het optreden van marktrisico bij grondexploitaties inzichtelijk te maken. Daarvoor is het van belang eerst de basale principes van prijsvorming op de grondmarkt te analyseren. Dit is het onderwerp van §2.2.2. Vervolgens worden in §2.2.3 en §2.2.4 respectievelijk de grond- en opstalexploitatie besproken. Tot slot wordt in §2.2.5 een korte samenvatting gegeven die leidt tot de definiëring van het begrip marktrisico.

2.2.2 Prijsvorming op de grondmarkt

Het basale principe van een markt bestaat uit de interactie tussen vraag en aanbod. Bij vrije handel komt de marktprijs tot stand waar vraag- en aanbodcurven elkaar snijden (Segeren, 2007). Dit betreft een klassiek economische benadering van de grondmarkt. Weliswaar stelt de overheid hier en daar regels en beperkingen, toch is het bij uitstek de marktsituatie die de prijs bepaalt (Kruijt et al., 1990). Segeren et al. (2005) en Van der Krabben (2011) benadrukken echter de invloed van de institutionele context op de uitkomsten van de grondmarkt. Zij stellen dat allerlei instituties op die markt, onder andere met betrekking op ruimtelijk beleid en regelgeving, de uitkomsten (het aanbod en de prijs) van de grondmarkt beïnvloeden. Een onderdeel hiervan, het actieve grondbeleid, is behandeld in §2.1. De institutioneel-economische benadering conflicteert overigens niet met een klassieke economische benadering volgens Buitelaar (2002): het heeft eerder geleid tot toevoeging van nieuwe inzichten vanuit een institutionele component. Beide benaderingen zijn essentieel voor het verklaren van het marktrisico voor de gemeente. In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op grondprijsvorming aan de hand van de economische benadering van de grondmarkt.

Kruijt et al., (1990) introduceerden de theorie van economische grondprijsvorming in Nederland. Zij beargumenteerden in hun boek 'Economische Grondslagen van Grondbeleid' dat prijzen op de grondmarkt kunnen worden verklaard door een combinatie van economische wetmatigheden én politieke keuzes. Dit bleek zowel theoretisch als beleidsmatig een kentering teweeg te brengen. Tot 1990 werd het overgrote deel van de bouwrijpe grond door gemeenten op de markt gebracht. Daardoor werd niet alleen het soort ontwikkeling, maar ook de prijs bepaald. De grondprijzen waren geïnstitutionaliseerd en niet geënt op een reëel marktmechanisme. De meeste uitgifteprijzen hadden een artificiële relatie met vraag- en aanbodverhoudingen (Kruijt et al., 1990). Inmiddels heeft deze economische theorie in mijn ogen sterk aan waarde gewonnen. Opmerkelijk is dat Kruijt en zijn collega's zich in die tijd nog bescheiden hebben opgesteld over de implicaties die de economische theorie in de Nederlandse praktijk zou hebben: *'Men zou namelijk mogen verwachten dat, bij een grondmarkt zoals in Nederland, waar overheidsinstanties zo'n dominante rol spelen en waar de*

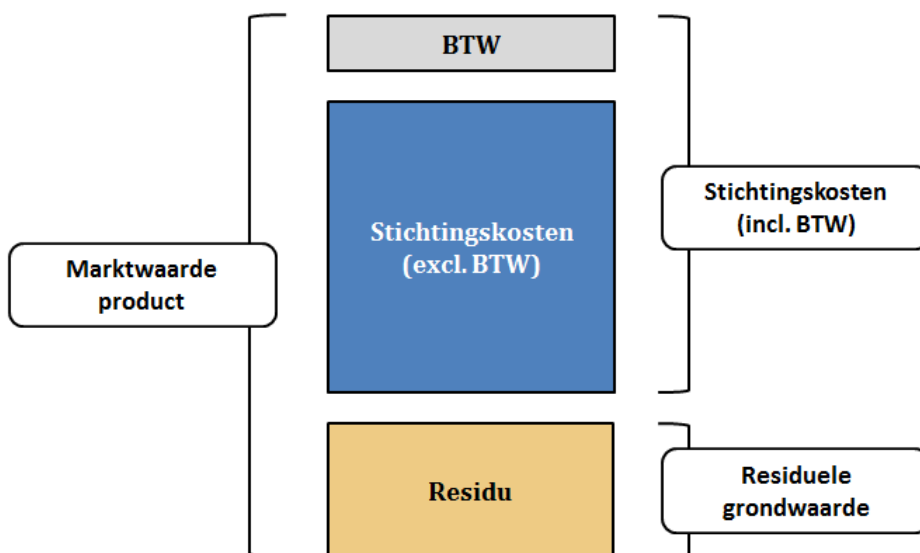
De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

overheidsactoren zich niet door economische principes laten leiden, de verklarende kracht vanuit de economische wetenschap ook gering is. Wij concluderen echter (en naar ons weten is dit nooit eerder gedaan) dat economische theorie wel degelijk van toepassing kan zijn, zij het slechts bij het bepalen van de marges waarbinnen grondprijzen zich bewegen. Zij verwachtten dan ook bij de praktische uitwerking van de economische theorie dat gemeenten zouden komen tot een marktgerichte benadering in plaats van de tot dan toe gevolgde insitutionele benadering (Kruijt et al., 1990).

De grondlegger van de economische theorie is de econoom Ricardo (1817, in Kruijt et al., 1990). Hij stelde dat de prijs van graan hoog is doordat de grondprijs hoog is, maar de grondprijs is hoog doordat de prijs van graan hoog is. De grondprijs is daarmee *'price-determined'* en niet *'price-determining'*. De prijs van grond wordt dus beïnvloed door de prijs van het product dat hierop gerealiseerd wordt cq. de activiteiten die op deze grond kunnen worden uitgevoerd (Wigmans, 2003). De grondmarkt wordt door Segeren (2007) zodoende een afgeleide markt genoemd. Prijzen voor bouwrijpe grond zijn een afgeleide van de verkoopprijs van de woning en niet andersom. Dit wordt ook wel de residuele grondwaardebepaling genoemd. De residuele grondwaarde of *economic rent* wordt berekend door de totale stichtingskosten in mindering te brengen op de marktwaarde van het gerealiseerde product (Figuur 2.1). In de economische theorie wordt deze methode ook wel *'backward pricing'* genoemd (Wigmans, 2003). De residuele grondwaarde is de maximale waarde die de bouwer voor de grond zal betalen (Groetelaers, 2004).

Figuur 2.1: Residuele grondwaardebepaling



Bron: Auteur

Overigens kan de relatie tussen de grondproductiekosten en het residu verwarring veroorzaken. Volgens de hierboven genoemde definitie, geredeneerd vanuit het product, behoren de grondproductiekosten tot de stichtingskosten. Als bijvoorbeeld een grondeigenaar wil weten voor welke prijs hij zijn grond kan verkopen, zullen ook de grondproductiekosten van zijn marktwaarde

worden afgetrokken, hetgeen resulteert in de residuele grondwaarde. Dit verschilt met het *residu van bouwrijpe grond*. De opbrengsten bij de grondexploitatie bestaan uit bouwrijpe, uitgeefbare grond. Daartegenover staan vervolgens de grondproductiekosten (Wigmans, 2003). Het residu van de grondexploitatie is zodoende het verschil tussen de gronduitgifteprijs en de grondproductiekosten. In §2.3.4 zal hier verder op worden ingegaan. Hier volstaat de stelling dat het mechanisme van waardebepaling niet verschilt, maar het begrip residu kan wel op verschillende plaatsen in het ontwikkelingsproces terugkomt.

De uitwerking van de residuele waardebepaling houdt in dat de prijs van grond, en daarmee de inkomsten van grondexploitaties, worden beïnvloed door *marktwaarde* van het product. In een opwaartse marktsituatie van dit product, stijgt ook de residuele grondwaarde, ervan uitgaande dat de kosten gelijk blijven. Als voorbeeld wordt de woningmarkt genomen. Wanneer de VON-prijzen sneller toenemen dan de stichtingskosten van woningen wordt het residu (en daarmee ook de winstmarge) groter. Dit was het geval aan het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw (Groetelaers, 2004). In de huidige tijd is echter een andere situatie van toepassing. De residuele grondwaarde is net als de VON-prijzen sterk gedaald. Bovendien is de daling van de VON-prijzen niet gepaard gegaan met een evenredige daling van de stichtingskosten. Daarmee is het residu niet alleen absoluut, maar ook in relatie tot de VON-prijs, gedaald. Dit wordt ook wel het hefboomeffect genoemd (Wigmans, 2002). Een nadere visualisatie van deze situatie is opgenomen in Bijlage C.

Het is duidelijk dat, middels dit mechanisme, de grondwaarde in economische neergang voor de grondexploitant sterk kan dalen. De grondexploitant wordt geconfronteerd met een waardedaling wanneer de grond te duur (gebaseerd op een hogere marktwaarde dan kan worden gerealiseerd) is aangekocht. Zo ontstaat het risico dat de volatiliteit van de grondmarkt een negatief effect heeft op het grondexploitatieresultaat.

2.2.3 Grondexploitatie

Het financiële model bij gebiedsontwikkeling is op te splitsen in de grondexploitatie en de opstalexploitatie. In de praktijk komen vele mengvormen voor, welke in §2.3 worden behandeld. In deze paragraaf wordt uitgegaan van de situatie waarbij de gemeente de grondexploitant is. Dit wordt ook wel het traditionele model genoemd, dat zogezegd typerend is voor de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling (Van der Krabben, 2011). Omdat prijsontwikkelingen op de vastgoedmarkt invloed hebben op de opbrengsten van de grondexploitatie, is de koppeling tussen beiden een essentieel thema in dit onderzoek. Derhalve wordt eerst de grondexploitatie behandeld. In de volgende paragraaf wordt de koppeling gemaakt met de opstalexploitatie.

Een grondexploitatie kan worden omschreven als het inzichtelijk maken van alle kosten en opbrengsten behorende bij de ontwikkeling van de grond (Kenniscentrum PPS, 2004b). Het kan daarmee als de financieel-economische vertaling van een (her)ontwikkelingsproject worden beschouwd. Wigmans (2002) noemt een aantal functies van de grondexploitatie. Het heeft allereerst de rol van voorcalculatorisch model, omdat de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling kan worden aangetoond. Daarmee vormt het ook de basis voor de wettelijk vereiste financiële paragraaf in het bestemmingsplan. Tegelijkertijd is het ook een financieel-administratief model, doordat gedurende het proces alle kosten en opbrengsten worden bijgehouden. Zo dient de grondexploitatie ook als middel ter sturing en bewaking van het ontwikkelingsproces.

In het grondproductieproces worden een aantal activiteiten ontplooid. Eerst wordt de eigendom over de grond verkregen. Dit wordt ook wel grondverwerving genoemd. Dit verwerven kan langs minnelijke weg, door onteigening, via de Wet Voorkeursrecht of door beëindiging van het erfpachtcontract (Wigmans, 2003). Er zijn verschillende momenten in het ontwikkelingsproces om dit te doen, hetgeen

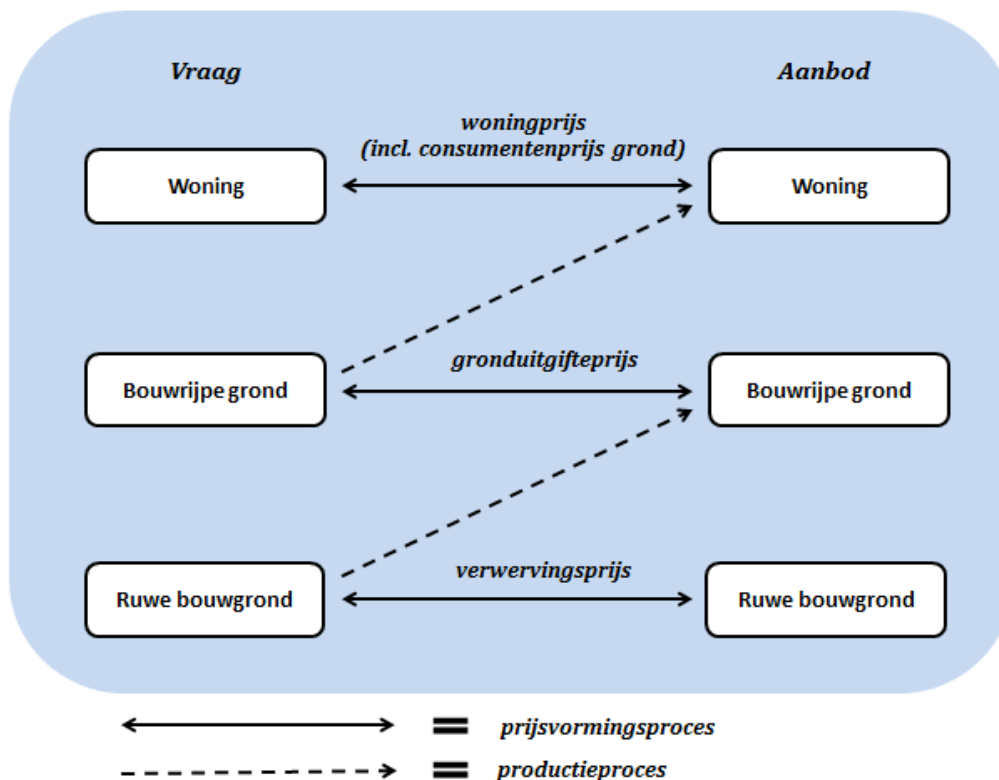
De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

resulteert grofweg in het onderscheid tussen strategische en reguliere grondverwerving (Korthals Altes et al., 2009). Actief grondbeleid gaat gepaard met strategische grondverwerving. Dit houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op de verwachte planvorming, gronden aankoopt. Hier liggen, naast motieven met betrekking tot sturing, ook financiële redenen aan ten grondslag (zie ook §2.2). De grondprijs ligt in een vroeg planstadium lager, omdat nog niet zeker is of er daadwerkelijk een bestemmingswijziging plaatsvindt, laat staan wanneer (Ten Have et al., 2010). Strategische grondverwerving brengt dan ook risico met zich mee. De kosten van de aankoop en de rentekosten moeten immers goed gemaakt worden door de grondopbrengsten. Reguliere grondverwerving vindt in een later stadium plaats, wanneer de gronden in exploitatie zijn genomen. Op dat moment is er meer zekerheid over het financiële verhaal (Korthals Altes et al., 2009). Na de grondverwerving start de grondexploitant met het bouw- en woonrijpmaken (o.a slopen van opstallen en aanleggen van riolering, infrastructuur, groen). De bouwrijpe grond wordt vervolgens uitgegeven ten behoeve van opstalontwikkeling. Vanuit het hierboven geschetste grondproductieproces zijn drie soorten grondprijzen waarneembaar (De Greef, 2005). Dit wordt ook weergegeven in Figuur 2.2.

- Verwervingsprijs (prijs voor ruwe bouwgrond)
- Gronduitgifteprijs (prijs voor bouwrijpe grond)
- Consumentenprijs voor grond (toegerekend aandeel grondprijs in prijs vastgoed)

Figuur 2.2: Productie- en prijsvormingsproces van bouwgrond en woningen



Bron: De Greef, 2005, bewerking auteur

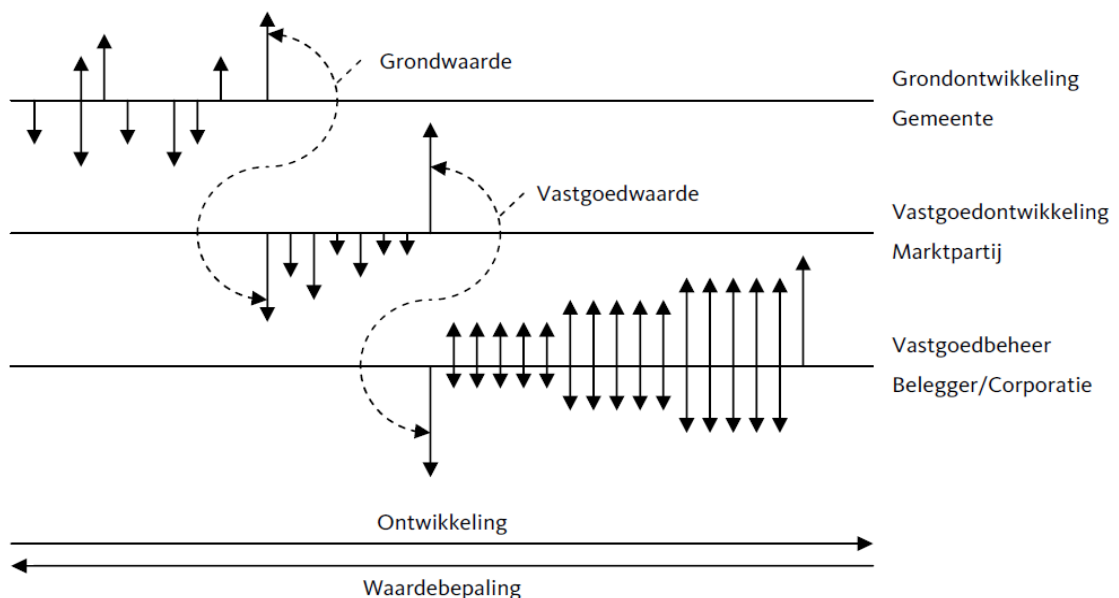
De gronduitgifteprijs kan worden berekend aan de hand van de residuele waardebeoordeling (zie §2.2.2). Dit is het meest gebruikelijk (Segeren, 2007). Er zijn echter ook andere methoden, zoals de kostprijsbenadering (gelijk aan de grondproductiekosten) en de grondquotebenadering (prijsbepaling op basis van een percentage van de VON-prijs (Wigmans, 2003; Kenniscentrum PPS, 2004b).

2.2.4 Opstalexploitatie

Nadat de bouwrijpe grond tegen een bepaalde prijs is uitgegeven worden de opstallen gerealiseerd. Dit wordt veelal verzorgd door een projectontwikkelaar of woningcorporatie. Opstalontwikkeling behoort niet tot de taken van het grondbedrijf, maar gemeenten realiseren vanuit sectorale diensten wel maatschappelijk vastgoed, zoals bibliotheken en scholen (Meijer & Nijland, 2011).

De opbrengsten van de opstalexploitatie worden bepaald door de marktwaarde van de opstallen. Dit wordt berekend aan de hand van de verkoopwaarde of de opbrengstwaarde bij verhuur. De verkoopwaarde is de opbrengst bij de verkoop van het opstal, zoals de VON-prijs van woningen. De opbrengstwaarde bij verhuur wordt bepaald door de gekapitaliseerde huuropbrengsten en exploitatielasten in een bepaalde periode. Bij een woningcorporatie betreft dit de bedrijfswaarde en bij een belegger de beleggingswaarde (Kenniscentrum PPS, 2004b). Het vereiste rendement van een belegger verschilt daarbij van een woningcorporatie. Een belegger accepteert vanuit zijn bestaansrecht geen onrendabele investeringen. Een woningcorporatie neemt onder bepaalde voorwaarden, vanuit haar maatschappelijke doelstelling als volkshuisvester, genoegen met de 'onrendabele top' van huurwoningen (Rompelberg & Hesp, 2006). Het gaat te ver voor om nader in te gaan op de waarderingsmethoden. De bedoeling is hier om duidelijk te maken dat de marktwaarde wordt bepaald door het toekomstige rendement van de investering. Net als bij de waardebeoordeling van grond is hier dus sprake van de *back-pricing* systematiek (zie Figuur 2.3; horizontaal de ontwikkelingsfasen en verticaal de kasstromen bij de exploitaties).

Figuur 2.3: Waardebepaling verhuurbaar vastgoed (traditioneel ontwikkelingsmodel)



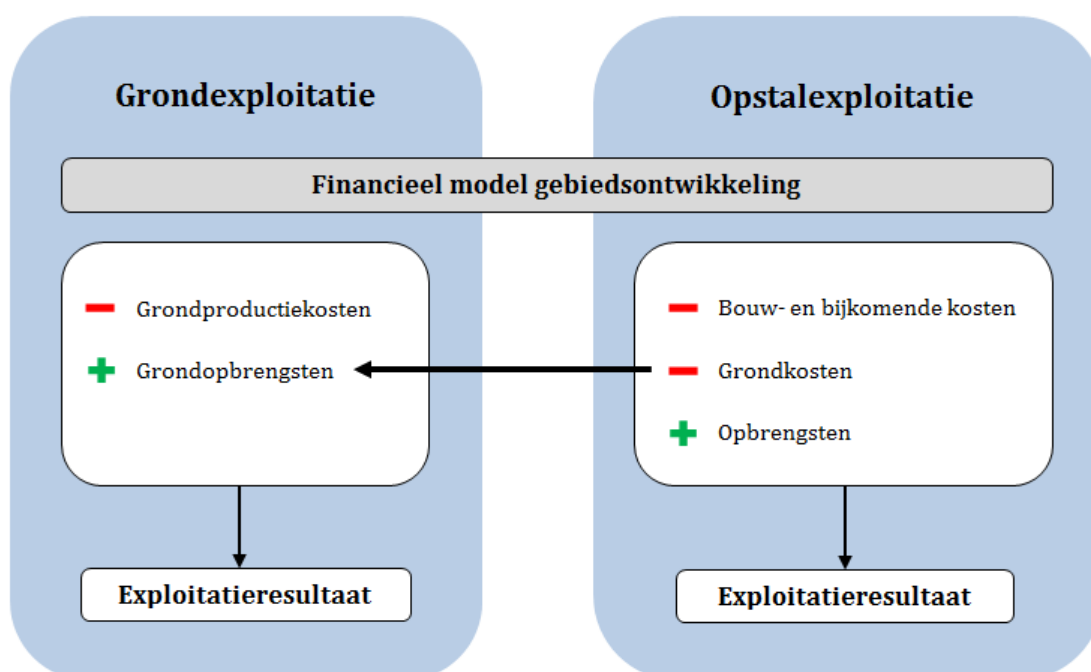
Bron: Rompelberg & Hesp, 2006

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

De kosten van de opstalexploitatie zijn onderverdeeld in bouwkosten, bijkomende kosten en grondkosten. Waar voor de exploitatie van opstalexploitatie de grond een kostenpost is, is deze voor de grondexploitatie een opbrengst (Zie Figuur 2.4) De ontwikkelaar betaalt immers een bepaalde gronduitgifteprijs. De gronduitgifteprijs is derhalve de “schakel” tussen de grondexploitatie en de opstalexploitatie (De Greef, 2005).

Figuur 2.4: Koppeling grond- en vastgoedexploitatie*



* Deze figuur gaat uit van het ‘traditionele ontwikkelingsmodel’ (zie ook §2.3 voor verdere toelichting)
Bron: Auteur

De schakelfunctie van gronduitgifteprijsen komt ook terug in wat De Greef (2005) het gevecht om het residu noemt. Het residu kan op verschillende plaatsen in de bouwkolom zitten:

- Voor de haalbaarheid van de grondexploitatie moeten de gronduitgifteprijsen hoger of gelijk zijn aan de grondproductiekosten. Het verschil tussen beiden kan het residu van de grondexploitatie worden genoemd.
- Voor de haalbaarheid van de opstalexploitatie moeten de gronduitgifteprijsen (grondkosten) kleiner of gelijk zijn aan de residuele grondwaarde. Het verschil tussen beiden kan het residu van de opstalexploitatie worden genoemd.

Zowel de grondexploitant als de opstalontwikkelaar probeert zodoende het ‘residu’ naar zich toe te trekken. Daarbij is het moment waarop de residuele waarde wordt vastgesteld van belang. Zoals gezegd zijn de grond- en opstalexploitatie allebei voorcalculatorische modellen (Meijer & Nijland, 2011). Wanneer de gerealiseerde VON-prijzen hoger blijken te zijn dan vooraf berekend (en vastgelegd

in overeenkomsten), ontstaan er extra winsten. Die extra winsten worden meestal middels regelingen verdeeld tussen de opstal- en grondexploitant (De Greef, 2005). In de huidige tijd ontstaan er eerder verliezen. In dat geval is er geen gevecht om het residu, maar gaat het om het verdelen van het tekort. Daarbij zijn de gemaakte afspraken over gronduitgifte van belang. Hier wordt in § 2.3.4 op teruggekomen.

2.2.5 Marktrisico

Na de uiteenzetting over de koppeling tussen de grond- en opstalexplotatie is het van belang om het begrip 'marktrisico' in dit onderzoek te verduidelijken. Marktrisico van grondexploitaties wordt gezien als het negatieve effect op het resultaat als gevolg van de volatiliteit van de grondmarkt. Dit negatieve effect heeft twee componenten, welke uit het basale principe van marktwerking kunnen worden gedestilleerd. Ten eerste hebben de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt een effect op de gronduitgifteprijsen. Dit mechanisme is in voorgaande paragrafen beschreven. Ten tweede daalt door de stagnerende markt ook de vraag naar grond. Dat betekent dat de grond minder snel wordt afgezet door de grondexploitant. Derhalve bestaat marktrisico dus uit een *prijsonwikkelingsrisico* en een *afzetrisico*. Deze twee componenten staan met elkaar in verband vanuit het principe van prijselasticiteit. Een lagere gronduitgifteprijs kan een positief effect hebben op de afzetsnelheid. Een hogere gronduitgifteprijs genereert minder inkomsten per m², maar kan tot gevolg hebben dat de afzetsnelheid lager ligt. Dit laatste is niet direct problematisch. Een langzamere, kleinschaligere ontwikkeling is het uitgangspunt bij de stromingen 'slow urbanism', 'de spontane stad' en 'organische gebiedsontwikkeling' (Buitelaar et al., 2012). Bij grondexploitatie waar reeds investeringen zijn gedaan kan dit wel problematisch zijn. Vertraging van de afzetsnelheid zorgt daarbij voor renteverliezen op de boekwaarde. De twee componenten van marktrisico kennen dus verschillende gevolgen, maar hebben beide een negatief effect op het grondexploitatieresultaat.

2.3. Gebiedsontwikkeling

2.3.1. Inleiding

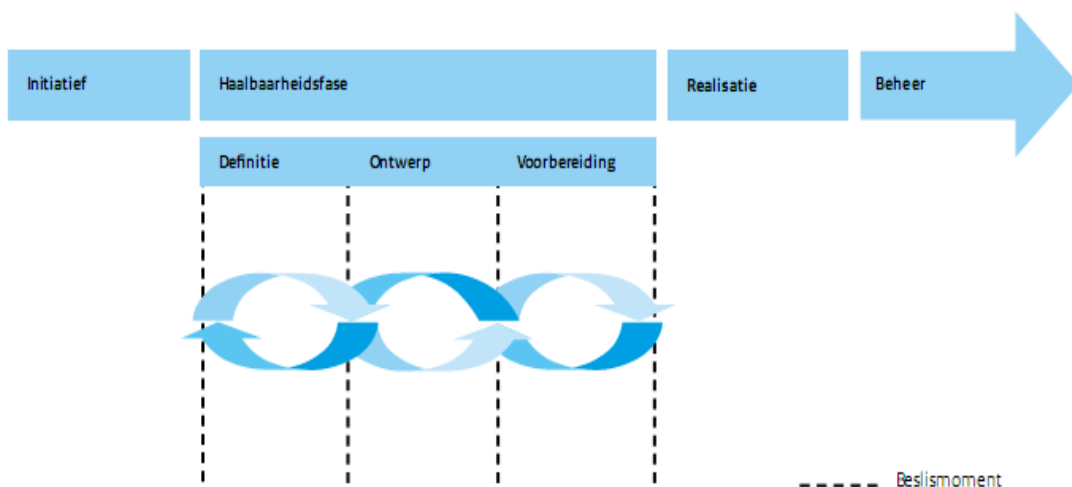
Gebiedsontwikkeling kan worden gezien als de praktische uitwerking van ontwikkelingsplanologie, een actievere vorm van ruimtelijke ordening die sinds de jaren '90 zijn intrede heeft gedaan (WRR, 1998). Het begrip gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale benadering van een project waarin alle activiteiten die nodig zijn voor het realiseren van een bepaald project in de ruimte worden verenigd (Wolting, 2006). Het is de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld – bijvoorbeeld woningen, kantoren, bedrijventerreinen, winkelcentra en recreatie, al dan niet in combinatie met elkaar.

Sinds het uitbreken van de economische crisis staat gebiedsontwikkeling onder druk (Franzen & De Zeeuw, 2009). Zoals geschetst in de inleiding ondervinden veel gemeenten de negatieve financiële gevolgen van deze projecten. Doel van deze paragraaf is dan ook nader in te gaan op de praktijk van gebiedsontwikkeling, waarbij eveneens de koppeling wordt gemaakt met marktrisico. In §2.3.2 zal het proces van gebiedsontwikkeling worden beschreven. Vervolgens worden de actoren en hun belangen behandeld (§2.3.3). Er zijn verschillende rolverdelingen mogelijk tussen deze actoren, welke worden besproken in §2.3.4. Deze rolverdeling gaat gepaard met een verdeling van het risico en is daarmee essentieel in dit onderzoek.

2.3.2. Gebiedsontwikkelingsproces

Het proces van de gebiedsontwikkeling is de gehele periode van initiatief tot en met de oplevering van het vastgoed en de openbare ruimte. Vanuit de literatuur wordt dit proces ingedeeld in verschillende fasen (Wolting, 2006). Deze fasen zijn respectievelijk: initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie en beheer (zie figuur 2.1).

Figuur 2.5: Fasen gebiedsontwikkeling



Bron: VROM, 2011

De fasen worden idealiter afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument, waarin afspraken en uitgangspunten vastgelegd worden (VROM, 2011). Hieronder worden deze fasen kort besproken.

❖ **Initiatiefase**

De initiatiefase is bedoeld om te onderzoeken of de gebiedsontwikkeling gewenst is en of er betere alternatieven zijn (VROM, 2011). In de initiatiefase worden ideeën en ambities verkend, en soms verbeeld in schetsen of vlekkenplannen (Kenniscentrum PPS, 2004a). Het initiatief kan zowel door publieke als private partijen worden genomen. Een goede analyse van de opgave, de betrokken partijen en ingenomen grondposities is hierin van belang. Er zal ook duidelijkheid moeten worden verschaft over de risicodragende betrokkenheid van private partijen in de grondexploitatie. De partijen leggen in deze fase nog geen verplichtingen en verantwoordelijkheden vast, maar kunnen wel afspraken maken door middel van een intentieovereenkomst (Wolting, 2006).

❖ **Haalbaarheidsfase**

De haalbaarheidsfase is een intensieve en complexe fase van de gebiedsontwikkeling (VROM, 2011). Aan het eind van deze fase zijn alle plannen gemaakt. Definitieve afspraken, zoals de verdeling van kosten, risico's en zeggenschap moeten dan bekend zijn (Wolting, 2006). De haalbaarheidsfase bestaat uit drie subfasen, die elk een eigen eindproduct hebben.

- De *definitiefase*: Het eindproduct bestaat uit planologische en publiekrechtelijke voorwaarden.
- De *ontwerpfase*: Het eindproduct is het ontwerp dat past binnen de kaders uit de definitiefase.
- De *voorbereidingsfase*: Het eindproduct is het realisatieplan als uitwerking van het ontwerp (VROM, 2011).

❖ **Realisatiefase**

De plannen die zijn vastgesteld tijdens de vorige fase, wordt uitgevoerd in de realisatiefase. De definitieve afspraken over kosten, risico's en zeggenschap moeten nu in de praktijk worden gebracht (VROM, 2009). In deze fase worden alle fysieke werkzaamheden uitgevoerd, van sloop tot en met oplevering van het vastgoed en de openbare ruimte.

❖ **Beheerfase**

In deze fase is de gebiedsontwikkeling afgerond. Het gebied moet nu worden beheerd en onderhouden. De verschillende deelprojecten binnen de gebiedsontwikkeling worden overgedragen aan de eindgebruikers, woningen aan de kopers, winkels aan de beleggers, en openbare ruimte aan de gemeente. (VROM, 2011).

Bij complexe en omvangrijke gebiedsontwikkelingsprojecten worden deze fasen vaak meerdere keren doorlopen, omdat ambities en uitgangspunten soms niet haalbaar zijn (VROM, 2011). Dit komt overeen met de gedachtegang van Spit & Zoete (2006) dat planningsprocessen cyclisch-iteratief zijn. Zij beamen dat de kans bestaat dat stappen meerdere keren moeten worden doorlopen, want de praktijk is vaak weerbarstiger dan dit stappenschema doet voorkomen. Ook Van Rooy (2008) stelt dat deze fasen slechts houvast geven in een dynamisch proces.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Resumerend kan worden gesteld dat het proces van gebiedsontwikkeling verschillende fasen doorloopt. In het begin van het gebiedsontwikkelingsproces is er nog veel onzekerheid. Dat betekent dat ook het financiële model zich eerst beperkt tot een 'normatieve verkenning' (Kenniscentrum PPS, 2004b). De uitkomsten hebben een grote marge en er wordt gebruikt gemaakt van een bandbreedte. Er wordt gewerkt van grof naar fijn. Gedurende het proces worden plannen gedetailleerder uitgewerkt en worden de kosten en opbrengsten inzichtelijker. Deze notie is van belang voor dit onderzoek, omdat dat ook betekent dat er aan het begin dus nog een grote mate van onzekerheid is over marktomstandigheden. De tweede notie is dat er gedurende het proces overeenkomsten worden gesloten met partijen. Deze overeenkomsten hebben ook gevolgen voor de risicoverdeling. Hier wordt in §2.3.4 verder op ingegaan.

2.3.3 Actoren bij gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling zijn vaak meerdere private en publieke actoren betrokken (Wolting, 2006; Van Rooy, 2008). Om inzicht te krijgen in het proces van gebiedsontwikkeling is het van belang te begrijpen op welke wijze deze actoren betrokken zijn. Daarom worden de diverse actoren hieronder besproken, waarbij aandacht wordt besteedt aan de belangen die ze hebben bij de ontwikkeling.

Er valt een eerste onderscheid te maken tussen direct en indirect betrokken actoren, op basis van de risico's die zij dragen bij de grondexploitatie (Kenniscentrum PPS, 2003). Dit onderscheid is van belang voor dit onderzoek, omdat hiermee de actoren worden benoemd die (doorgaans) het marktrisico dragen bij gebiedsontwikkeling. Gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars zijn actoren die vanuit hun financiële betrokkenheid een direct belang hebben bij gebiedsontwikkeling. Deze drie partijen participeren veelal in de grond- en/of vastgoedexploitatie. Ook andere private actoren, zoals zorginstellingen en beleggers, doen dit sporadisch, maar worden niet apart belicht in dit onderzoek.

Indirect betrokken actoren zijn bijvoorbeeld de rijksoverheid, provincies, beleggers en burgers. Omdat deze doorgaans niet participeren in de grond- en vastgoedexploitatie, en daarmee geen direct marktrisico lopen, worden deze buiten beschouwing gelaten. Uiteraard betekent dit niet dat indirect betrokken actoren helemaal geen risico's lopen met betrekking tot het vastgoed. Beleggers lopen vanuit hun bedrijfsvoering net als de projectontwikkelaars risico. Hieronder worden drie typen actoren uitgelicht die direct betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling, en daarmee ook marktrisico dragen. Dat zijn achtereenvolgens de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie.

❖ **Gemeente**

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop gemeenten met marktrisico omgaan. De gemeente vormt dan ook de centrale actor in het onderzoek. De ruimtelijke ordening is in Nederland van oudsher decentraal geregeld (Spit & Zoete, 2006). Het zwaartepunt van overheidssturing op de ruimtelijke ordening ligt dan ook op gemeentelijk niveau. De gemeente heeft als doel het zodanig organiseren van het ruimtegebruik dat er goede woon- en leefomstandigheden worden gecreëerd (Bult-Spiering et al., 2005). Gemeenten zijn vaak betrokken vanuit hun publiekrechtelijke taak met de bijbehorende planologische bevoegdheden, maar kunnen ook de initiator zijn van een gebiedsontwikkeling. Daarmee zijn ze zowel marktmeester als marktspeler op de grondmarkt (Segeren, 2007).

Deze gemeentelijke organisatie kan worden opgesplitst in de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie. Het bestuur bestaat uit het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad (Wolting, 2006). Sinds 2002 is er door de invoering van het dualisme een duidelijke scheiding tussen de taken en bevoegdheden van het college van B&W en de raad (Denters et al., 2008). De gebiedsontwikkeling waarin een gemeente participeert vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van het bestuur. De raad heeft daarbij een kaderstellende en controlerende rol. Zoals gezegd worden de fasen van

gebiedsontwikkeling idealiter afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument, waarin afspraken en uitgangspunten vastgelegd worden (VROM, 2011). Die overeenkomst is van dusdanig gewicht dat die ter besluitvorming aan de raad wordt overlegd. Dit is met name het geval aan het eind van de haalbaarheidsfase. Dan wordt er een besluit genomen ten aanzien van het realiseren van de gebiedsontwikkeling. Kanttekening daarbij is dat de ambtelijke organisatie en de wethouders veel invloed hebben op de inhoud van raadsbesluiten in de praktijk. Er is dan ook geen sprake van een 'alles regerende raad' (Denters et al., 1999).

❖ *Projectontwikkelaar*

Het is ook van belang de rol van de ontwikkelaar te beschrijven, omdat deze de opstalontwikkeling voor zijn rekening neemt. Daarmee draagt de ontwikkelaar direct het afzetrisico van deze opstellen. Commerciële projectontwikkelaars zijn private partijen die als doel hebben om vastgoed te ontwikkelen. De ontwikkelaar investeert in de bouw van vastgoed, met als doel dit op de vastgoedmarkt met winst te verkopen aan beleggers, woningcorporaties of eindgebruikers. Het is derhalve van belang dat er rendement wordt gehaald op het vastgoed. Op basis van bekende marktgegevens, vraag- en aanbodvoorspellingen nemen zij een risico door vastgoed te ontwikkelen, waarbij doorgaans gaandeweg het proces kopers en huurders worden gezocht (Wolting, 2006). Ze realiseren dus of voor eigen rekening en risico of doen dat in opdracht van een gebruiker of belegger (zie ook §2.2.3).

❖ *Woningcorporatie*

Sinds de verzelfstandiging zijn woningcorporaties niet meer als publieke actoren te definiëren. Een woningcorporatie is een privaatrechtelijke instelling op het gebied van volkshuisvesting. Toch vervullen zij een maatschappelijke functie (Wolting, 2006). Ze hebben als doel het bouwen, verhuren en beheren van sociale woningen. Mede dankzij het gemeentelijke grondbeleid is deze sociale woningbouw, het commercieel minder interessante deel van de woningmarkt, in Nederland van hoogwaardige kwaliteit (Van der Krabben, 2011). Na de verzelfstandiging wordt door corporaties ook commerciële woningbouw of maatschappelijk vastgoed ontwikkeld. Soms is zij vanwege haar bezit in een gebied een speler in het proces van herstructurering (Wolting, 2006).

2.3.4 Ontwikkelingsmodellen

Bovenstaande actoren zijn, soms vanwege ingenomen grondposities of vastgoedbezit, direct betrokken bij gebiedsontwikkeling. De mogelijkheid bestaat ook dat de gemeente de regie heeft bij de ontwikkeling en private partijen daarbij actief betreft. Het VROM (2011) stelt dat de rol van marktpartijen bij de planvorming steeds belangrijker wordt vanwege hun specifieke marktkennis en eerdere ervaringen met gebiedsontwikkeling. De rol van de gemeente kan zich bij gebiedsontwikkeling beperken tot haar publiekrechtelijke taken. Daarnaast is de gemeente doorgaans afnemer van de openbare ruimte en kan zij tevens opdrachtgever zijn van haar eigen vastgoed. Tegelijkertijd kan zij opereren als marktspeler door, al dan niet in samenwerking met andere partijen, de grondexploitatie te voeren. De opstalontwikkeling wordt zagezegd verzorgd door marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties.

Er zijn verschillende samenwerkingsconstructies mogelijk tussen de gemeente en private partijen. De meest zwaarwegende criteria daarbij zijn de ingenomen grondposities en de verdeling van de regie in relatie tot de risico's (Kenniscentrum PPS, 2004a). Hoewel samenwerking bij gebiedsontwikkeling zoals aangegeven voor de hand ligt, is dit niet altijd het geval. Bij bepaalde projecten is er nauwelijks sprake van samenwerking, bijvoorbeeld in het geval dat een private partij de grond bezit en zich beroept op

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

de mogelijkheid van zelfrealisatie (Wolting, 2006). Daarom wordt in dit onderzoek gekozen voor het begrip *ontwikkelingsmodel*.

Volgens De Greef (2005) komt het onderscheid tussen deze modellen in hoofdlijnen neer op een driedeling: de grondexploitatie is in handen van de gemeente (1), de marktpartijen zijn verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling van de grond- en vastgoedexploitatie (2), de financiële risico's van de grondexploitatie zijn verdeeld over de gemeente en marktpartijen (3). Dit wordt ook wel beschreven als het onderscheid tussen een publieke exploitatie, private exploitatie, en een publiek-private samenwerking (PPS) (VROM, 2011). De drieverdeling is gebaseerd op de vraag welke partij de grondexploitant is en daarmee in beginsel het grondexploitatierisico draagt. Aan de hand hiervan worden kort de ontwikkelingsmodellen behandeld.

❖ **Publieke grondexploitatie**

• **Traditioneel model**

Bij een volledig publieke grondexploitatie is er sprake van een eenduidige rolverdeling: de gemeente voert de grondexploitatie en de marktpartijen beperken zich tot de opstalontwikkeling. In de praktijk houdt dat in dat de gemeente een plan ontwerpt, de gronden aankoopt en deze bouwrijp maakt. Vervolgens verkoopt zij deze gronden aan een private partij. In dit model draagt de gemeente alle risico's van de grondexploitatie en heeft zij de regie in handen (Van den Hof, 2006).

• **Bouwclaimmodel**

Net als bij de volledig publieke grondexploitatie heeft de overheid bij het bouwclaimmodel de regie, ondanks het feit dat zij niet alle gronden in het plangebied in bezit heeft aan het begin van het proces (Kenniscentrum PPS, 2004a). Bij dit model past een actief grondbeleid van de overheid, waarbij ze zelf de gronden verwerft die nodig zijn voor de ontwikkeling van een gebied. Het verschil met het traditionele model is het volgende. In het bouwclaimmodel staan private partijen grond af aan gemeente in ruil voor bouwclaims. Ze krijgen een aantal bouwrijpe kavels in ruil voor hun grond. Daarmee ontstaat al in de initiatiefase of in de planfase een juridisch bindende afhankelijkheid tussen partijen (Van den Hof, 2006). Die afhankelijkheid is terug te zien in de onderhandelingspositie die de private partij heeft. Hoewel de planvorming en de gemeentelijke gronduitgifte in dit model volledig in publieke handen is, wil de marktpartij toch invloed op de planontwikkeling. Dat komt omdat het plan van invloed is op de waarde van het vastgoed dat de private partij wil realiseren (Kenniscentrum PPS, 2004a). De marktpartij is dus afhankelijk van de gemeente, die op haar beurt afhankelijk is van de grond van de private partij.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van het bouwclaimmodel komt de gemeente in het bezit van alle grond in het plangebied. Ze kan vervolgens zelf het plan maken, en heeft dus de regie in handen. Het bouwclaimmodel biedt in beginsel mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit te borgen door privaatrechtelijke afspraken te laten volgen op publiekrechtelijke planvorming (Van den Hof, 2006). Bij het bouwclaimmodel heeft de overheid de meeste sturingsmogelijkheden van alle PPS-modellen (VROM, 2011).

❖ **Publiek-private grondexploitatie**

• **Joint venturemodel (GEM)**

Bij sommige projecten wordt de grondexploitatie door publieke én private partijen gevoerd. In het joint venture-model vormt de herverdeling van gronden via een gezamenlijke publiek-private onderneming, een grondexploitatiemaatschappij, de kern van de samenwerking (VROM, 2011). Een

grondexploitatie maatschappij (GEM) is een grondbedrijf op locatieniveau. De taak van de GEM is het verwerven, bouw- en woonrijp maken van gronden op een financieel verantwoorde wijze (Kenniscentrum PPS, 2004a). Daarnaast legt de GEM ook het openbaar gebied aan.

De juridische vorm van een deze joint venture is vaak een commanditaire vennootschap (CV) met één beherende vennoot (BV) (Van den Hof, 2006). De GEM is een grondbedrijf dat zowel publiek als privaat is, waarin risico's en zeggenschap verdeeld zijn. In vergelijking tot het bouwclaimmodel kan worden gesteld dat gemeenten inleveren aan invloed op de planvorming, maar ook minder risico lopen. De private partijen krijgen juist meer invloed op de planvorming, maar delen het risico en de kosten. Het joint venture-model komt vaak voor wanneer er private partijen zijn die een aanzienlijke grondpositie hebben. Het kan ook zijn dat de gemeente er vrijwillig voor kiest om marktpartijen te betrekken. Het joint venture-model en de (doorgaans) daarbij behorende GEM is bij gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland een variant veel voorkomt, met name op VINEX-locaties (Ibid.).

❖ **Private grondexploitatie**

• **Concessiemodel**

Een andere vorm van PPS is het concessiemodel. In de voorgaande twee modellen is de overheid centraal gepositioneerd in het proces van gebiedsontwikkeling. Dit is niet het geval bij het concessiemodel. In deze vorm van PPS is de invloed van de markt op gebiedsontwikkeling het sterkst aanwezig. Bij dit model heeft de gemeente meestal de niet-bouwrijpe grond in bezit, waarna deze wordt overgedragen aan een private partij voor de ontwikkeling (VROM, 2011). De private partij zorgt voor de integrale ontwikkeling van het gebied. De gemeente zorgt er wel voor dat er een programma van eisen en een visie zijn voor het gebied, maar laat de integrale grondexploitatie en opstalontwikkeling over aan de marktpartij(en). Dit zorgt ervoor dat het gehele risico van de grondexploitatie bij marktpartijen komt te liggen. Wanneer de openbare ruimte is ontwikkeld wordt die, met of zonder beheersovereenkomst, teruggeleverd aan de gemeente (Van den Hof, 2006). Overheidsinterventies beperken zich in het concessiemodel in formele zin tot het begin en het einde van het proces, hoewel in de praktijk blijkt dat vaak het bloed kruipt waar het niet gaan kan en de overheid over de schouder van de concessiehouder blijft meekijken (Van der Cammen 2007). De marktwerking staat in dit model centraal, die zou moeten leiden tot een betere kosteneffectieve prestatie en een groter commitment van private partijen. De vraag is echter of het in de praktijk ook altijd zo uitwerkt (Van den Hof, 2006). Het Ministerie van VROM (2011) geeft in de Reiswijzer voor Gebiedsontwikkeling aan dat in de praktijk het concessiemodel niet voor iedere gebiedsontwikkeling geschikt is gebleken. Een concessiemodel werkt als er duidelijkheid is over de opgave én de marktpartij zelf de risico's in handen heeft. Bij eenvoudige projecten, zoals de ontwikkeling van nieuwe woonwijken, blijkt dit model succesvoller dan bij complexe projecten. Bij complexere projecten is er sprake van verschillende actoren en belangen, die de opgave een stuk moeilijker maken.

• **Private ontwikkeling (zelfrealisatie)**

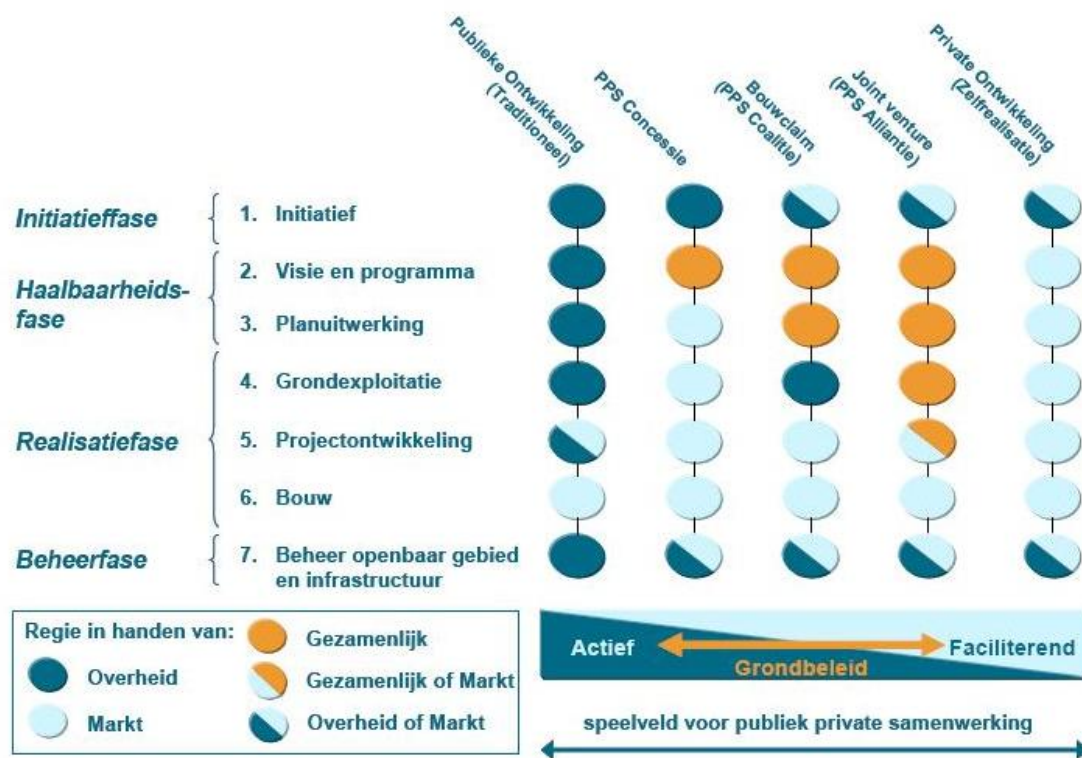
Wanneer de grond in handen is van een private partij, mag deze de grond zelf bouwrijp maken en ontwikkelen voor eigen rekening en risico conform het bestemmingsplan en door de gemeente gestelde kaders (Kenniscentrum PPS, 2004a). Dit wordt ook wel private ontwikkeling of zelfrealisatie genoemd. De gemeente draagt in dit geval niet het grondexploitatie risico. Het risico ligt volledig bij de private partij.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

De wijze waarop de rolverdeling in de verschillende fasen bij gebiedsontwikkeling is verdeeld tussen de overheid en de markt is weergegeven in Figuur 2.6.

Figuur 2.6: Rolverdeling bij ontwikkelingsmodellen



Bron: Kenniscentrum PPS, 2004a

Het voeren van regie bij gebiedsontwikkeling gaat eveneens gepaard met een bepaalde hoeveelheid risico. Bij de bovenstaande opsomming is dan ook per ontwikkelingsmodel kort stilgestaan bij de risicoverdeling. Toch is het van belang om hier enige nuance aan te brengen, die soms lijkt te ontbreken in de literatuur. De ontwikkelingsmodellen zoals hierboven beschreven zijn 'ideaaltypen'. Doordat elk gebiedsontwikkelingsproject uniek is, is er eveneens een veelvoud aan unieke samenwerkingsconstructies denkbaar. Hoe dit is vormgegeven hangt af van de afspraken die hieraan ten grondslag liggen. Dit is met name het geval bij PPS-constructies. Hier is het risico van de uitgifte van gronden en het daarmee verbonden afzetrisico een belangrijk onderwerp van onderhandeling (Meijer en Nijland, 2011).

Ter illustratie: bij het bouwclaimmodel draagt de gemeente het marktrisico zogezegd grotendeels, maar afhankelijk van de inbreng- en afnamevoorwaarden kan het risico worden verkleind. Zonder contractuele afspraken omtrent prijs en afname bij de inbreng, is de private partij niet verplicht de grond af te nemen. Daarmee ligt het risico dus bij de gemeente. Indien een private partij die haar grond heeft ingeleverd bij de gemeente in plaats van een recht tot afname een plicht hiertoe heeft, wordt het afzetrisico gealloceerd bij de private partij. Dit zal meestal gepaard gaan met een lagere grondopbrengst voor de gemeente (Ibid.). Een hogere grondopbrengst vormt dus een argument om

geen afnameverplichting vast te leggen. Risico nemen blijkt immers wat waard te zijn. Dit wordt evidentier bij stagnerende afzetmogelijkheden. Bij een dalende grondwaarde heeft de gemeente grond aangekocht, maar ontbreekt een afnameverplichting. In dat geval bestaat de mogelijkheid dat de private partij de bouwclaim teruggeeft aan de gemeente. Derhalve blijft de grond, waarvoor een bepaald bedrag betaald is, in bezit van de gemeente.

Bij een GEM wordt het grondexploitatie-risico gedeeld door de gemeente en een of meerdere private partijen. De wijze waarop dit verdeeld is, is ook in dit ontwikkelingsmodel afhankelijk van de gemaakte afspraken. Het gronduitgifte-risico ligt bij dit ontwikkelingsmodel zowel bij de gemeente als bij de private partij(en). Het afzetrisico van het vastgoed ligt in principe bij de private ontwikkelaar. De gemeente kan echter ook meer risico dragen, bijvoorbeeld door een constructie waarin het resultaat van de vastgoedexploitatie van invloed is op het grondexploitatie-resultaat van de gemeente. De onderhandelingen voorafgaand aan de overeenkomsten hebben continu betrekking op de verdeling van zeggenschap, kosten en risico. In de praktijk willen partijen zo veel mogelijk zeggenschap, maar met zo min mogelijk kosten en risico's (Kenniscentrum PPS, 2004b).

In het vervolg van dit onderzoek, en dan met name het empirische gedeelte, zal nauwkeurig worden omgegaan met de risicoverdeling bij gebiedsontwikkeling. Tenslotte kan met de beschrijving van de diverse ontwikkelingsmodellen de afbakening van dit onderzoek worden beargumenteerd. Dit onderzoek focust zich namelijk op gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een risicodragende rol heeft. Daarmee worden het concessiemodel en de private grondexploitatie van dit onderzoek uitgesloten. Hierbij heeft de gemeente ten aanzien van de grondexploitatie namelijk een faciliterende rol. Ze draagt daarin zelf het marktrisico niet, waardoor deze ontwikkelingsmodellen minder relevant en interessant zijn voor dit onderzoek.

2.3.5 Dynamisch en complex

Gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Dit heeft te maken met de betrokkenheid van een groot aantal actoren met uiteenlopende belangen (Bult-Spiering et al., 2005). In 2.3.3 zijn de direct betrokken actoren, projectontwikkelaars, gemeenten en corporaties, reeds besproken. De verhouding tussen deze partijen is echter veranderd. In jaren '90 ontstond op de grondmarkt een verschuiving van een single-actor situatie, waarin de gemeente de enige speler was op de grondmarkt, naar een multi-actor situatie, waarbij ook marktpartijen grondposities innamen (Groetelaers, 2004). Daarmee ontstond ook een ander sturingsperspectief. Dit heeft zijn uitwerking op de (juridische) inrichting van de ontwikkelingsmodellen. Door de toenemende complexiteit en het grote aantal belanghebbenden is zowel het tempo van uitvoering als de kwaliteit van veel plannen onder druk komen te staan (VROM, 2011). Een ander kenmerk van gebiedsontwikkeling is de lange doorlooptijd (Bakker et al., 2005). Daarnaast is er sprake van een dynamische omgeving: gedurende de ontwikkeling is er sprake van veranderende (bestuurlijke) omstandigheden. De veranderende marktomstandigheden zijn daar het meest evidente voorbeeld van. De lange doorlooptijd in combinatie met de dynamiek en complexiteit maakt het voorspellen van toekomstige ontwikkelingen moeilijk (Wigmans, 1998). Onzekerheid en risico zijn dan ook inherent aan gebiedsontwikkeling.

2.4 Risicoanalyse

2.4.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat gebiedsontwikkeling gepaard gaat met aanzienlijke investeringen, een lange doorlooptijd en een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Er bestaan bij gebiedsontwikkelingsprojecten dan ook uiteenlopende risico's (Meijer & Nijland, 2011). In Bijlage D worden een aantal risicosoorten benoemd, ingedeeld naar drie niveaus: organisatierisico's, projectrisico's en omgevingsrisico's. Organisatierisico's hebben betrekking op hoe de organisatie is vormgegeven. Projectrisico's hangen samen met specifieke kenmerken van het project of worden veroorzaakt door de invulling van het plan. Omgevingsrisico's zijn externe risico's, bijvoorbeeld veranderende wet- en regelgeving (Kenniscentrum PPS, 2004c). Dit onderzoek richt zich alleen op het marktrisico, eveneens een omgevingsrisico.

Er zijn verschillende manieren waarop risico's kunnen worden geanalyseerd, en diverse methoden die daarbij kunnen worden toegepast. Alvorens zal worden ingegaan op deze risicoanalysemethoden, dienen eerst een aantal onderwerpen te worden besproken. Eerst wordt ingegaan op het algemene begrip risico en hoe vanuit dat perspectief het begrip marktrisico kan worden getypeerd. Vervolgens wordt risicomangement in §2.4.3 besproken.

2.4.2 Risico

In de literatuur zijn verschillende definities over risico terug te vinden. Hieronder worden er een aantal genoemd:

- *Ri-si-co* het, de; o en m -'s gevaar van schade of verlies: ~ lopen; (Van Dale, 2012);
- *Risk* is an uncertain (generally adverse) consequence of an event or activity with respect to something that humans value (IRGC, 2007);
- *Risk* is a potential future event which is uncertain in likelihood and consequence (Loosemore et al., 2006);
- *Risico* is een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die kan leiden tot uitloop van het project, tot kostenoverschrijding of tot het niet voldoen aan gestelde kwaliteitseisen (van Well-Stam et al., 2010).;
- Probability of event x magnitude of loss / gain (Rafterty, 1994).

De genoemde definities van risico kennen twee kernelementen: de kans dat een risico optreedt en het effect van dat optreden. Daarnaast zijn er een tweetal aspecten betreffende de definiëring waar verschillende meningen over bestaan in de literatuur.

Het eerste aspect betreft de vraag of met risico per definitie een *negatief effect* verondersteld wordt. Ward & Chapman (2003) hebben kritiek op deze 'beperkte uitleg' van risico. Zij stellen dat risico vaak geassocieerd wordt met een negatieve consequentie van een gebeurtenis: 'dingen die mogelijk fout gaan' of bedreigingen. Zij behoren tot de stroming die stelt dat een risico ook een positief effect kan hebben (Renn, 2008; Rafterty, 1994; Loosemore et al., 2006). Risico is daarbij een dubbelzijdige benadering, als twee kanten van een munt. Daartegenover staat de stroming die stelt dat risico per definitie een negatieve impact heeft (Van Well-Stam et al., 2010; MacCrimmon & Wehrung, 1986). In dit onderzoek is het uitgangspunt dat (markt)risico altijd een negatieve impact heeft (§2.2.1). Een positieve impact wordt als 'kans' gezien. Dit betekent niet dat voorbij wordt gegaan aan de

dubbelzijdige benadering van risico. Dit is inherent aan het opstellen van grondexploitaties. Door de opbrengsten hoog te ramen, is het risico dat de opbrengsten tegenvallen groter. Door de opbrengsten laag te ramen, ontstaat de kans dat de opbrengsten hoger uitvallen.

Het tweede aspect heeft betrekking op de ruime opvatting van het begrip ‘*gebeurtenis*’. Een risico kan bestaan uit het optreden van een bepaalde gebeurtenis, maar ook een verandering van condities in een project valt te relateren aan het begrip risico (Loosemore et al., 2006). Dit aspect is belangrijk voor dit onderzoek, omdat marktrisico als een verandering van condities kan worden gezien. In bovenstaande definities van risico wordt dit niet uitgesloten, maar het is belangrijk om te benadrukken dat gebeurtenissen zich niet alleen beperken tot ‘*single points of action*’ (Klemetti, 2006).

Een begrip dat veel wordt gebruikt in relatie tot risico is onzekerheid (zie ook §2.3.5). Risico en onzekerheid staan in verband met elkaar, en worden veelal door elkaar gebruikt (Rafterty, 1994). De verschillen tussen deze begrippen hebben met name betrekking op de aspecten *voorspelbaarheid en modelleerbaarheid* (Gehner, 2011). Wanneer aan beide voorwaarden niet kan worden voldaan, wordt het als een onzekerheid getypeerd. Het onderscheid tussen onzekerheid en risico is echter niet hard. Loosemore en collega’s (2006) zien risico en onzekerheid dan ook als twee uiteinden van een continuüm (Figuur 2.7). Het verschil tussen de twee wordt dus bepaald door de gradatie van kennis over een toekomstige gebeurtenis.

Figuur 2.7: Continuüm risico en onzekerheid

Risico	Onzekerheid
Kwantificeerbaar	Niet-kwantificeerbaar
Statistische beoordeling	Subjectieve waarschijnlijkheid
Harde data	Geïnformeerde mening

Bron: Loosemore et al., 2006

Hiermee rijst de vraag in hoeverre een toekomstige gebeurtenis te voorspellen en te modelleren is. Olsson (2007) benoemt een belangrijk onderscheid om onzekerheid te karakteriseren: *stochastische* onzekerheid en *epistemologische* onzekerheid. Stochastische onzekerheid is een onzekerheid die niet kan worden voorzien. Een voorbeeld is de mogelijke uitkomst bij het gooien van een dobbelsteen. Hierbij is het mogelijk om een kansverdeling op te stellen van mogelijke uitkomsten, om de onzekerheid in kaart te brengen. Het verzamelen van informatie en het vergroten van de populatie kunnen er voor zorgen dat deze kansverdeling nauwkeuriger wordt, maar beide opties kunnen niet de fundamentele parameters veranderen (Renn, 2008). Epistemologische onzekerheid komt voort uit het gebrek aan inzicht over deze fundamentele parameters. De impact van klimaatverandering wordt hierdoor bijvoorbeeld als zeer onzeker beschouwd. Dit type onzekerheid ontstaat wanneer er onvoldoende kennis is over oorzaak, kans en effect van gebeurtenissen, en de relaties hiertussen (WRR, 2002; Wiener, 2011). In principe kan epistemologische onzekerheid dus worden teruggedrongen door meer kennis en inzicht te verkrijgen (Van Asselt, 2000; Olsson, 2007).

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

De relevantie van bovenstaand onderscheid voor risicoanalyse is gelegen in het doen van inschattingen van onzekerheid. In het geval van stochastische onzekerheid is het mogelijk om 'objectieve' inschatting te doen over de kans dat een gebeurtenis optreedt. Bijvoorbeeld bij het gooien van een dobbelsteen. Subjectieve inschattingen bevatten een mate van zekerheid omtrent het optreden van een gebeurtenis, omdat die gebaseerd is op onvolledige informatie (Renn, 2008).

Ook Halman (1994) gebruikt het onderscheid tussen objectieve en subjectieve inschattingen voor zijn definiëring van risicotypen. Hij veronderstelt dat dit wordt veroorzaakt door de frequentie waarin het risico zich voordoet. Halman voegt daar nog een tweede onderscheid aan toe. Dat tussen een statisch en een dynamisch risico. Bij een statisch risico is het risico niet beïnvloedbaar. Als de 'gok' eenmaal is genomen, dan kan de risiconemer slechts afwachten. Een voorbeeld is het kopen van een aandeel (exclusief put-opties). Een dynamisch risico is daarentegen wel beïnvloedbaar door de risiconemer. Deze risico's worden gekarakteriseerd door de mate waarin een situatie beheerst kan worden. Een voorbeeld is een productieproces dat bijgesteld kan worden. Als bovenstaande verhandeling in een matrix wordt gezet, ontstaan vier soorten risicodefinities (Figuur 2.8).

Figuur 2.8: Risico-definities

	Frequent optreden	Niet frequent optreden
Statistisch risico keuze probleem "gok visie"	<p><u>Objectief meetbaar:</u> Frequentie van falen</p> <p>Voorbeeld: Aantal vorstverletdagen in aannemers begroting</p>	<p><u>Subjectief beoordeelbaar:</u> Mate van (beredeneerd) geloof in kans op falen</p> <p>Voorbeeld: Aankoop aandelen</p>
Dynamisch risico keuze proces "beheersvisie"	<p><u>Objectief meetbaar:</u> Frequentie van falen t.g.v. onbeheerst proces</p> <p>Voorbeeld: Kwaliteitsprocedure in procesindustrie</p>	<p><u>Subjectief beoordeelbaar:</u> Mate van (beredeneerd) geloof in onbeheersbaar proces</p> <p>Voorbeeld: Projectbeheersing</p>

Bron: Halman, 1994

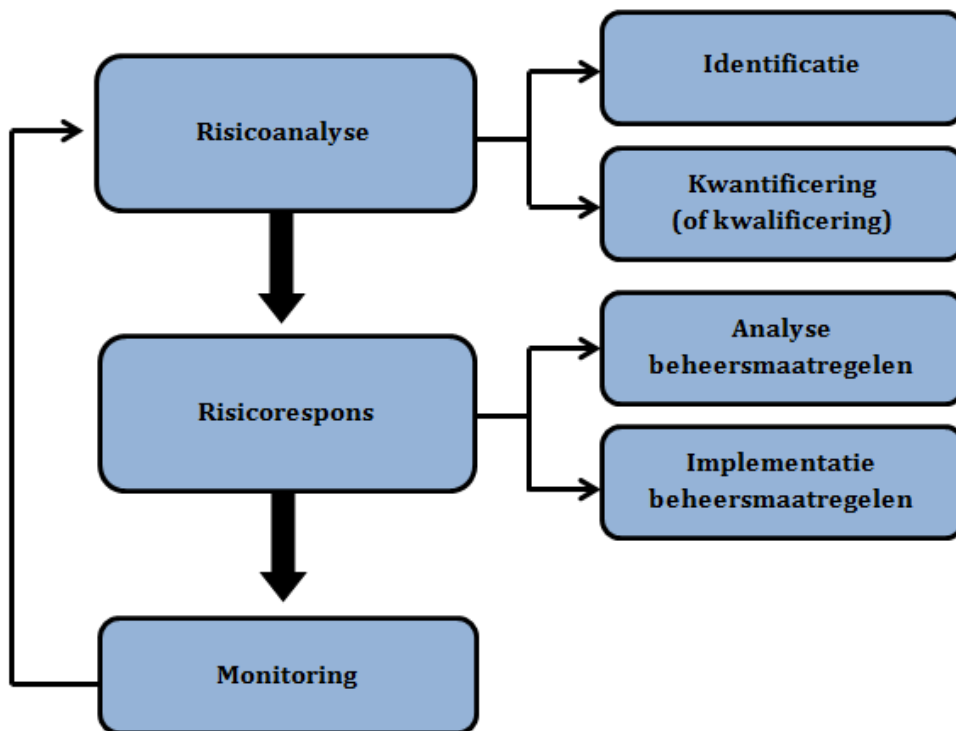
De vraag is tot welk type risico het marktrisico bij grondexploitaties kan worden gerekend. In §2.3 is uitgelegd dat elk project uniek is en daarmee niet frequent voorkomend. Bovendien ontbreekt het aan complete informatie of statistische data om marktschommelingen te kunnen voorspellen (Gehner, 2011). Een objectieve uitspraak is daarom niet mogelijk. Er is sprake van een subjectieve inschatting van een onzekerheid, op basis van kennis, ervaring en intuïtie (Sitkin & Pablo, 1992). Naar de indeling van Halman (1994) passen de risico's bij gebiedsontwikkelingsprojecten in de kolom rechts onderin. Het project kan worden aangepast om beter om te gaan met de veranderende (markt)omstandigheden. Dit wordt projectbeheersing genoemd (Sanderson, 2012). Het is echter maar de vraag in welke mate er tijdens het gebiedsontwikkelingsproces gestuurd kan worden op risico's. Soms zijn er immers al beslissingen genomen die de omvang en de allocatie van het risico hebben bepaald, zoals een samenwerkingsovereenkomst met marktpartijen. Zodoende kunnen er vormen van padafhankelijkheid optreden (Cantarelli et al., 2012). Daarvan is sprake als voorgaande besluiten en de

huidige handelwijze bepalen. Dit kan leiden tot inflexibiliteit van het ontwikkelingsproces, hetgeen gevolgen heeft voor de beheersbaarheid van het marktrisico.

2.4.3 Risicomanagement

Risicoanalyse vormt de basis van risicomanagement (Byrne, 1996). Risicomanagement kan volgens Gehner (2011), in de context van projectmanagement en projectontwikkeling in het bijzonder, worden gedefinieerd als 'het onderkennen en beheersen van risico's en onzekerheden tijdens de realisatie van een project met als doel de kans op een succesvol verloop ervan te verhogen'. Het is daarmee het geheel van activiteiten dat gericht is op het omgaan met risico's ter beheersing van het project (Van Well-Stam et al., 2010). Risicomanagement bestaat dus enerzijds uit het analyseren van risico's om en anderzijds uit het beheersen ervan. Het proces van risicomanagement is in een aantal stappen in te delen. In de literatuur worden diverse stappenschema's genoemd (zie ook Chapman & Ward, 2002), maar in essentie komen ze neer op: risicoanalyse, risicorespons en monitoring van de risico's (Figuur 2.9).

Figuur 2.9: Risicomanagementcyclus



Bron: Gehner, 2011, bewerking auteur.

❖ **Risicoanalyse**

In dit onderzoek staat het analyseren van risico's centraal. De eerste stap betreft het in kaart brengen van alle de risico's: de risico-identificatie. Vervolgens worden deze risico's gewaardeerd. Daarbij wordt

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

een inschatting gemaakt van de kans van optreden en de gevolgen van het risico. Hier kunnen verschillende methoden voor worden gebruikt. Afhankelijk van de gehanteerde methode worden de risico's gekwantificeerd, dan wel gekwalificeerd. Er worden in de literatuur een aantal doelen genoemd van risicoanalyse:

- Het bevorderen van communicatie binnen een project (Gehner, 2011; Van Well-Stam et al., 2010);
- Creëren van nieuwe informatie over het project (Gehner, 2011)
- Het ondersteunen van besluitvorming (Chapman & Ward, 2002; Gehner, 2011);
- Stimuleren van risicobewustzijn binnen het project (Akintoye & McLeod, 1997; Van Well-Stam et al., 2010)
- Het op verantwoorde wijze verdelen van risico's en verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen (Kenniscentrum PPS, 2004c).

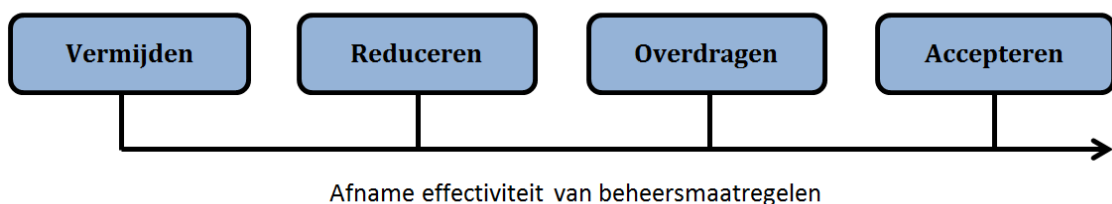
Door een risicoanalyse ontstaat inzicht in het risicoprofiel van het project. Omdat risicoanalyse een belangrijk onderdeel is van dit onderzoek, wordt hier in §2.4.4 verder op ingegaan. Daar worden vooral specifiek de verschillende methoden behandeld.

❖ *Risicobeheersing*

De tweede stap is het analyseren en implementeren van beheersmaatregelen voor de geïnventariseerde risico's. Het doel van risicomangement is immers het omgaan met risico's ter beheersing van het project. Op basis van het risicoprofiel dat voortkomt uit de risicoanalyse kunnen deze beheersmaatregelen worden geformuleerd (Kenniscentrum PPS, 2004c). Dit wordt ook wel *risk-response* genoemd (Chapman & Ward, 2002). Er zijn vier typen respons: vermijden, reduceren, overdragen en accepteren (zie Figuur 2.10).

De meest effectieve beheersmaatregel is het vermijden van het risico. Dit betekent dat het risico niet meer optreedt. Het is echter niet altijd een relevante beheersmaatregel, omdat het tot gevolg kan hebben dat doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd (Van Well-Stam et al., 2010). Het stopzetten van een project is een voorbeeld. Reduceren houdt in dat het risico wel blijft bestaan, maar dat de kans op of het effect van een risico wordt verkleind. Het overdragen van risico is het plaatsen van risico onder de verantwoordelijkheid van een andere partij (Gehner, 2011). Het verdelen van risico is een belangrijk punt van onderhandeling tussen gemeente en marktpartijen, zoals ook in §2.3 is beschreven. Tot slot is het ook mogelijk een risico te accepteren. In dat geval wordt het geanalyseerd, maar wordt er geen verdere actie ondernomen.

Figuur 2.10: Risicorespons



Bron: Gehner, 2011, bewerking auteur.

❖ **Monitoring van risico's**

Tenslotte dienen de risico's te worden geëvalueerd en gemonitord. Onzekerheden en omstandigheden veranderen immers met de tijd, waardoor actualisatie nodig is. Er wordt ook gekeken of de beheersmaatregelen effect hebben gehad (Gehner, 2011).

2.4.4 Risicoanalysemethoden

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat er zijn verschillende methoden, technieken en hulpmiddelen zijn om risico's te analyseren. Hieronder worden een aantal specifieke methoden besproken, waarbij uiteraard niet verondersteld wordt dat onderstaande opsomming van methoden volledig is. Er wordt allereerst onderscheid gemaakt tussen kwalitatieve, semi-kwalitatieve en kwantitatieve methoden. De paragraaf wordt afgesloten met een korte vergelijking van de methoden.

❖ **Kwalitatieve methoden**

Dit type methoden kan worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in de belangrijkste risico's (Van Well-Stam et al., 2010). Voordeel is dat kwalitatieve methoden over het algemeen eenvoudiger toepasbaar zijn, in vergelijking tot kwantitatieve methoden. De keerzijde hiervan is dat ze ook een beperkte hoeveelheid informatie opleveren. De grootte van de risico's wordt niet immers minder concreet. Sommige kwalitatieve methoden worden alleen gebruikt voor het identificeren van risico's, zonder dat deze gewaardeerd worden. Derhalve zijn de (meeste) kwalitatieve methoden voornamelijk bruikbaar in de haalbaarheidsfase van het project (Kenniscentrum PPS, 2004c).

• **Checklist**

Het is mogelijk om alle risico's aan de hand van een checklist te inventariseren, ten einde een zo compleet mogelijke lijst van risico's op te stellen. Deze checklist is gebaseerd op veelvoorkomende risico's, die op basis van ervaringen uit eerdere projecten zijn voorgekomen. Het is een snelle methode om alle risico's te doorlopen, maar heeft als nadeel dat, door de fixatie op deze risico's, minder voorkomende risico's niet worden gevonden (Kenniscentrum PPS, 2004c)

• **Krachtenveldanalyse**

Deze methode richt zich op de omgeving van het project. Alle factoren en actoren worden benoemd, alsmede welke belangen zij hebben bij het project en welke invloed zij kunnen uitoefenen. Dit resulteert echter niet direct in een lijst van risico's, maar doordat er bij gebiedsontwikkeling sprake is van een veelvoud aan actoren is dit een waardevolle methode (Gehner, 2011; Wolting, 2006).

• **Failure mode and effect analysis (FMAE)**

Deze methode heeft als doel het effect van alle ongewenste gebeurtenissen op een proces of project in beeld te brengen: 'For each of the failures identified (whether known or potential) and estimate is made of its occurrence, severity and detection' (Stamatis, 2003). Door alle *failures* te waarderen door middel van woorden als meer, hoger, minder, niet, etc., kunnen de gevolgen worden benoemd. Deze methode wordt vooral in de procesindustrie gebruikt (Ibid.).

• **Risicomatrix**

Met behulp van de risicomatrix worden de risico's vanuit verschillende aspecten beschouwd (technisch, procedureel, economisch, organisatorisch etc.) (Gehner, 2011). Op één as van de matrix staan deze aspecten, op de andere as staan de begrotingsposten waar deze aspecten invloed op hebben.

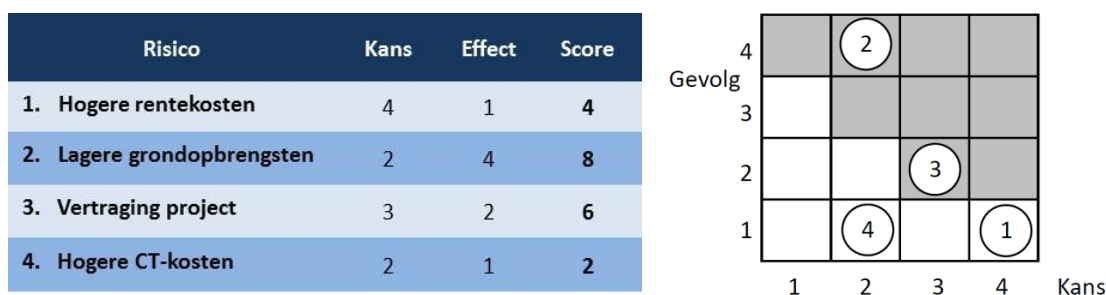
De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

❖ *Semi-kwantitatieve analysemethoden*

Er wordt hier maar één semi-kwantitatieve methode besproken: **Risk Mapping**. Een semi-kwantitatieve methode houdt in dat de risico's worden beoordeeld met een puntentelling. Bij Risk Mapping wordt met scores gewerkt. De score is het product van de kans en het gevolg. De kans en het gevolg zijn echter geen absolute getallen, maar komen voort uit een klassenindeling. De klassen voor de kansfactor zijn bijvoorbeeld 1-10% (1), 10-25% (2), etc. Ook voor het bepalen van het effect wordt gebruik gemaakt van klassen. De methode is vooral goed bruikbaar voor de prioritering van de verschillende risico's (Van Well-Stam et al., 2010).

Figuur 2.11: Risk Mapping



Bron: Auteur, gebaseerd op Van Well-Stam et al., 2010

❖ *Kwantitatieve analysemethoden*

Dit type methoden is gericht op het kwantificeren van de risico's. Het doel is om de risico's te beoordelen op basis van kwantitatieve inschattingen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen deterministische en probabilistische cq. stochastische methoden. Bij de eerste wordt alleen het effect van een risico gekwantificeerd, bij de tweede wordt dit voor zowel de kans als het effect gedaan (Gehner, 2011). Deterministische methoden geven, doordat zij geen stochastische variabele toekennen, alleen antwoord op 'what-if' stellingen of scenario's (Byrne, 1996). Het 'effect' bij kwantitatieve risicoanalyse is het gevolg van het optreden van een gebeurtenis, uitgedrukt in geld of als afwijking van het rendement. Hieronder worden een aantal methoden besproken. De voorbeelden van deterministische methoden zijn de risicopremie, de gevoeligheidsanalyse en de scenarioanalyse. Van de probabilistische methoden worden de Expected Monetary Value methode, de RISMAN-methode en de Monte-Carlo analyse besproken.

• **Risicopremie**

Deze methode is wellicht de meest voorkomende bij grondexploitaties. Het is een reservering voor het gehele project of een bepaalde kostenpost. De omvang is afhankelijk van de risicoattitude van de besluitvormer (Gehner, 2011). Dit wordt vaak gedaan in de vorm van een 'post onvoorzien', waarmee rekening wordt gehouden met de onzekerheid van de ramingen (Wigmans, 2002).

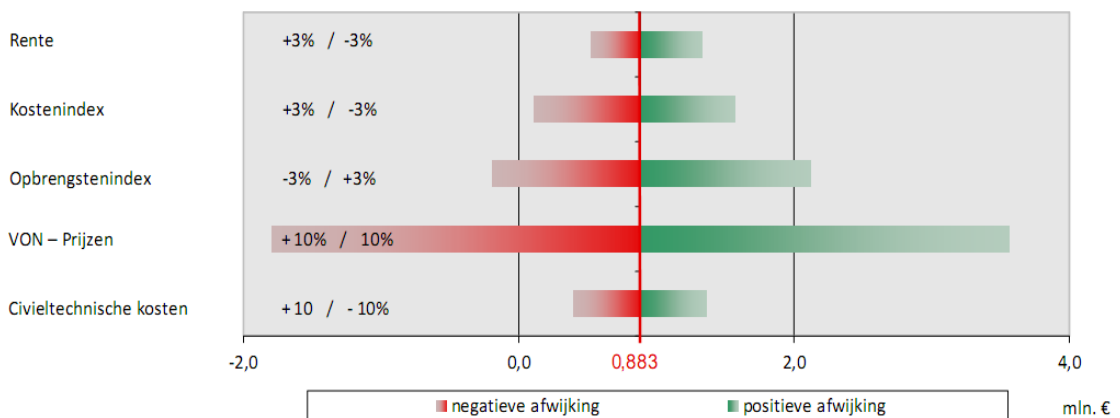
• **Gevoeligheidsanalyse**

Een gevoeligheidsanalyse laat de invloed zien van fluctuaties van variabelen op het financiële projectresultaat, of rendement. Per invoerwaarde wordt het projectresultaat berekend, waarbij de andere variabelen gelijk gehouden worden. Zo wordt de gevoeligheid van het projectresultaat voor de

variatie in deze parameter duidelijk (Gehner, 2011). Het is een deterministische methode (*what-if*), waardoor er geen uitspraak wordt gedaan over de waarschijnlijkheid van deze afwijkingen (Byrne, 1996). Ook wordt er geen correlatie tussen deze variabelen aangegeven (Atherton et al., 2008). Op geen enkele manier komt de risicoattitude van de analist tot uiting (Gehner, 2011). Enerzijds is dit een voordeel, omdat de resultaten objectief zijn. Anderzijds moet de waarschijnlijkheid van de afwijkingen dus nog worden ingeschat. Er kan in korte tijd veel inzicht worden verkregen over welke onzekerheden de grootste impact hebben op het project (Akintoye & McLeod, 1997).

Figuur 2.12: Gevoeligheidsanalyse

Projectresultaat			Bandbreedtes gevoeligheden		
Kosten		7,46	Rente	5%	- 3 % + 3 %
Opbrengsten		9,26	Kostenindex	2%	- 3 % + 3 %
Saldo Nominaal	Pp. 1-1-12	1,80	Opbrengstenindex	1%	- 3 % + 3 %
Saldo NCW	Pp. 1-1-12	0,88	CT kosten		- 10 % + 10 %
			VON - Prijzen		- 10 % + 10 %



Bron: Auteur

- **Scenarioanalyse**

Ook de scenarioanalyse is een deterministische methode. De essentie van een scenarioanalyse is om te komen tot uiteenlopende toekomstbeelden. Per scenario wordt gebruik gemaakt van meervoudige invoerwaarden die leiden tot één uitvoerwaarde (Gehner, 2011). De methode berekent het effect van een combinatie van variabelen op het projectresultaat. Door een best-case en een worst-case scenario te berekenen is het mogelijk de bandbreedte van het projectresultaat te bepalen. Ook binnen die bandbreedte zijn scenario's denkbaar, bijvoorbeeld door een combinatie van deels verwachte en deels pessimistische waarden te gebruiken (Ibid.). De scenarioanalyse is in feite een complexere toepassing van de gevoeligheidsanalyse. Voordeel ten opzichte van de gevoeligheidsanalyse is dat de variabelen dus niet afzonderlijk worden gezien, maar in verband met elkaar. Dit betekent echter wel dat de risico-inschatting van de analist hierin terugkomt.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Figuur 2.13: Scenarioanalyse

Variabele	Scenario 1 worst-case	Scenario 2 realistisch	Scenario 3 best-case
Grondkosten (€ / m ²)	€ 100	€ 75	€ 50
Rente	5%	4%	3%
Grondopbrengsten woningbouw (€ / m ²)	€ 200	€ 250	€ 300
Grondopbrengsten bedrijventerrein (€ / m ²)	€ 125	€ 150	€ 175
Resultaat	€ - 0,6 mio	€ 0,3 mio	€ 1,2 mio

Bron: Auteur, gebaseerd op Gehner, 2011

- **Expected Monetary Value (EMV)**

De EMV is vergelijkbaar met een scenarioanalyse. Hierbij wordt echter per variabele ook een waarschijnlijkheidsfactor toegekend (Figuur 2.14). De EMV is het product van de kans maal de waarde van elk scenario. De verschillende EMV's kunnen gescheiden worden gehouden (meervoudige uitvoer), maar ook bij elkaar gebruikt worden voor de berekening van een projectresultaat (enkelvoudige uitvoer) (Gehner, 2011).

Figuur 2.14: EMV

	Grondkosten			Grondopbrengsten		
	Waarde	Kans	EMV	Waarde	Kans	EMV
Scenario 1 worst-case	€ 100	20%	20	€ 250	40%	100
Scenario 2 realistisch	€ 75	50%	37,5	€ 300	50%	150
Scenario 3 best-case	€ 50	30%	15	€ 350	10%	35
Totaal			72,5			285

Bron: Auteur, gebaseerd op Gehner, 2011

- **RISMAN methode**

De RISMAN methode betreft een opsomming van (alle) risico's die zich bij het project kunnen optreden. Deze risico's worden gekwantificeerd middels de kans maal het effect van. Het effect bestaat uit het berekenen van de gevolgen van een bepaalde gebeurtenis. Dit wordt voor alle risico's afzonderlijk gedaan (Van Well-Stam et al., 2010).

Figuur 2.15: RISMAN methode

Kanscategorie (in woorden)	Kanscategorie (in getallen)	Kans waar mee gerekend wordt (%)	Bijzondere gebeurtenissen	Kans (%)	Gevolg (x € 1000,-)
Vrijwel zeker	$P > 0,95$	95	Meer ontwerpwijzigingen dan gepland	5	625
Waarschijnlijk	$0,5 \leq P < 0,95$	75	Meer grond nodig	5	7500
Mogelijk	$0,05 < P < 0,5$	25	Extra geluidswerende voorzieningen	25	4000
Onwaarschijnlijk	$P \leq 0,05$	5			

Bron: Van Well-Stam et al., 2010

- **Monte-Carlo analyse**

Deze methode modelleert het risicoprofiel van de grondexploitatie en resulteert in de vorm van een kansverdeling. Die wordt gemaakt door aan variabelen cq. parameters in de exploitatie kansverdelingen toe te kennen. Dat kunnen zowel evenwichtige als scheve verdelingen zijn. Ook kunnen correlaties tussen deze verbanden worden aangegeven. Vervolgens bepaalt een computermodel op grond van simulaties de kansverdeling van het financiële projectresultaat (Byrne, 1996). Met een bepaald betrouwbaarheidsgehalte is het mogelijk om het risicoprofiel van de grondexploitatie te beoordelen. In het empirisch onderzoek wordt een illustratie weergegeven (Figuur 5.23). De Monte-Carlo analyse is de meest complexe methode die hier genoemd wordt. Het nadeel is dat er een hoge mate van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid benodigd is voor de inputvariabelen en de correlaties. Die hebben namelijk een sterk effect op de uitkomsten. Door het unieke karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen deze betrouwbare invoerwaarden niet gegarandeerd worden (Gehner, 2011).

Er zijn hierboven een aantal methoden besproken. Zoals aangegeven wordt er niet verondersteld wordt dat deze opsomming volledig is. Dit kan eerder worden gezien als een kleine selectie uit de omvangrijke literatuur, waar worden meer methoden besproken. Voor andere methoden wordt verwezen naar onder andere Gehner (2011), Loosemore et al. (2006), Byrne (1996) en Van Well-Stam et al. (2010).

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de centrale thema's uit de literatuur besproken. Er is allereerst gesteld dat de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling veelal gepaard gaat met een risicodragende overheid. De oorzaak hiervan is gelegen in het interveniëren op de grondmarkt door markthandelen (Needham, 2005). Dit wordt actief grondbeleid genoemd. De strategie bij actief grondbeleid is het verkrijgen van eigendom over de grond in een gebied en daarmee te sturen op de ontwikkeling ervan (Korthals Altes et al., 2009). Voor de ontwikkeling kunnen verschillende modellen worden gehanteerd. Dit onderzoek beperkt zich tot de ontwikkelingsmodellen waarbij de gemeente als grondexploitant risico draagt: een publieke grondexploitatie, een bouwclaimmodel of een joint-venture.

Bij een publieke grondexploitatie verwerft de gemeente de grond, maakt deze bouwrijp en verkoopt deze gronden aan een private partij. In dit model draagt de gemeente het volledige risico. Net als bij

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

de volledig publieke grondexploitatie is de gemeente de grondexploitant. Het verschil met het traditionele model is het volgende. In het bouwclaimmodel staan private partijen grond af aan gemeente in ruil voor bouwclaims. Ze krijgen een aantal bouwrijpe kavels in ruil voor hun grond (Wolting, 2006). Bij een joint-venture richten gemeenten en marktpartijen een gezamenlijke publiek-private onderneming, een grondexploitatie maatschappij (GEM), op. Daarbij is het risico gedeeld. Het risico voor de gemeente neemt bij deze modellen respectievelijk af (Meijer & Nijland, 2011). Dit is echter een ideaaltypische beschrijving. De werkelijke risicoverdeling is namelijk afhankelijk van de overeenkomsten tussen de marktpartij(en) en de gemeente. De verhouding tussen de grond- en opstalexploitatie, het financiële model van de gebiedsontwikkeling, is dus cruciaal in dit onderzoek. De gemeente draagt als grondexploitant bij deze ontwikkelingsmodellen zagezegd het marktrisico. Dit is inherent aan het voeren van actief grondbeleid.

Marktrisico wordt gedefinieerd als het negatieve effect op het grondexploitatieresultaat als gevolg van de volatiliteit van de grondmarkt. Het mechanisme achter deze volatiliteit kan worden verklaard vanuit de economische theorie voor grondprijsvorming en de residuele waardebeoordeling. Dit houdt in dat de prijs van grond, en daarmee de inkomsten van grondexploitaties, worden bepaald door de marktwaarde van het product dat erop gerealiseerd wordt. Niet alleen de prijs, maar ook de vraag naar grond daalt door de economische crisis (De Zeeuw, 2012). Doordat bij de exploitatie van grond (voor)investeringen worden gedaan, resulteert een vertraging van de afzet vanwege rentekosten eveneens een negatief effect (Wigmans, 2002). Derhalve bestaat marktrisico dus uit twee componenten: een prijsontwikkelingsrisico en een afzetrisico. De ontwikkelingen op de vastgoedmarkt hebben zodoende invloed op het grondexploitatieresultaat.

Zoals in de inleiding is gesteld wordt verwacht dat gemeenten een inschatting maken van het marktrisico. Ofwel impliciet, dan wel expliciet door middel van risicoanalyse. Het analyseren van risico's heeft een aantal doelen, waaronder het creëren van nieuwe informatie en het ondersteunen van besluitvorming (Gehner, 2011; Chapman & Ward, 2002). Hiervoor kunnen verschillende methoden worden toegepast, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen kwalitatieve en kwantitatieve methoden.



3. theoretisch perspectief

Waar in het vorige hoofdstuk het object van de studie is geschetst, is hier het doel om het perspectief van de studie te verduidelijken: het risico nemen als publieke organisatie.

3.1 Inleiding

Centraal in dit onderzoek staat het analyseren van marktrisico's door een publieke organisatie: de gemeente. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven onderneemt de gemeente bij ruimtelijke projecten risicovolle activiteiten. Marktrisico lijkt echter op het eerste oog toe te behoren aan de private sector. Een private organisatie ontleent immers haar bestaansrecht aan het maken van winst (Rainey & Chun, 2005). De gemeente, en daarbinnen het grondbedrijf als autonome entiteit, begeeft zich als publieke organisatie dus in een 'private' context, waardoor een interessant spanningsveld ontstaat. Vanuit dit spanningsveld wordt de organisatorische context geschetst waarin risico's worden genomen. Daarbij is het onderscheid tussen publiek en privaat het vertrekpunt.

Naast deze context wordt in paragraaf 3.3 ook aandacht besteed aan marktkennis. Bij het voeren van actief grondbeleid begeeft de gemeente zich in een onzekere marktomgeving. Dat betekent volgens Wigmans (1998) dat de adaptie van marktlogica essentieel is. Doordat deze marktlogica binnen de overheidsstructuur wordt geïncorporeerd, vervaagt de vertrouwde dichotomie tussen markt en overheid. Er wordt van gemeenten gevraagd om marktlogica en -methoden aan te leren. Daaronder valt ook het analyseren van risico's. Omdat de perceptie van risico's cruciaal is bij de risicoanalyse, wordt niet alleen het begrip 'marktkennis' op zich, maar met name het gebruik ervan in dit onderzoek behandeld. Aansluitend hierop is ook de context van besluitvorming van belang. Samenvattend wordt in de conclusie gesteld dat de context van risicoanalyse daarom essentieel is in dit onderzoek. In de laatste paragraaf wordt tevens toegelicht op welke wijze dit hoofdstuk wordt meegenomen in het vervolg van het onderzoek.

3.2 Grondbedrijven in publiek-privaat perspectief

3.2.1 Bozeman's framework

De begrippen publiek en privaat zijn ingeburgerd in het dagelijkse leven en in de wetenschap. Het onderscheid wordt een van de grote dichotomieën van de bestuurskunde genoemd (Bozeman, 2007). De verschillen zijn al decennia onderdeel van studies. Dahl en Lindblom betoogden een halve eeuw geleden dat deze sectoren in verschillende vormen en patronen in elkaar overlopen (1953; in Rainey & Chun, 2005). Montfort (2008) noemt drie kernaspecten waarin het publiek-private onderscheid in de literatuur terugkomt.

Ten eerste kan dit onderscheid verwijzen naar het verschil tussen publieke en private domeinen. Daarbij verwijst het publiek-privaat onderscheid tussen datgene wat de staat aangaat en dat wat is voorbehouden aan de privésfeer van het individuele leven. Dit gaat met name over in hoeverre de overheid doordringt in het leven van burgers. Daarnaast is er het onderscheid tussen openbaar en privé. Publiek verwijst in dit geval naar datgene wat vrij toegankelijk (openbaar) is voor burgers. Privaat is dan het tegenovergestelde. Ook hier is het onderscheid niet altijd even scherp: sommige ruimten zijn beperkt toegankelijk, of slechts door bepaalde groepen (Montfort, 2008). De twee hierboven genoemde dimensies zijn echter voor dit onderzoek minder relevant. Dit in tegenstelling tot de derde tegenstelling: markt versus overheid. Dit onderscheid verwijst naar de publieke taken en private activiteiten en het verschil tussen de publieke en private sector. Deze derde wijze van

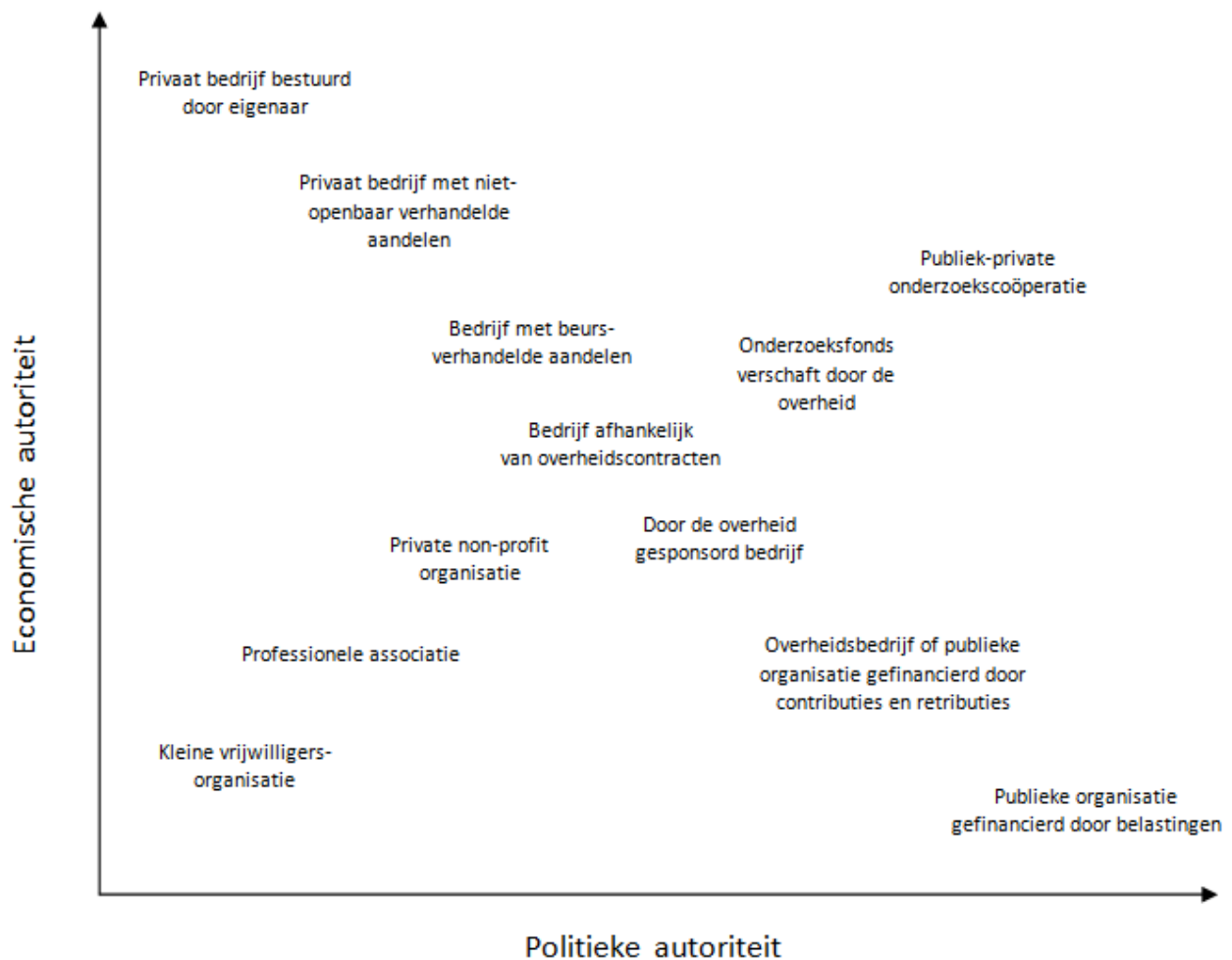
De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitatie

onderscheiden zal centraal staan in dit onderzoek. Het gaat in dit onderzoek immers om overheidsorganisaties, niet om de relatie tussen overheid en burgers.

Er is veel bestuurskundige literatuur over dit specifieke onderscheid. Daardoor is een grote variëteit aan schema's ontstaan om publiek en privaat te definiëren. Het onderscheid wordt door Perry en Rainey (1988) uiteengezet in drie componenten van organisaties die publiek of privaat kunnen zijn: eigendom, financiering en sturing. Deze benadering is goed bruikbaar voor semi-publieke instellingen, maar heeft voor dit onderzoek weinig waarde. De gemeente en het grondbedrijf zijn voornamelijk publiek in deze aspecten. Toch bevindt het grondbedrijf – en indirect ook de gemeente – zich in een spanningsveld tussen publiek en privaat. Een classificatie die goed aansluit op dit onderzoek is *dimensional publicness* van Barry Bozeman (1987). In zijn boek 'All organisations are public' stelt hij dat organisaties niet publiek of privaat zijn, maar beide. Daarvoor gebruikt hij een conceptueel framework om organisaties te kunnen typeren in termen van publiek en privaat (zie Figuur 3.1). Bozeman gaat daarbij uit van de aanname dat alle organisaties worden aangestuurd zowel langs de lijnen van de markt (*economic authority*) als langs de lijnen van de politiek (*political authority*).

Figuur 3.1: Publiek-privaat framework van Bozeman



Bron: Bozeman (1987)

De aard van deze twee typen 'aansturing' is heel bepalend voor het gedrag van een organisatie (Montfort, 2008): *'An organization is public to the extent that it exercises or is constrained by political authority. An organization is private to the extent that it exercises or is constrained by economic authority'* (Bozeman, 2007). De activiteiten van organisaties zijn dus zowel meer of minder publiek en tegelijkertijd meer of minder privaat. Dat betekent dat elke organisatie ook een *authority mix* heeft. Dat is de hoeveelheid economische en politieke autoriteit die de organisatie beïnvloedt. Hij stelt dat het framework: *'...helps to understand the major sources of complexity in organizational environments: the constantly changing mix of political and market forces shaping organizations'* (Ibid.) Om het framework van Bozeman te operationaliseren is het van belang om verschillen tussen publiek en privaat verder uit te diepen. Het doel blijft hierbij om de (publieke) organisatorische context te schetsen waarin investeringsbeslissingen worden genomen. Het veronderstelde contrast tussen publiek en privaat zal worden gebruikt om dit verduidelijken. Dit zal echter enige nuance behoeven: de scheidslijn tussen markt en overheid is zagezegd niet overal even scherp. Dit wordt versterkt door de 'marketization' van overheidsorganisaties. De publieke sector neemt in toenemende mate waarden en methoden uit de markt over, gesteund door het *New Public Management*-denken vanuit Angelsaksische bestuurskundige literatuur (WRR, 2012). *Running the government like a business* is daarbij het devies (Box et al., 2001). Deze stroming werd geflankeerd door onder andere het *Managerialism* van Pollitt en *Reinventing the government* van Osborne (Rainey & Chun, 2005). Door het transporteren van marktbenaderingen naar de overheid werd sterk de nadruk gelegd op het verschil tussen beide sectoren (Bozeman, 2007). Vanuit de literatuur wordt hier ook kritiek op geleverd. Eikenberry en Kluver (2004) keuren het onderscheid af dat hieraan ten grondslag ligt. Zij stellen dat public en private management meer overeenkomsten dan verschillen kennen en pleiten voor *'a broad applicable body of theory'*, dat niet specifiek gericht is op categorieën als publiek of privaat. Toch is juist de scherpe vergelijking tussen publiek en privaat een waardevol perspectief voor een positionering van het grondbedrijf. De intentie van dit hoofdstuk is niet om een vergelijking te maken tussen risicoanalyse bij publieke en private organisaties, maar om een contrast te schetsen. Door dat contrast wordt de positie van het grondbedrijf en de gemeente in het spanningsveld verhelderd. Dit past ook bij de benadering van Bozeman (1987): organisaties hebben zowel publieke als private kenmerken. Het contrast zoals hieronder wordt geschetst zal dus niet altijd zo scherp zijn.

3.2.2 Positionering grondbedrijf in framework

De waarde van Bozeman's framework is allereerst dat het onderscheid tussen markt en overheid verfijnd wordt: organisaties zijn publiek én privaat. Bovendien raakt hij met zijn twee dimensies de kern van het spanningsveld waar het grondbedrijf zich in bevindt. Binnen het framework kan het grondbedrijf gepositioneerd worden als 'overheidsbedrijf, gefinancierd door contributies en retributies' (zie Figuur 3.1). In dit onderzoek wordt verondersteld dat een actief grondbeleid echter leidt tot een andere positionering van het grondbedrijf. Meer privaat wat betreft de economische dimensie. Minder publiek wat betreft de economische dimensie, afhankelijk van het vastgelegde financiële kader. Dit wordt hieronder kort beschreven.

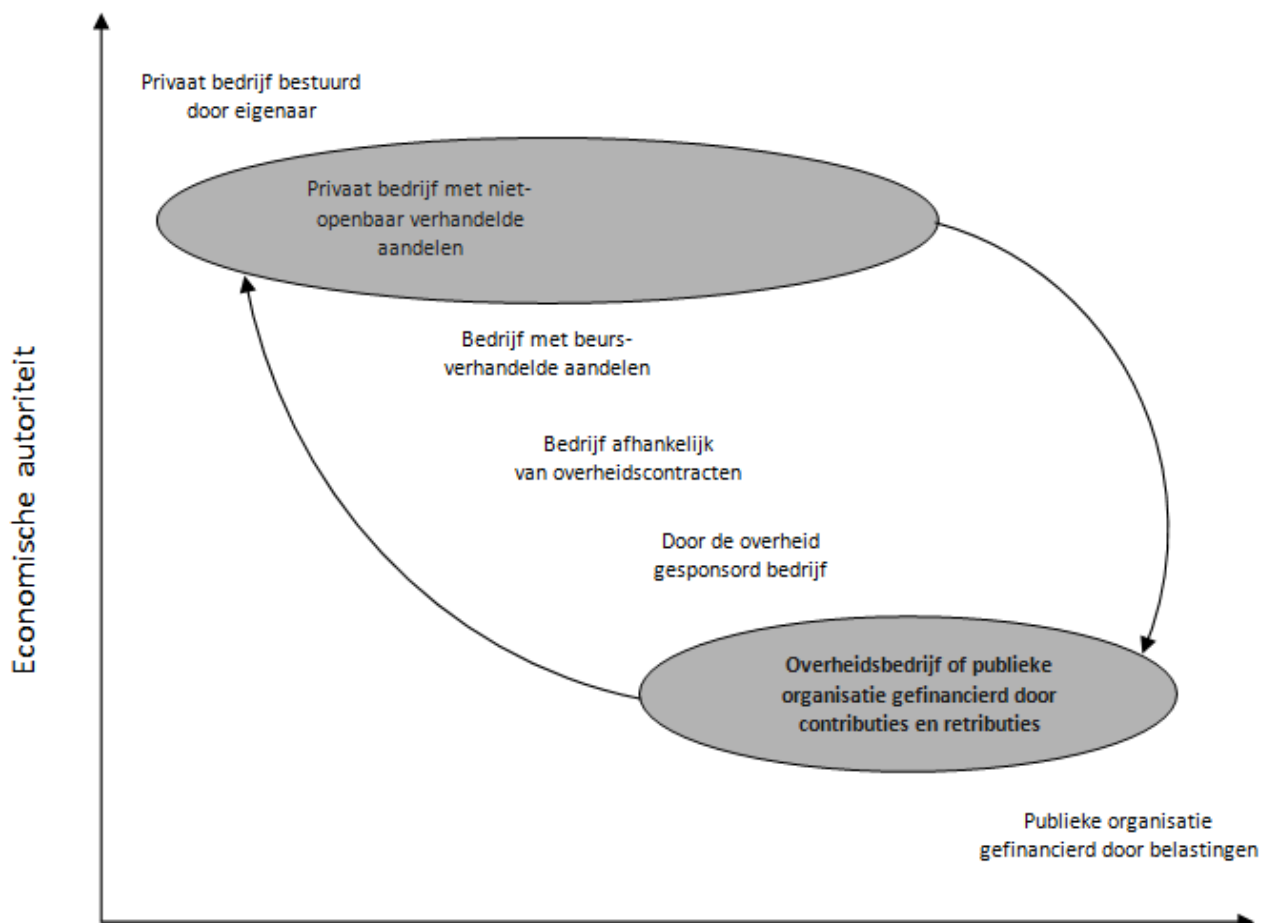
Aan de ene kant heeft het grondbedrijf de vrijheid om marktrisico's voor haar rekening te nemen. Het is een autonome entiteit binnen de gemeentelijke organisatie (Meijer & Nijland, 2011). Het grondbedrijf verwerft grond, maakt dit bouwrijp en verkoopt het vervolgens (zie ook §2.3). Door langer in de bouwkolom actief te zijn, profiteert het grondbedrijf van de stijgende grondwaarde. Het neemt hiermee wel het risico op zich. Als de stijging van de grondwaarde onvoldoende is om de investeringen terug te verdienen, resulteert dit in financieel verlies voor de gemeente. De inkomsten zijn onderhevig aan de marktsituatie, met als gevolg dat het grondbedrijf zich sterk oriënteert op de

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

potentiële belangstelling vanuit de markt (Wigmans, 1998). Dit zorgt ervoor dat het grondbedrijf in de economische dimensie als privaat getypeerd kan worden. De consequentie hiervan is dat de kenmerken van de marktlogica een intrinsiek onderdeel gaan vormen van de publieke organisatie (Ibid.). Het omgaan met risico en rendement is immers inherent aan deze marktomgeving.

Figuur 3.2: Spanningsveld grondbedrijf



Bron: Auteur, gebaseerd op Bozeman (1987)

Aan de andere kant wordt het grondbedrijf bij haar activiteiten – in de terminologie van Bozeman (1987) – beperkt door politieke macht. Het heeft een bepaald mandaat waarin het als autonome entiteit besluiten mag nemen. Dat verschilt van een bedrijf: *'Government agencies tend to have more political authority than business firms, in that they receive mandates carrying such authority from legislative bodies'* (Rainey & Chun, 2005). Het grondbedrijf heeft net als de gemeente een publiekrechtelijke status en valt daarmee onder de gemeentewet (Meijer & Nijland, 2011). Dat betekent dat het grondbedrijf met de politieke controle van een overheidsorganisatie heeft te maken. De gemeenteraad beslist over het financiële kader waarbinnen het grondbedrijf mag handelen (Denters et al., 2008). De breedte van dat mandaat, en daarmee ook de politieke autoriteit, verschilt per gemeente.

De *economical* en *political authority* zijn dus de twee centrale aspecten van de context waarin de gemeente en haar grondbedrijf risico's nemen. Dit framework is daarom goed bruikbaar om het spanningsveld te schetsen waarin het grondbedrijf zich bevindt. Zij is meer privaat vanuit een economische dimensie, vanwege de mate waarin 'de markt' bepalend is voor haar inkomsten. Daarnaast is zij minder publiek vanuit de politieke dimensie. Dit varieert echter, afhankelijk van het kader dat de gemeente heeft vastgelegd. Haar status van overheidsbedrijf wijkt dus in de praktijk af van de risicodragende positie die zij inneemt bij een actieve ontwikkelingspolitiek. Haar positie is in dat geval eerder vergelijkbaar met een privaat bedrijf. Dit is weergegeven in bovenstaand schema (Figuur 3.2).

3.3 Marktkennis en risicoattitude

3.3.1 Marktkennis

In hoofdstuk twee staat beschreven dat gemeenten investeringen doen op de grondmarkt om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Het rendement van deze investeringen is onderhevig aan de onberekenbare markt. Wigmans (1998) schrijft in zijn proefschrift 'De Facilitaire Stad' dat steden publieke investeringen doen in een steeds complexere omgeving. Hij borduurt daarmee voort op de theorie van Harvey (in Wigmans, 1998) over de *entrepeneurial city*. Harvey stelt dat markten steeds onvoorspelbaarder worden door de opkomst van flexibele, post-fordistische *regimes*. De cyclus van kapitaal en consumptie speelt zich namelijk in een steeds korter tijdsbestek af. Tegelijkertijd proberen steden productievoorzwaarden te creëren voor dit flexibele kapitaal. Gemeentes proberen te investeren in hun stad, zodat ze concurrerend blijven. Wigmans (1998) stelt: '*De stad oriënteert zich op de flexibele bewegingswetten van de markt, inspeland op de flexibiliteitswensen van de markt.*'

Deze patronen hebben het gevolg dat steden publieke investeringen doen in een onberekenbare marktomgeving. De stadspolitiek tracht zodoende informatie en kennis over deze markten te krijgen, om hier op in te kunnen spelen. Dit sluit aan bij het veranderende karakter van het grondbedrijf. In plaats van de traditionele beheersgedachte is nu sprake van sturing in een complexe marktomgeving. De single-actor situatie waarbij de gemeente de enige speler was op de grondmarkt is verschoven naar een multi-actor situatie met meerder marktpartijen op de grondmarkt (Groetelaers, 2004). Daarmee ontstond ook een ander sturingsperspectief. Daarvoor is dus informatie en kennis van de risico's nodig. In dit onderzoek wordt dan ook verwacht dat een adequate financiële inschatting van de risico's een zwaarwegende eis vormt bij de marktgeoriënteerde opstelling van een gemeente. De organisatie zal investeringsbeslissingen moeten afwegen in relatie tot de risico's. Voor het analyseren en interpreteren van risico's is specifieke kennis vereist. Daarbij zullen marktmechanismen en -logica een steeds groter deel van de structuur van grondbedrijven vormen (Wigmans, 1998).

3.3.2 Risicoperceptie en -attitude

Een doel van risicoanalyse is het bieden van informatie ter ondersteuning van besluitvorming (zie §2.4). Dat betekent dat ook de interpretatie van deze informatie belangrijk is. Daarvoor zijn twee elementen van belang: perceptie en attitude.

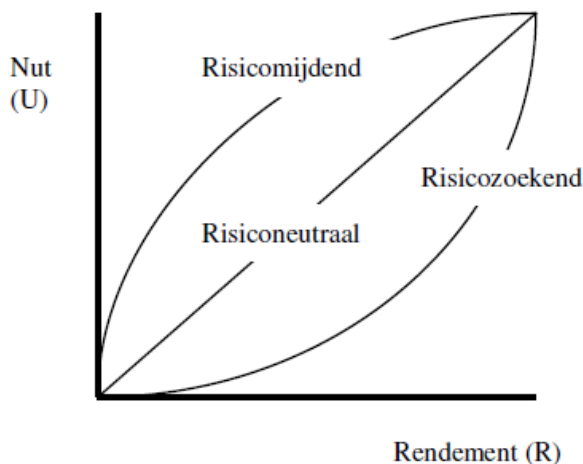
De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Risicoanalyse betreft het doen van uitspraken over onzekerheid. De perceptie op deze onzekerheid is afhankelijk van onder andere cognitieve en sociale factoren (Tversky & Kahnemann, 1974). In precies dezelfde situatie kunnen daarom verschillende houdingen worden aangenomen door een individu of organisatie (Sitkin & Pablo, 1992). Perceptie is daarmee kernthema omtrent van risicoanalyse. Zowel voor de input van de risicoanalysemethoden als voor de interpretatie van de uitkomsten.

Op basis van een eenduidige interpretatie kunnen individuen of organisaties echter verschillende houdingen innemen. Dit heeft te maken met risicoattitude. De afweging tussen rendement en nut kan namelijk op verschillende wijzen worden gemaakt. Gehner (2011) beschrijft drie verschillende nutscurves (Figuur 3.3). Een risicomijdende organisatie kent meer belang toe aan het behalen van een stijging van het rendement ten opzichte van een aanvankelijk laag rendement, dan eenzelfde stijging te realiseren bij een aanvankelijk hoog rendement. Voor een risicozoekende organisatie betekent een stijging van het rendement een groter nut. Wanneer er een hoger rendement te behalen valt, is deze organisatie bereid een hoger risico te nemen.

Figuur 3.3: Risicoattitude



Bron: Gehner (2011)

3.3.2 Besluitvorming en risico

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat er bij gebiedsontwikkelingsprojecten beslissingen worden genomen die bepalend zijn voor de omvang en de allocatie van het marktrisico voor de gemeente. Bij een beslissing waarbij een risico wordt genomen, wordt ook een risicoanalyse verwacht. Het is dan ook van belang om het perspectief van besluitvorming te betrekken in dit onderzoek. Dit wordt ook gebruikt door Gehner (2008b) in haar onderzoek naar risicomangement bij projectontwikkelaars. Het analyseren van risico's kan immers als onderdeel van een investeringsbesluit gezien. Gehner (2008b) verwoordt de overbrugging tussen besluitvormingstheorie en risicoanalyse als volgt: *“although they do not treat risk explicitly, they consider uncertainty and risk to be inherent to the decision making process due to the characteristics of strategic decisions.”* Er is voor gekozen om de besluitvormingstheoriën niet uitgebreid te behandelen, vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek. Toch is het van belang kort in te gaan op aspecten uit de literatuur die raakvlakken hebben met risicoanalyse.

Een van de grondleggers in de literatuur over besluitvormingsprocessen is Herbert Simon (in Parsons, 1999). Voor zijn 'behaviourial model of rational choice' gingen theoretici uit van een homo economicus die met volledige informatie besluiten nam. Simon betoogde dat besluiten niet in optimale rationaliteit worden genomen vanwege de gelimiteerde cognitieve mogelijkheden van het individu. Hij introduceerde daarmee het concept van *bounded rationality*: door het ontbreken van volledige kennis, bestaat er geen volledig rationele keuze. De uitkomst van een besluitvormingsproces is daarmee ook een beperkte, acceptabele keuze (*satisficing solution*). Het idee dat met beperkte, acceptabele informatie een beslissing moet worden genomen is een interessant perspectief voor risicoanalyse. Een inschatting van de marktsituatie zal door onzekerheid in Simon's terminologie hand in hand gaan met bounded rationality. Kennis over de toekomst is immers beperkt en de realiteit complex.

Overigens is kennis bij besluitvorming niet de enige factor bij het nemen van risico. Dit zou veronderstellen dat besluitvorming altijd op rationele wijze geschiedt. Hier wordt voorbij gegaan aan factoren als machtsrelaties en (on)bewust afwijkende inschattingen van risico. Bovendien vindt de besluitvorming binnen een publieke organisatie plaats, waarbij rekening moet worden gehouden met het politieke speelveld. Hoewel het grondbedrijf een bepaalde vrijheid heeft, is het gebonden aan politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Voor de politieke besluitvorming over projecten is het interessant om een brug te slaan naar de literatuur over kostenoverschrijdingen bij infrastructurele projecten. De verklaring voor deze kostenoverschrijdingen kunnen volgens Flyvbjerg et al. (2003) ingedeeld worden in vier groepen:

- Technische verklaringen: fouten bij het maken van (technische) voorspellingen, bijvoorbeeld door prognoses op basis van een gebrek aan informatie of ervaring.
- Economische verklaringen: kostenoverschrijdingen als resultaat van economisch gedrag van actoren: het bewust onderschatten van kosten voor eigen belang.
- Psychologische verklaringen: het systematische optimisme over het resultaat en onderschatting van de tijd.
- Politieke verklaringen: kostenoverschrijdingen als resultaat van strategisch handelen van actoren, hetgeen leidt tot bewust onderschatten van de kosten.

Deze verklaringen kunnen gebruik worden om inzicht te geven in de oorzaken van de verliezen op grondexploitaties. Flyvbjerg et al. (2003) stellen dat politieke oorzaken de meest prominente verklaring vormen. Ze wijten miscalculaties daarmee aan strategisch handelen van bestuurders. Ze schatten bewust de kosten laag in en de opbrengsten te hoog, om zo het politiek draagvlak van het project te vergroten. Als het project ontwikkeld wordt en het blijkt een negatief financieel resultaat op te leveren, is de kans klein dat het project beëindigd wordt (Buitelaar, 2012). Er zijn immers al kosten gemaakt (*Sunk Costs*). Deze bovenmatige verbondenheid aan eerder genomen besluiten wordt ook wel padafhankelijkheid genoemd (Cantarelli et al., 2012).

3.4 Conclusie

Op basis van verschillende publiek-private dimensies is hierboven getracht de beleidsmatige context te schetsen waarin risicoanalyse plaatsvindt. Het framework van Bozeman (1987) is daarbij als kader gebruikt ter positionering van het grondbedrijf. Het blijkt dat haar karakter afwijkt van een

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

overheidsbedrijf zoals dit in het framework wordt gedefinieerd. Vanuit een economische dimensie is het grondbedrijf meer privaat en vanuit de politieke dimensie minder publiek. Door het publiek-private contrast te definiëren wordt helder dat het grondbedrijf zich in een specifieke beleidsmatige context bevindt. Het nemen van investeringsbeslissingen op basis van rendement en risico is een onderdeel van marktlogica (Wigmans, 1998). Dit gebeurt echter vanuit achterliggende publieke doelstellingen. Doordat deze marktlogica binnen de overheidsstructuur wordt geïncorporeerd, vervaagt de vertrouwde dichotomie tussen markt en overheid. De mix van politieke besluitvorming en marktlogica creëert een context die essentieel is voor dit onderzoek. Onderzoek naar risicoanalyse door gemeenten kan daarom niet los worden gezien van de beleidsmatige context.

Daarnaast is het nemen van risico als organisatie afhankelijk van de risicoperceptie van en –attitude. Die twee aspecten hebben invloed op de input van de risicoanalysemethoden en op de interpretatie van de uitkomsten. Doordat de uitkomsten van risicoanalyses in een politieke context worden geïnterpreteerd is ook politieke besluitvorming van belang. Daarbij is het overigens maar de vraag in hoeverre deze besluitvorming een volledig rationele afweging is van de risico's. De literatuur toont aan bovendien aan dat deze politieke dimensie als belangrijkste verklaring kan worden aangemerkt voor kostenoverschrijdingen. Tot slot is er vaak sprake van padafhankelijkheid (Flyvbjerg et al., 2003; Cantarelli et al., 2012). Dit betekent dat er reeds besluiten zijn genomen bij projecten die huidige besluiten beïnvloeden.



4. methodologie

4.1 Inleiding

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de wijze waarop gemeenten marktrisico's analyseren. Om dit inzicht te verkrijgen zijn eerst het object van de studie en het theoretisch perspectief uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop het empirische deel van dit onderzoek zal worden vormgegeven. Het is daarmee het framework voor het verwerven en analyseren van de data, alsmede een verbinding tussen de literatuurstudie en de empirie.

Eerst wordt het conceptueel model opgesteld (§4.2). Vervolgens zullen in §4.3 de deelvragen die in het eerste hoofdstuk reeds aan bod zijn gekomen verder worden uitgewerkt. Met het conceptueel model en de bijbehorende onderzoeksvragen zal worden beargumenteerd welk onderzoeksontwerp het meest geschikt is. In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van een casestudy. De keuze daarvoor zal worden verdedigd in §4.4. Aansluitend daarop worden de onderzoeksmethoden uiteengezet. Vervolgens worden in §4.5 een aantal selectiecriteria opgesomd waaraan de cases moeten voldoen. Deze criteria komen overeen met de wijze waarop het onderwerp in de voorgaande hoofdstukken is afgebakend. In §4.6 wordt ingegaan op de onderzoeksmethoden die worden toegepast. Het hoofdstuk eindigt met §4.7, waarin wordt uitgelegd hoe de resultaten zullen worden geanalyseerd en besproken.

4.2 Conceptueel model

Aan de hand van de literatuur is een conceptueel model opgesteld (Figuur 4.1). Dit model helpt het onderzoek te sturen en geeft een schematische weergave van de kernaspecten in het onderzoek en de verbanden daartussen. Er worden zowel verbanden uit de literatuur als veronderstelde verbanden weergegeven. Het conceptueel model bestaat grofweg uit drie elementen: het financiële model van het project, het risicoprofiel van de grondexploitatie en de inschatting van dat risico. Deze drie elementen en de aannames die hieraan ten grondslag zijn uiteengezet in hoofdstukken 2 en 3. Hieronder worden beknopt uitgelegd waarom deze elementen essentieel zijn voor dit onderzoek en wat het verband is tussen deze elementen.

In hoofdstuk is gesteld dat de verhouding tussen de grond- en opstalexploitatie, het financiële model van de gebiedsontwikkeling, bepalend is voor het marktrisico dat de gemeente draagt. Dit komt voort uit het gehanteerde ontwikkelingsmodel en de afspraken die overeenkomstig zijn tussen de opstal- en de grondexploitant. Vanuit de afbakening van dit onderzoek is de gemeente de grondexploitant, al dan niet in samenwerking met een marktpartij. Het verband tussen de opstal- en grondexploitatie verschilt bij de gekozen rolverdeling. Bij een publieke grondexploitatie of een bouwclaimmodel draagt de gemeente doorgaans het meeste risico. Bij een joint-venture voert de gemeente samen met een marktpartij de grondexploitatie. Bij beide varianten is de marktwaarde van vastgoed van directe invloed op de opbrengsten in de opstalexploitatie, vanuit het principe van de *back-pricing* systematiek, zie ook §2.2 (Wigmans, 2003; Segeren, 2007). Waar voor de exploitatie van opstalontwikkeling de grond een kostenpost is, is deze voor de grondexploitatie een opbrengst (De Greef, 2005). De marktontwikkelingen zijn dus van directe invloed op de opbrengsten in de opstalexploitatie, maar kunnen daardoor ook van invloed zijn op de grondexploitatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit afhankelijk is van de afspraken die zijn gemaakt tussen de gemeente en de private partij(en). Op het moment dat er een verplichte grondafname tegen bepaalde grondprijzen is vastgelegd in

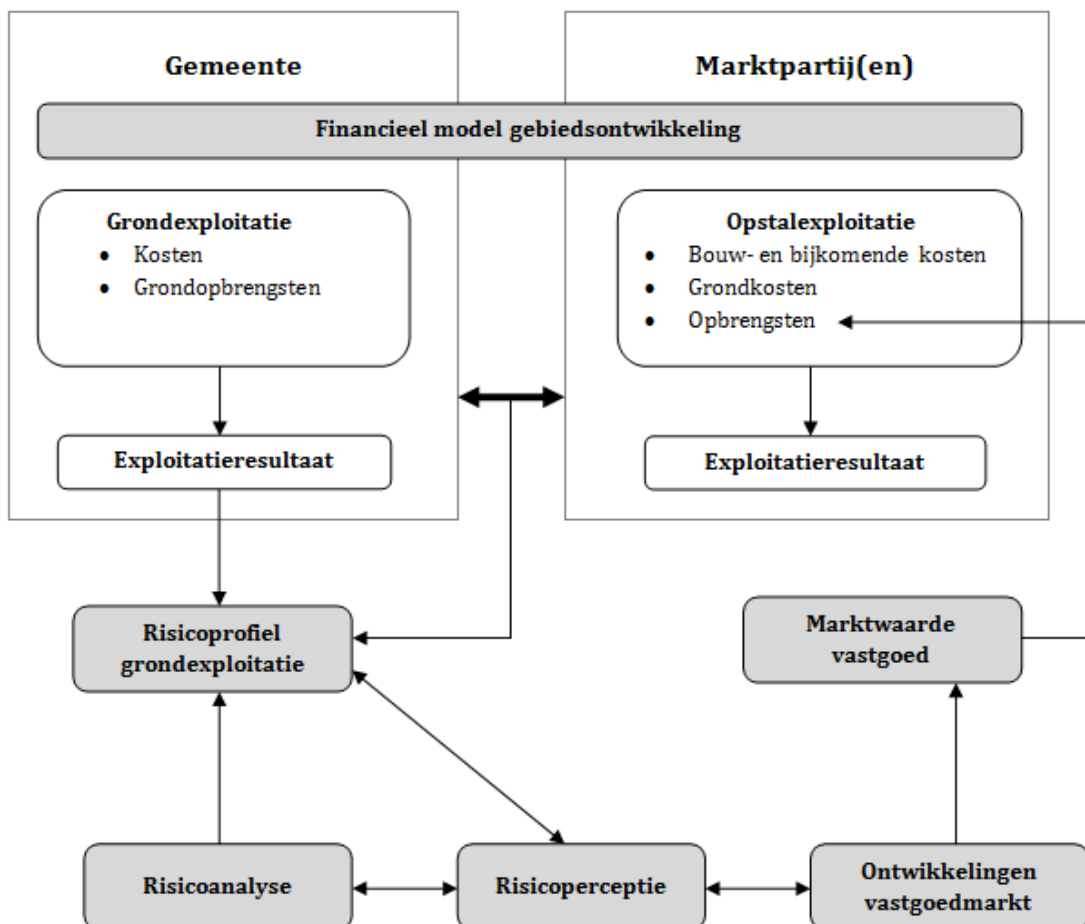
De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

overeenkomsten, is dit immers niet het geval. Derhalve zal in het onderzoek nauwkeurig moeten worden omgegaan met de beschrijving van de gemaakte afspraken. Deze hebben invloed op het *risicoprofiel* van de grondexploitatie. Dit verband komt ook terug in het conceptueel model.

Het doel van risicoanalyse is de inschatting van dit risicoprofiel (zie ook §2.4). In dit onderzoek wordt immers de premisse gemaakt dat gemeenten proberen inzicht te verwerven van deze onberekenbare markt (Wigmans, 1998). Daarbij is de perceptie van het risico een cruciaal onderdeel. Risico heeft een 'interpretatieve' component, dit is afhankelijk van cognitieve en sociale factoren (Tversky & Kahnemann, 1974). Daarmee is het risico dus afhankelijk van de wijze waarop een actor hiernaar kijkt en dit beoordeelt. Perceptie speelt ook een belangrijke rol bij de risicoanalyse. Bij een risicoanalyse wordt immers een subjectieve inschatting gemaakt van de kans dat een gebeurtenis zich voordoet, en het effect dat dit heeft (Gehner, 2011). Dit heeft ook verband met de prognose van de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Hiermee zijn alle elementen van het conceptueel model beschreven: het financiële model van de gebiedsontwikkeling, het marktrisico van de grondexploitatie dat daaruit voortvloeit en de inschatting van dat marktrisico.

Figuur 4.1: Conceptueel model



Bron: Auteur

Tot slot is ook de wijze waarop het theoretisch perspectief gekoppeld is aan dit conceptueel model van belang. Het spanningsveld wat betreft de positionering van de gemeente in een marktomgeving is namelijk ook hier waarneembaar. Door zich als ondernemer te positioneren is het omgaan met risico een wezenlijk (én in principe wezensvreemd) onderdeel van een publieke organisatie. Dit zal terugkomen in hoofdstuk 7.

4.3 Uitwerking deelvragen

In hoofdstuk 1 is de hoofdvraag geformuleerd. Deze hoofdvraag luidt:

'Hoe analyseren gemeente het marktrisico bij gebiedsontwikkeling waarin ze vanuit een risicodragende rol opereren?'

Om antwoord te geven op de hoofdvraag worden verschillende stappen gehanteerd. De eerste stap is het formuleren van verschillende deelvragen, welke eerder besproken zijn in hoofdstuk 1. De deelvragen dienen ter onderbouwing van de hoofdvraag. De eerste deelvraag kan worden beantwoord aan de hand van de literatuur. De andere vier deelvragen zullen in dit onderzoek door middel van empirisch onderzoek worden beantwoord.

❖ ***Deelvraag 1:***

Wat wordt verstaan onder marktrisico en op welke wijze ontstaat marktrisico bij grondexploitaties?

In het theoretisch kader is het begrip marktrisico en de ontstaansredenen voor het optreden van marktrisico inzichtelijk gemaakt. Doordat de grondmarkt een afgeleide markt is, is het verband tussen de opstalexploitatie en grondexploitatie een cruciaal thema. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de conclusie (hoofdstuk 7).

❖ ***Deelvraag 2:***

Welke factoren beïnvloeden de gevoeligheid van de grondexploitatie voor marktrisico?

Grondexploitaties gaan gepaard met een bepaalde mate van marktrisico. Op basis van de literatuur wordt verondersteld dat de mate waarin de gemeente het marktrisico van de grondexploitatie draagt (onder andere) afhankelijk is van twee factoren: het gehanteerde ontwikkelingsmodel en de wijze waarop het marktrisico contractueel verdeeld is tussen de gemeente en marktpartijen (zie ook hoofdstuk 2). In het empirisch onderzoek wordt allereerst gekeken of deze twee factoren inderdaad bepalend blijken te zijn voor de gevoeligheid van de grondexploitatie. Vervolgens wordt ook onderzocht welke andere factoren hieraan bijdragen. Daarmee is het een verdieping van de eerste deelvraag.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

❖ *Deelvraag 3:*

Welke risicoanalysemethoden worden toegepast door gemeenten, en hoe?

Er wordt de aanname gedaan dat er door gemeenten altijd een inschatting wordt gedaan van het risicoprofiel. Dit kan impliciet, waarbij de marktrisico's worden overwogen in projectbeheersing, maar ook expliciet. Onder expliciete inschatting van risico's wordt het gebruik van risicoanalysemethoden verstaan. Er zijn een aantal methoden in de literatuur beschreven waarvan verondersteld wordt dat ze in de praktijk worden gebruikt. Door middel van deze vraag wordt onderzocht in hoeverre deze methoden in de praktijk terugkomen. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Onder de kwantitatieve methoden is onderscheid te maken tussen deterministische en probabilistische methoden. Belangrijk voor dit onderzoek is niet alleen welke methoden worden gebruikt, maar ook op welke wijze ze worden gebruikt. Daarmee wordt onder andere bedoeld hoe de uitgangspunten worden vastgesteld en of de methoden intern worden opgesteld, of dat dit door externe bureau's wordt gedaan. Eveneens is van belang wat de specifieke waardering van de methode is voor het analyseren van marktrisico's.

❖ *Deelvraag 4:*

Hoe nemen gemeenten investeringsbesluiten en in hoeverre gaan deze gepaard met een risicoanalyse?

Uit hoofdstuk twee is gebleken dat gebiedsontwikkeling verschillende fases kent. Tijdens het proces van gebiedsontwikkelingsproject zijn er momenten waarop investeringsbesluiten worden genomen (zie ook §2.3). De besluiten zullen soms gekoppeld zijn aan overeenkomsten die een overgang naar een volgende fase in het proces markeren. Uiteindelijk is de gemeenteraad verantwoordelijk voor deze investeringsbesluiten. Er wordt in dit onderzoek verwacht dat een professionele organisatie een onderbouwde beslissing neemt over haar investeringen. Dit wordt versterkt door het feit dat het een organisatie is die met publiek geld handelt. De vraag is echter of de risicoanalyses daadwerkelijk worden gebruikt als ondersteuning van de besluitvorming. Uit de literatuur blijkt immers dat dit één van de hoofddoelen van risicoanalyse is (Gehner, 2011; Chapman & Ward, 2002).

❖ *Deelvraag 5:*

Heeft het risicoprofiel van de grondexploitatie invloed op het gebruik van risicoanalyse, en zo ja in hoeverre?

In deze deelvraag wordt het verband gelegd tussen de risicoanalyse en het risicoprofiel van de grondexploitatie. Volgens Gehner (2011) is de keuze voor een bepaalde risicoanalysemethode namelijk afhankelijk van de eisen die het ontwikkelingsproces stelt. In dit onderzoek wordt verondersteld dat er bij grondexploitaties met een hoog risicoprofiel meer aandacht aan risicoanalyse wordt besteed. Als de gemeente in mindere mate risico loopt, is ook de verwachting dat er in mindere mate aandacht is voor de risico's. In dat geval ligt het marktrisico grotendeels bij andere actoren. Daarnaast is verondersteld dat de mate waarin de gemeente het marktrisico van de grondexploitatie draagt afhankelijk is het gehanteerde ontwikkelingsmodel. Door een verdeling van het risico tussen gemeente en marktpartij(en) wordt verwacht dat er ook anders met risico wordt omgegaan. De projectspecifieke context is dus essentieel.

4.4 Onderzoeksontwerp

Op basis van de literatuurstudie en het conceptueel model wordt in deze paragraaf de keuze voor het onderzoeksontwerp verantwoord. Dit geldt als strategie voor het empirische onderzoek. Er zal in dit onderzoek veel aandacht worden besteed aan de context waarin risicoanalyses plaatsvinden, alsmede de wijze waarop de risicoanalyse tot stand komt (proces). Dit heeft een aantal oorzaken. Allereerst is risicomanagement een proces, waarin verschillende stappen worden doorlopen (Gehner, 2011; Van Well-Stam, 2003). Dit geldt ook voor gebiedsontwikkeling. Tijdens het proces worden eveneens besluiten genomen in relatie tot risico. Er wordt verondersteld dat zowel het proces als de context zeer complex is, omdat hier uitgebreide overeenkomsten aan ten grondslag liggen. Dat is de reden dat in §2.3.4 is aangegeven dat de risicoverdeling bij de verschillende projecten nauwkeurig moet worden beschouwd om hier uitspraken over te kunnen doen. Dit geldt met name voor deelvraag 2 en 5, waarin het risicoprofiel van de grondexploitatie wordt geschetst en relatie met risicoanalyse wordt gelegd. De projectspecifieke context speelt een belangrijke rol.

Er wordt daarom gekozen voor een onderzoeksontwerp waarin een intensieve en brede beschrijving van het object, het proces en de context wordt gemaakt. Een intensieve vorm impliceert dat er een mogelijkheid moet bestaan om diep op de stof in te gaan. Het type onderzoeksontwerp dat daar bij uitstek geschikt voor is, is een *casestudy*. Daarbij komt de nadruk op de context het best naar voren (Bryman, 2008). Door middel van een casestudy kan op een intensieve wijze informatie worden verzameld over de wijze waarop gemeenten marktrisico's inschatten. Door een descriptief, kwantitatief onderzoek te doen naar risicoanalyse ontbreekt juist de context die essentieel wordt geacht. De vraagstelling in dit onderzoek heeft ook als gevolg dat er meerdere cases worden gebruikt. Er is vanuit de literatuur geen voorgeschreven aantal cases. Aan de ene kant is het met te weinig cases moeilijk om theorie te genereren, aan de andere kant kunnen teveel cases er voor zorgen dat het moeilijk wordt om te gaan met de complexiteit en het volume van de data (Ibid.). Vanwege het unieke karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten zijn deze vaak moeilijk met elkaar te vergelijken. Toch kunnen er wel algemene inzichten worden verworven over het analyseren van marktrisico's in de praktijk. Er wordt in de analyse daarom gezocht naar generieke kenmerken, zonder daarmee de specifieke context uit het oog te verliezen.

4.5 Selectie cases

De cases in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Allereerst moet de gemeente een risicodragende rol hebben bij het project. Dit is conform de kaderstelling van het onderzoek en de hoofdvraag. De premisse in dit onderzoek is dat er bij grondexploitaties, waarbij de gemeente risicodragend opereert, een inschatting van het marktrisico gemaakt wordt. Eveneens wordt verondersteld dat dit verband heeft met de mate waarin de gemeente het marktrisico draagt. Bij projecten met een hoog risicoprofiel wordt verwacht dat er ook meer aandacht aan risicoanalyse wordt besteed. Het risicoprofiel is mede afhankelijk van het ontwikkelingsmodel en de wijze waarop het marktrisico verdeeld is tussen de gemeente en marktpartijen. Daarom wordt de risicoanalyse in de casestudy geïntegreerd met de projectspecifieke context. Er is gekozen voor *contrasterende cases*, om

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

zo dit verband scherper uit te lichten. Dit is allereerst gedaan aan de hand van het gehanteerde ontwikkelingsmodel:

- ❖ Een ontwikkelingsmodel waarbij de gemeente het volledige risico van de grondexploitatie draagt;
- ❖ Een ontwikkelingsmodel waarbij dit risico wordt gedeeld met een of meerdere marktpartij(en);
- ❖ Een situatie waarbij de gemeente eerst het risico deelde met één of meerdere partijen, maar daarna het volledige risico op zich genomen heeft.

Voor de eerste categorie zijn de projecten De Groote Wielen en Beukenhorst-Zuid geselecteerd. Daar voeren de gemeenten zelf de grondexploitatie. Centrum Kanaleneiland en Suytkade behoren tot de tweede categorie. Bij beide cases is sprake van een GEM. De derde categorie betreft de situatie waarbij de samenwerking tussen de gemeente en marktpartij(en) ontbonden is, waardoor het risico niet langer gedeeld wordt. Bij zowel De Waalsprong als Schuytgraaf draagt de gemeente nu het volledige risico. Deze cases hebben nu hetzelfde ontwikkelingsmodel als de eerste categorie. Toch is deze context interessant, doordat bij de verandering van het risicoprofiel een risicoanalyse verwacht mag worden.

Tabel 4.1: Caseselectie

	Gemeentelijke exploitatie	GEM	Ontbonden GEM
Marktrisico meer beperkt*	Case 2. Beukenhorst-Zuid	Case 4. Centrumgebied Kanaleneiland	
Marktrisico minder beperkt**	Case 1. Groote Wielen	Case 3. Suytkade	Case 5. Schuytgraaf Case 6. Waalsprong

* Situatie waarbij het marktrisico relatief beperkt is door overeenkomsten.

** Situatie waarbij het marktrisico nauwelijks beperkt is door overeenkomsten.

Bron: Auteur

Naast het onderscheid tussen de ontwikkelingsmodellen, is ook de beperking van het marktrisico van belang voor het beschrijven van de projectspecifieke context. De ontwikkelingsmodellen zoals hierboven beschreven zijn ideaaltypisch. Doordat elk gebiedsontwikkelingsproject uniek is, is er een veelvoud aan unieke constructies denkbaar. De mate waarin de gemeente het marktrisico draagt is afhankelijk van de wijze waarop deze zijn vormgegeven. Er is zodoende gezocht naar gebiedsontwikkelingsprojecten die op dat punt verschillen. Omdat in de praktijk gebleken is dat de risico's bijna niet volledig beperkt (kunnen) worden, is de categorisering 'meer beperkt' en 'minder beperkt' gehanteerd.

4.6 Onderzoeksmethoden

Binnen de casestudy moet worden gekozen voor een geschikte onderzoeksmethode. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Dat heeft te maken met het feit dat er wordt gezocht naar de perceptie van en de attitude tegenover het risico (zie ook conceptueel model, Figuur 4.1).

Als onderzoeksmethode is daarom is gekozen voor het uitvoeren van semi-gestructureerde interviews. Bij semigestructureerde interviews heeft de interviewer een lijst met open vragen, waarna er doorgevraagd wordt op de antwoorden van de respondent (Bryman, 2008). Zo wordt enerzijds gestructureerde input gegenereerd om antwoord te geven op de deelvragen van het onderzoek, terwijl anderzijds ruimte wordt gegeven om nader in te gaan op de essentieel geachte context van het project. De volgorde van de vragen kan afwijken, afhankelijk van de antwoorden van de respondent. Daarnaast kunnen er ook vragen worden gesteld waarbij dieper wordt ingegaan op de stof. Dit sluit aan bij het streven naar een intensieve vorm van onderzoek. Bovendien wordt ook gevraagd naar 'politiek gevoelige' informatie. Een interview leent zich daar beter voor dan bijvoorbeeld een survey. Het interviewschema is weergegeven in Bijlage A. Deze interviewvragen zijn gebaseerd op de deelvragen.

De interviews worden afgenomen bij personen die betrokken zijn bij de ontwikkeling. Dit zijn onder andere de projectleider, de betrokken planeconoom, hoofd grondbedrijf, directeur projectorganisatie of wethouder projecten. De verschillende perspectieven komen ten goede aan de betrouwbaarheid van de resultaten. Het onderzoek is in dat geval immers minder afhankelijk van één perspectief.

Daarnaast wordt in dit onderzoek informatie over de gemeentelijke organisatie en specifieke projectdocumentatie verzameld. De informatie over de gemeentelijke organisatie wordt gebruikt om inzicht te verwerven in de bestuurlijk-organisatorische context. Dit zijn strategische documenten betreffende organisatiestructuur, handboeken, beleidsnota's (zoals Nota Grondbeleid). Onder de specifieke projectdocumentatie wordt de informatie gerekend die is gebruikt voor de inschatting van de marktrisico's. Hieronder vallen documenten over de financiële rapportages van het project, (aanvragen voor) investeringsbesluiten, Meerjarenprognose grondexploitatie (MPG) en dergelijke. Het is mogelijk dat deze documenten (te) vertrouwelijk zijn en derhalve niet mogen worden ingezien van de respondenten. In dat geval zal alleen het interview als onderzoeksmethode worden gehanteerd.

4.7. Opbouw casestudy

De cases worden op uniforme wijze beschreven. Hieronder wordt een beknopte uiteenzetting gegeven. Dit vormt eveneens de opbouw van het volgende hoofdstuk.

❖ *Omschrijving*

Eerst is het belangrijk om een beeld te krijgen van de case. Daarom wordt per case een korte inhoudelijke en procesmatige beschrijving gegeven van het project. Dit betreft onder andere aanleiding, visie, programmering en doorlooptijd. Deze informatie kan grotendeels worden gehaald uit een documentenstudie van de projecten, waarbij de interviews dienen ter ondersteuning.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

❖ *Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie*

De wijze waarop het risico is verdeeld tussen de overheid en de markt is een centraal thema binnen dit onderzoek. In deze paragraaf worden twee aspecten beschreven die hierbij cruciaal zijn: het gehanteerde ontwikkelingsmodel en de wijze waarop het marktrisico is gealloceerd (zie ook §2.3). Er is gekozen voor drie typen cases, welke gedifferentieerd zijn naar het gehanteerde ontwikkelingsmodel. Zoals eerder is aangegeven zijn deze modellen, en de vooronderstelde bijbehorende risicoverdeling, 'ideaaltypen'. De risicoverdeling is afhankelijk van de afspraken tussen de gemeente en de private partij(en). Deze afspraken bepalen de wijze waarop het marktrisico vanuit de opstalontwikkeling doorwerkt naar de grondexploitatie. Het is daarom van belang de financieel-juridische verhouding tussen de grond- en opstalexploitatie in kaart te brengen. Het doel van deze paragraaf is dan ook een adequate beschrijving van zowel de samenwerkingsconstructie als de wijze waarop binnen die constructie de risico's zijn verdeeld.

❖ *Perceptie risicoprofiel*

Risico heeft ook een 'interpretatieve' component. Daarmee is het risicoprofiel afhankelijk van de wijze waarop een actor hiernaar kijkt en dit beoordeelt. In deze paragraaf worden daarom de perceptie en attitude van de gemeente beschreven. Bij case 3 en 4 is er sprake van een GEM, waarbij sprake is van een gedeeld risico. Daarom is ook de perceptie van de marktpartij(en) van toegevoegde waarde. Bij de overige cases is geen of niet langer sprake van een GEM. Doordat er in principe geen gedeelde risico's worden verwacht, is de toevoeging van de perceptie van andere actoren minder relevant. De gemeente is hier in beginsel zelf verantwoordelijk voor de inschatting van het risico.

❖ *Risicoanalyse en -risicomanagement*

Zoals aangegeven in voorgaande hoofdstukken wordt verondersteld dat er, impliciet of expliciet, altijd een inschatting wordt gemaakt van het risico. In deze paragraaf wordt behandeld op welke wijze de gemeenten in dit onderzoek risico's analyseren. Dit wordt zowel gedaan voor projectniveau als op portefeuilleniveau.

❖ *Ervaring risicoanalyse*

Naast de beschrijving van de wijze waarop de risico's zijn geanalyseerd, is tevens de ervaring relevant voor de vraagstelling van het onderzoek. Hierin wordt onder andere antwoord gegeven op de vraag hoe bruikbaar de methoden worden geacht en welk doel deze dienen.


❖ *Conclusie*

Er is voorafgaand aan de conclusie tweemaal een vergelijkbare stap gemaakt. De 'objectieve' beschrijving van hetgeen aangetroffen is, wordt losgetrokken van de 'subjectieve' beschrijving van de geïnterviewde. In 5.1.2 wordt de financieel-juridische structuur uiteengezet. Vervolgens wordt beschreven hoe de actor(en) die structuur percipiëren en wat de gevolgen daarvan zijn voor het risicoprofiel. In 5.1.4 wordt eerst uiteengezet welke risicoanalysemethoden worden gebruikt. Daarna wordt wederom een beoordeling van de actor(en) gevraagd. In de conclusie worden deze resultaten besproken, waarbij soms ook een kritische reflectie van de auteur wordt weergegeven.

5. case study

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven en besproken. De zes cases worden afzonderlijk behandeld. Ten einde een helder analysekader te creëren, is de beschrijving van de cases op uniforme wijze vormgegeven. Voor een onderbouwing hiervan wordt terugwezen naar het voorgaande hoofdstuk (§4.7). In het volgende hoofdstuk worden de verworven inzichten door middel van een cross-case analysis vergeleken.

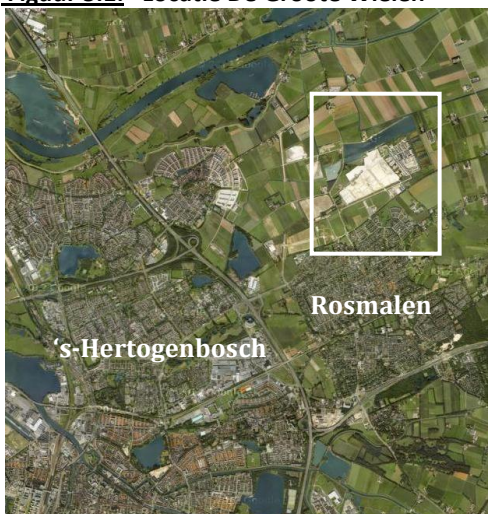
5.1 Case 1. De Groote Wielen

Projectinformatie		
	Project	De Groote Wielen
	Gemeente	's-Hertogenbosch
	Doorlooptijd	1996 – 2024 (1 ^e fase)
	Ontwikkelingsmodel	Bouwclaimmodel
	Programma	<ul style="list-style-type: none"> • 6400 woningen • 25 ha bedrijventerrein • Diverse voorzieningen

5.1.1 Omschrijving project

Aan de oostkant van 's-Hertogenbosch, tussen de Maas en Rosmalen, wordt momenteel De Groote Wielen ontwikkeld. Het betreft een multifunctionele gebiedsontwikkeling op een gebied van circa 430 hectare. Het project is verdeeld in twee fasen. In de eerste fase worden ongeveer 4400 woningen gebouwd, onderverdeeld in zes woonbuurten rond een centrale plaats (Figuur 5.1, 5.2). Daarnaast worden er ook een bedrijvenpark en diverse voorzieningen gerealiseerd, zoals sportfaciliteiten, winkels en scholen. In de tweede fase worden aan dit programma nog eens 2000 woningen toegevoegd (Gemeente s-Hertogenbosch, 2013). Deze case heeft alleen betrekking op de eerste fase.

Figuur 5.1: Locatie De Groote Wielen



Bron: Google Maps, 2013, bewerking auteur

Figuur 5.2: Plankaart De Groote Wielen



Bron: www.degrootewielen.nl, 2013

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Halverwege de jaren '90 is vanuit de VINEX-opgave een locatie gezocht voor woningbouw binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. Doordat er binnen de gemeente geen geschikte locaties van deze omvang waren, is gekozen voor een gebied in de toenmalige gemeente Rosmalen. Meerdere marktpartijen hebben, naar aanleiding van deze locatiestudie, grote hoeveelheden grond verworven in het plangebied. De grond was 'warm geworden'. De marktpartijen waren divers van aard: zowel projectontwikkelaars, als ontwikkelende bouwers, beleggers en woningcorporaties hebben grondposities ingenomen. Weliswaar speculatief, maar wel met het oog op uitvoering. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft er voor gekozen om geen grond te verwerven. Onzekerheid over het bestemmingsplan en prijsopdrijvende effecten waren daar de voornaamste redenen voor.

Toen in 1999 het bestemmingsplan met bijbehorende grondexploitatie werd vastgesteld, was de verwachting dat de eerste fase in 2014 zou zijn afgerond. Mede door vertraging in de eerste jaren en de economische crisis in de afgelopen jaren is de doorlooptijd enorm toegenomen. Momenteel zijn er pas circa 2700 woningen gerealiseerd in de eerste fase. Daarnaast is ook het afzettempo gestagneerd. Waar in 2011 en 2012 nog 230 woningen per jaar werden verkocht, daalt dit aantal in tot 50 woningen in 2013. De tweede fase is dan ook nog niet in exploitatie genomen. Voor dat gebied is een conserverend bestemmingsplan opgesteld, waardoor het nu (nog) een agrarische bestemming heeft.

5.1.2 Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft er voor gekozen om een bouwclaimmodel toe te passen om deze locatie te ontwikkelen. Het bouwclaimmodel houdt in dat de marktpartij haar grond verkoopt aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim; een afspraak over de bouwproductierechten die de marktpartij krijgt. Er was een sterke interesse vanuit de markt: 19 partijen hebben gronden verworven. Een aantal partijen hebben vervolgens consortia gevormd, waardoor er 11 contractpartijen overbleven. De gemeente had uit het verleden nog een aantal verplichtingen openstaan met andere marktpartijen, waardoor er in totaal 14 contractpartijen actief zijn bij het project. Vanwege deze hoeveelheid marktpartijen werd een PPS-constructie onhaalbaar geacht. Het bouwclaimmodel bood uitkomst vanwege dit verdeelde grondbezit. Door onderhandeling met de verschillende marktpartijen vond de gemeente het lastig om het plan gezamenlijk op te stellen. De gemeente heeft er voor gekozen om de grond van alle marktpartijen te kopen en besloten zelf de regie over de planvorming ter hand te nemen. Pas na ondertekening van de raamovereenkomst hebben de marktpartijen een bijdrage kunnen leveren aan de stedenbouwkundige uitwerking. Door het hanteren van het bouwclaimmodel ontstaat er in een vroege planfase een juridisch bindende afhankelijkheid tussen partijen (Kenniscentrum PPS, 2004a), die hieronder wordt toegelicht.

Bij dit project zorgden de hoeveelheid en diversiteit van de marktpartijen alsmede de kwantitatieve en kwalitatieve verschillen in hun grondposities voor een langdurig onderhandelingstraject over de bouwclaims. Uiteindelijk resulteerde dit in een raamovereenkomst, waarin onder andere afspraken werden gemaakt over inname- en uitgifteprijs en inhoudelijke voorwaarden over de productie. Deze raamovereenkomst werd afzonderlijk met de partijen afgesloten, maar was voor elke partij gelijk. Een van de redenen dat de gemeente een voor iedere partij gelijke raamovereenkomst heeft opgesteld, is om gelijkheid en transparantie te creëren. Alle partijen brachten zodoende in 2001 hun grond in tegen een marktconforme innameprijs per m². Grondeigenaren die meer betaald hebben dan deze marktconforme innameprijs hebben een deficit voor hun rekening moeten nemen. Het betekent ook dat sommige grondeigenaren het risico op deze wijze aan de gemeente hebben overgedragen. De gemeente heeft zodoende een hoge boekwaarde voor de grondaankopen. De rentekosten bij vertraging komen derhalve voor de rekening van de gemeente.

Van het programma van 4400 woningen heeft elke partij, volledig naar rato van de omvang van de ingebrachte gronden, een bepaalde hoeveelheid productierechten gekregen. Het aantal woningen is dus afhankelijk van het aantal ingebrachte hectaren. Ook de differentiatie in het te realiseren programma is voor elke marktpartij gelijk: 20% sociaal, 30% middelduur en 50% duur. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt voor de verhoudingen koop/huur en grondgebonden/gestapeld. Elke partij wordt zo in gelijke mate verplicht ook minder aantrekkelijke segmenten van het programma te realiseren. Volgens deze systematiek zijn er contractpartijen die recht hebben op minder dan 100 woningen, maar ook een consortium dat productierechten heeft voor circa 1500 woningen. De grond die bestemd is voor de openbare ruimte, waaronder een waterplas van 40 hectare in het midden van de wijk (Figuur 5.3, 5.4), blijft in eigendom van de gemeente.

Op basis van de raamovereenkomst worden individuele ontwikkelings- en koopovereenkomsten gesloten met marktpartijen. Deze overeenkomsten zijn de uitwerking van (een deel van) de productierechten. De gemeente heeft in deze fase veel sturingsmogelijkheden. Zij heeft de vrijheid om een bepaald locatie toe te wijzen aan een van de marktpartijen. Het tijdspad en het programma worden daarbij bepaald door de gemeente. De gemeente is uiteindelijk zowel verantwoordelijk voor het voldoen aan de verplichtingen met de verschillende marktpartijen, als voor de ontwikkeling van het programma.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft ingezet op een budgetneutrale grondexploitatie. Op basis van dit uitgangspunt is, aan de hand van een rekenmodel, het programma van 4400 woningen vastgesteld. Dit programma zogezegd wordt ontwikkeld door middel van het bouwclaimmodel, waarbij de gemeente zelf het grondexploitatie-risico draagt. Afhankelijk van de contractueel vastgelegde afnamevoorwaarden kan dit risico echter worden beperkt. In deze casus is er geen sprake van een beperking van het risico. Dit heeft te maken met twee aspecten, die hieronder worden uitgelegd.

Het eerste aspect heeft betrekking op de uitgifteprijs. In de raamovereenkomst is door de gemeente en de marktpartijen een te betalen koopsom per m² afgesproken bij inbreng. De grond wordt voor rekening van de gemeente bouw- en woonrijp gemaakt en uitgegeven tegen een bepaalde grondprijs. Deze prijs is gebaseerd op het gemeentelijk grondprijsbeleid. In het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt een grondquotesystematiek gehanteerd: de koopsom van de grond betreft een percentage van de prijs waarvoor de woning wordt verkocht. Hoewel de opstellen voor rekening en risico van de marktpartijen worden ontwikkeld, hebben dalende opbrengsten uit de vastgoedexploitatie, middels deze grondquotesystematiek, ook effect op de uitgifteprijs. Hoe duurder de woning, hoe hoger de grondopbrengsten. In huidige markt werkt dit mechanisme eerder in de tegenovergestelde richting. Aan de hand van het onderstaande voorbeeld is dit eenvoudig te illustreren. Een woning van € 500.000,- genereert met een grondquote van 30% een grondwaarde van € 150.000,-. Wanneer de prijs van dezelfde woning daalt met € 100.000,-, verliest de gemeente € 30.000,- aan grondwaarde. De grondexploitatie is derhalve gevoelig voor marktschommelingen.

Het tweede aspect heeft betrekking op de afnameverplichting. Indien een marktpartij die haar grond heeft ingebracht bij de gemeente in plaats van een recht tot afname een plicht hiertoe heeft, wordt het afzetrisico gealloceerd bij de private partij (Meijer & Nijland, 2011). Deze afnameverplichting kan alleen privaatrechtelijk worden vastgelegd. Dit heeft de gemeente echter niet af kunnen dwingen in de onderhandeling. Daarmee ligt het afzetrisico van de grond bij de gemeente. Wanneer het voorverkooppercentage met betrekking tot de woningen niet wordt behaald, wordt de grond niet afgenomen. Derhalve blijft de grond, waarvoor een bepaald bedrag betaald is, in bezit van de gemeente. Op het moment dat marktpartijen niet willen bouwen, kan de gemeente besluiten dat het ontwikkelrecht naar een derde partij gaat. Dit is echter nog niet gebeurd.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Bovenstaande verhandeling betreffende de afzet en prijsontwikkeling toont aan dat het marktrisico van de grondexploitatie volledig bij de gemeente ligt. De gemeente 's-Hertogenbosch nuanceert deze constatering, zoals hieronder wordt besproken.

Figuur 5.3: Luchtfoto De Grootte Wielen (1)



Bron: www.degrootewielen.nl, 2013

Figuur 5.4: Luchtfoto De Grootte Wielen (2)



Bron: www.degrootewielen.nl, 2013

5.1.3 Perceptie risicoprofiel

De gemeente acht het genomen risico, in vergelijking tot veel anderen gemeenten, gering. Dit heeft met name te maken met het feit dat de gemeente geen speculatieve grondaankopen heeft gedaan, zo blijkt ook uit een artikel van de Volkskrant (2006): *'Veel projectontwikkelaars voelden al in 1995 aan hun water in welke gebieden gronden in aanmerking zouden komen voor woningbouw,' zegt Cees van de Kreeke, namens de gemeente Den Bosch projectmanager van De Grootte Wielen. De gemeente koos er bewust voor geen posities op te bouwen, zegt hij. 'Allereerst drijft dat de prijs op. Ten tweede willen we niet met gemeenschapsgeld risico lopen. Er is altijd het gevaar dat bestemmingsplannen het niet ongeschonden redden of dat er op andere manier vertraging optreedt.'*

Daarnaast is de grondexploitatie 'conservatief' opgesteld: *'Het hoort ook zo dat je een grondexploitatie waar risico aan vast zit, zeker met een groot project, dat je die conservatief opstelt. Gematigde verwachtingen zijn standaard in de gemeente 's-Hertogenbosch. Wij speculeren niet, en daarom houden wij het hoofd boven water.'*¹ De behoudende grondexploitatie heeft onder andere betrekking op het gehanteerde rentepercentage: *'Rente hoger inschatten levert een enorme besparing op. Daarmee dek je gedeeltelijk de tegenvallers aan de opbrengstenkant. Dat zijn de zekerheden die wij hebben opgebouwd.'*¹ Er is dus in wezen een impliciete risicovoorziening getroffen. Ook de grondopbrengsten zijn laag ingeschat in de grondexploitatie. Het woningbouwprogramma is opgedeeld in drie prijsklassen. Op basis van de grondquotesystematiek is voor elk van deze prijsklassen een grondopbrengst geraamd. Dit levert een getrapte opbrengstenkant op. Doordat bij elke prijsklasse de laagst mogelijke opbrengst is opgenomen, heeft de gemeente zich niet 'rijk gerekend'. De dure prijsklasse stond bijvoorbeeld voor een VON-prijs van € 275.000,- geraamd in de grondexploitatie. Dat terwijl deze woningen, voor het uitbreken van de crisis, soms voor € 350.000,- werden verkocht. Dit houdt in dat de gemeente in die jaren een buffer in de grondexploitatie heeft

¹ Respondent 1a

opgebouwd. Deze buffer is inmiddels geslonken, maar heeft er wel voor gezorgd dat de verliezen op de grondexploitatie zijn beperkt.

Over de wijze waarop de grondopbrengsten worden berekend, de grondquotesystematiek, is de gemeente tevreden. Niet in de laatste plaats omdat dit, in vergelijking tot de residuele waardebeoordeling, veel tijd scheelt in de onderhandeling: *‘Door de veranderende marktomstandigheden wordt veel ter discussie gesteld. De grondquotesystematiek scheelt veel tijd in het onderhandelingstraject en doet pijn voor beide partijen. Door toepassing van de grondquote ligt de pijn uiteraard ook gedeeltelijk bij de gemeente. Toch vinden wij het een rechtvaardige verdeling. Wij zijn hier dan ook tevreden mee.’*² De pijn waarover gesproken wordt, voortkomende uit de grondquote, is hierboven al eerder uiteengezet. Ondanks de gevoeligheid van de grondexploitatie voor marktschommelingen, is er toch tevredenheid over de uitgifteprijs. Dit blijkt volgens de gemeente ook uit de opstelling van de marktpartijen: *‘Marktpartijen zijn het er vaak niet mee eens. Die zien heel graag de residuele waarde. Of sommige marktpartijen willen een vierkante meterprijs voor de grond om daarop te kunnen realiseren. Dan is de gemeente echter de regie kwijt en gaan alleen de krenten uit de pap.’*²

Bij het innemen van de grond is een vaste prijs afgesproken voor alle ontwikkelaars. De gemeente verwachtte dat het bedrag dat voor de grond werd betaald, altijd zou worden terugverdiend bij de uitgifte. Hoewel het nu optimistisch lijkt om het in 15 jaar uit te geven, werd dat tijdens het sluiten van de raamovereenkomst reëel geacht. De gemeente gaf de marktpartijen in ruil voor de grond productierechten, maar geen -plichten. Met betrekking tot (het ontbreken van) dat laatste stelt de gemeente het volgende: *‘We hadden wel een afnameverplichting willen hebben, maar er is niet één marktpartij die daarvoor tekent. In de goede tijden ga je niet met marktpartijen die verplichtingen aan, want het is niet nodig. Waar dit wel gedaan is, zijn in Nederland juridische problemen ontstaan. Het kan dit in de huidige tijd door de rechter als onredelijk worden beoordeeld.’*² Het is interessant om nader in te gaan op de constatering van de gemeente dat de rechter dit niet zou honoreren vanwege de huidige economische crisis. Jurisprudentie op dit gebied wijst uit dat onvoorziene omstandigheden niet kunnen worden aangehaald om tot ontbinding van de overeenkomst over te gaan (Pierik, 2012). Dit wordt als het een ‘beroeprisico’ van de ontwikkelaar gezien. Alleen wanneer in de overeenkomst een bepaling is opgenomen, bijvoorbeeld een behaald voorverkooppercentage voordat de grond wordt afgenomen, is het inderdaad zo dat de gemeente haar borging kwijt is. Een afnameverplichting is dus wel degelijk houdbaar, mits dit contractueel verankerd is. Dat geen marktpartij zich hieraan zal commiteren is een tweede, meer plausibele, constatering.

Er is echter wel een ander middel om de marktpartij te dwingen. Op het moment dat de gemeente een plot aanwijst om te ontwikkelen, maar de projectontwikkelaar weigert te bouwen, staat het de gemeente vrij deze partij het productierecht te ontnemen: *‘Nu de markt wat minder is, is er wel een trend waarneembaar dat we wel graag willen dat de marktpartijen gaan bouwen, maar in de praktijk lukt dat nog niet echt. Dan hebben we als stok achter de deur dat ze hun productierecht verliezen. Dan gaan we naar een ander.’*³

5.1.4 Risicoanalyse en –management

Door de gemeente 's-Hertogenbosch wordt al sinds 2001 hetzelfde risicomodel gehanteerd voor het analyseren van grondexploitatierisico's. Dit model wordt voor elke grondexploitatie afzonderlijk

² Respondent 1a

³ Respondent 1b

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

gebruikt. Het onderkent drie risicovariabelen, te weten waarderingsrisico's, externe prospectierisico's en interne prospectierisico's.

Waarderingsrisico's worden gedefinieerd als het risico dat aangekochte en deels ontwikkelde gronden ten behoeve van woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructurele werken niet of niet op het veronderstelde tijdstip in exploitatie kunnen worden genomen (inkooprisico's), dan wel dat deze gronden niet tegen de gecalculerde waarde kunnen worden terugverdiend in de projectexploitatie (inkoopprijsrisico's). *Externe prospectierisico's* worden als volgt gedefinieerd: het risico dat marktomstandigheden er toe leiden dat de gecalculerde inkomsten en uitgaven niet worden gerealiseerd. De marktomstandigheden beïnvloeden de kostenrisico's (ontwikkelings- en exploitatiekosten, indexering, rente), opbrengstenrisico's (afzetrisico's en prijsrisico's) en financiering- en subsidierisico's. Dit wijkt af van de in dit onderzoek gestelde definitie van marktrisico, waarbij enkel de afzet en prijsontwikkeling aan de opbrengstenkant worden bedoeld. *Interne prospectierisico's* betreffen het risico dat verbonden is aan binnen de gemeentelijke organisatie genomen beslissingen. Hieronder vallen ook risico's die voortkomen uit politieke besluitvorming.

Bij de grondexploitatie wordt per risicovariabele een inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich voordoet. Die is onderverdeeld in drie klassen: laag(1), gemiddeld(2), hoog(3). Elk van deze klassen kent uitgangspunten om het risico te kwantificeren. Hiermee worden de risicovariabelen berekend. Deze uitgangspunten worden per risico kort genoemd. Het waarderingsrisico houdt in dat het geïnvesteerde vermogen niet volledig, of niet op tijd kan worden terugverdiend. De kwantificering van het risico betreft het toerekenen van rente. Er wordt bij een 'laag' risico geen risicowaardering gemaakt. Bij een gemiddeld risico wordt er extra rentelast van 3,5 jaar toegerekend aan de boekwaarde. Bij een hoog risico is dit 7 jaar. De lengte is gebaseerd op veronderstelde economische cycli van 7 jaar. Daarmee wordt er dus van uitgegaan dat de terugverdienperiode langer is.

Ook het externe prospectierisico wordt gekwantificeerd door middel van rentetoerekening. Dit risico wordt niet gekoppeld aan de boekwaarde, maar aan de geprognoseerde kosten en opbrengsten. Het impliceert echter wel dezelfde verwachting. Namelijk dat deze niet op het verwachte tijdstip kunnen worden terugverdiend in een normale grondexploitatie. Bij een laag risico wordt wederom geen risico gewaardeerd, bij 'gemiddeld' geldt een rentelast van twee jaar (over het gemiddelde kosten en opbrengstenniveau in één jaar) en bij een hoog risico is dit 3,5 jaar. Er wordt daarmee de situatie berekend dat het project een langere doorlooptijd kent. De grondexploitatie wordt zo 'uitgefaseerd'.

Het intern prospectierisico kent eigen uitgangspunten, welke betrekking hebben op de kosten van het ambtelijk apparaat. Dit wordt echter niet gebruikt door de gemeente en hier om die reden buiten beschouwing gelaten.

De planeconoom vult zagezegd voor de risicovariabelen een score in (1,2 of 3). De risico's van alle projecten worden bij elkaar opgeteld en geven zodoende de benodigde algemene reserve, het weerstandsvermogen, aan. Dat de algemene reserve op dit moment te laag is, ligt volgens de respondenten voor de hand. Deze reserve is immers opgebouwd om in tijden als deze te gebruiken om voorziene verliezen op te vangen.

5.1.5 Ervaring risicoanalyse

De gemeente is zeer positief over het gebruik van het risicomodel en de aanwezige kennis omtrent risicomangement. Dit komt mede door het feit dat het model al zo lang gebruikt wordt. Daarom is iedereen beter bekend met de betekenis van de uitkomsten. Het communicatieve, transparante

karakter is zodoende heel sterk. Hier is ook in het verleden moeite in gestoken, omdat de gemeenteraad het grondbedrijf soms als een black-box beschouwde.

Hoewel de risico's per project afzonderlijk worden benoemd, lijkt het risicomodel sterk gericht op het portefeuilleniveau van het grondbedrijf. Het geeft aan welke projecten risicovol zijn, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de boekwaarde die moet worden goedgeemaakt, en de geprognosticeerde kosten en opbrengsten. Dit blijkt ook uit de constatering van de planeconoom: *'De projectleider zit er minder in, die staat er eigenlijk buiten. Het is veel meer iets van het grondbedrijf.(...) De projectleider wordt geïnformeerd. Heeft daar wel een mening over, maar is niet degene die bepaalt hoe groot het risico is. Dat is veel meer de lijn financiën.'*⁴ Het is daarnaast een grove methode. Het verschil tussen een gemiddeld en een hoog risico kan een paar miljoen schelen in het risicoprofiel van de grondexploitatie.

Bij De Grootte Wielen wordt het extern prospectierisico momenteel 'gemiddeld' geacht door de gemeente. Daarvoor wordt de volgende verklaring gegeven: *'Bij De Grootte Wielen speelt het niet zo erg, omdat we vaste relaties hebben met bouwers en ontwikkelaars. Dat zijn er ook heel veel. Bij kleinere projecten, waar je afhankelijk bent van één ontwikkelaar, dan kan je bij een onverwachte gebeurtenis opeens naar een 3 schieten. Die hebben een groter risico dan De Grootte Wielen.'*⁴ De grote hoeveelheid marktpartijen in dit bouwclaimmodel wordt in relatie tot het marktrisico dus als voordeel gezien.

De gemeente geeft ten slotte aan dat het marktrisico als een erg lastig risico wordt ervaren, vanwege het feit dat er geen invloed op kan worden uitgeoefend. *'We zijn bovendien met het grondquotestelstel afhankelijk van de VON-prijzen.'*⁴ Om dit te ondervangen is, naast het risicomodel, ook een actualisering van de grondexploitatie een beperking van het risico. Soms wordt ook een verliesvoorziening opgenomen, waarmee het risico wordt afgedekt.

5.1.6 Conclusie

In deze case is sprake van een bouwclaimmodel, waarbij het marktrisico grotendeels bij de gemeente ligt. In ruil voor de bouwclaim kregen marktpartijen productierechten, maar geen afnameverplichting. Bij een verplichting ligt het risico bij de private partij, en is zij gedwongen grond af te nemen. Daarmee zou het risico gewaarborgd zijn. Bij een productierecht heeft de gemeente een 'kleine stok om mee te slaan': namelijk het verliezen van het recht. Het is zodoende onzeker of de geprognosticeerde opbrengsten kunnen worden behaald.

Ondanks het ontbreken van de borging van het marktrisico, is er toch tevredenheid over het risicoprofiel van de grondexploitatie. Dit heeft vooral te maken met het gegeven dat er 'conservatief' is geraamd: een lage inschatting van opbrengsten en een hoog gehanteerd rentepercentage. Hiermee is er bij voorbaat al rekening gehouden met het marktrisico, als zijnde een impliciete risicovoorziening. Een andere reden voor de tevredenheid over het risicoprofiel is dat de gemeente niet afhankelijk is van één marktpartij, zoals bij sommige andere projecten wel het geval is. Hier is echter een kritische beschouwing op zijn plek. Het probleem lijkt niet zozeer het ontbreken van een ontwikkelende partij, als het ontbreken van consumenten op de woningmarkt – een gegeven waar elke partij mee te kampen heeft.

Er wordt gebruik gemaakt van een risicomodel. De werking van dat risicomodel is eenvoudig. Er wordt onderscheid gemaakt tussen risico's van de boekwaarde en van de toekomstige kosten en opbrengsten. Aan beide categorieën wordt een extra rentelast van 3,5 (bij een middelgroot risico) of 7 jaar (bij een groot risico) berekend. Daarmee geeft het een indicatie van het grondexploitatierisico. Dit

⁴ Respondent 1b


De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

wordt afzonderlijk voor elk project gedaan. Het risicomodel is sterk gericht op het portefeuilleniveau van het grondbedrijf. Het is eerder een exercitie waarmee het weerstandsvermogen kan worden bepaald, dan dat er op projectniveau risico's mee worden beheerst. De risico's worden op projectniveau binnen de grondexploitatie zelf beheerst.

De gemeente geeft aan dat de methode als waardevol beschouwd. Er is duidelijk mee te communiceren, want het is begrijpelijk voor iedereen. De keuze voor eenvoud is vanuit die optiek begrijpelijk, maar dit heeft ook een keerzijde. De methode is namelijk een grove exercitie. Het verschil tussen 3,5 en 7 jaar rentetoerekening is immers enorm bij projecten van deze omvang. Daarnaast wordt alleen het effect van rentetoerekening berekend. Hoewel het risicoprofiel wordt ingeschat door naar verschillende variabelen te kijken, wordt het risicoprofiel van het project berekend vanuit één risico (faseringsrisico). Dit gebeurt met twee variabelen, tijd en rentepercentage. Deze methodiek impliceert daarmee dat alle risico's van het project, althans op portefeuilleniveau, middels één risico in kaart worden gebracht. Het risico van een dalende grondprijs (in de huidige markt bepaald geen uitzonderlijke situatie) wordt dus als het ware 'verdisconteerd' met het faseringsrisico. Er kan derhalve een kritische beschouwing worden gemaakt van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan dit model.

5.2 Case 2. Beukenhorst-Zuid

Projectinformatie		
	Project	Beukenhorst-Zuid
	Gemeente	Haarlemmermeer
	Doorlooptijd	2006 – 2020
	Ontwikkelingsmodel	Gemeentelijke exploitatie
	Programma	<ul style="list-style-type: none"> • 190.000 m² kantoren • 10.000 m² overige functies

5.2.1 Omschrijving project

Het project Beukenhorst-Zuid betreft een ontwikkeling van een kantorenpark te Hoofddorp. Het is gelegen naast het NS-station Hoofddorp en vormt een uitbreiding van het bestaande kantorenpark Beukenhorst. In Beukenhorst-Zuid zal 190.000 m² bruto vloeroppervlakte kantoorruimte worden gerealiseerd. Ook een herontwikkeling van een aangrenzende boerderij biedt de mogelijkheid tot realisatie van 10.000 m² aan 'broedplaatsfuncties'. Voor de gemeente is Beukenhorst-Zuid een belangrijke locatie om aan de verwachte toekomstige vraag van kantoren te voldoen. De locatie is zeer goed bereikbaar vanuit diverse verkeersmodaliteiten. De ligging naast het NS-station Hoofddorp en de directe afrit naar de rijksweg A4 zorgen voor een goede ontsluiting. Daarnaast is ook de nabijheid van Schiphol een unieke kwaliteit. Het gebied sluit aan op de bestaande kantorenparken in Beukenhorst en vormt een wezenlijke bijdrage aan de versterking van de regio als vestigingslocatie voor (op Schiphol georiënteerde) bedrijven.

Figuur 5.5: Locatie Beukenhorst-Zuid



Bron: Google Maps, 2013, bewerking auteur

Figuur 5.6: Luchtfoto Beukenhorst-Zuid



Bron: www.rijnbouutt.nl, 2013, bewerking auteur

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Het concept van Beukenhorst-Zuid betreft een hoogwaardig kantorenmilieu in een parkachtige omgeving. Daarbij is duurzaamheid het belangrijkste speerpunt. Het is de meest duurzame full-service kantoorlocatie van Nederland (Gemeente Haarlemmermeer, 2013). Het biedt ontwikkelingsmogelijkheden voor zowel grote, middelgrote als ook kleinere kantoren met additionele voorzieningen.

Het bestemmingsplangebied 'Station en Beukenhorst-Zuid' bestaat uit het bestaande stationsgebied met omliggende kantoorgebouwen en een te ontwikkelen gebied, waar nog eens 190.000 m² kantoren gerealiseerd zullen worden (Gemeente Haarlemmermeer, 2009). Op het bestaande stationsgebied is in het verleden reeds 81.000 m² gerealiseerd. Dit behoort niet tot het eerder genoemde programma en blijft daarom in deze case buiten beschouwing. Het project was ook al voor 2006 gestart. Toen heeft de gemeente een nieuwe koers gevaren en vanwege een lager metrage voor Beukenhorst-Zuid verliezen moeten nemen. Er is vervolgens een nieuwe start gemaakt. In 2007 werd het stedenbouwkundig plan aangepast. Daar is gebruik gemaakt van flexibele kavelgroottes alsmede flexibiliteit van de Floor Space Index (FSI). Er werden minimale en maximale volumes aangegeven, waardoor bedrijven de vrijheid zouden krijgen om een gewenste kantoorontwikkeling op deze locatie te laten plaatsvinden. Ook de kwaliteit van de openbare ruimte was een belangrijke pijler. Na de vaststelling van het plan, als basis voor de ontwikkeling, meldden zich de eerste klanten. Deze klanten hebben ook invloed gekregen op een aantal wijzigingen in het plan, hetgeen de kwaliteit van het plan ten goede kwam, maar ook bijvoorbeeld de ontwikkeling van een hotel. Dit werd dan ook meegenomen in de bestemmingsplanprocedure.

5.2.2 Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie

Dit project wordt gerealiseerd middels een 'traditioneel' ontwikkelingsmodel (voor nadere toelichting zie §2.3). De gronden in Beukenhorst-Zuid, de verbindingsweg en de locatie van boerderij zijn geheel in eigendom van de gemeente. Deze gronden zijn in het verleden als strategische grondpositie aangekocht. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt daarmee het volledige risico. Ze maakt gronden bouwrijp en geeft deze uit aan marktpartijen. De marktpartijen dragen zelf het risico van de opstalexploitatie. Bij de uitgifte van de gronden worden de kosten van de grondexploitatie verhaald door middel van de grondopbrengsten. Er behoeft bij deze ontwikkeling geen exploitatieplan te worden vastgesteld. Er is immers geen sprake van private gebiedsontwikkeling. De ontwikkeling vindt plaats via gemeentelijke gronduitgifte waarmee de gemeentelijke kosten worden verhaald. Dit is te zien aan de wijze waarop de financiële bijdrage aan de ontwikkeling gewaarborgd is: door het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Dit wordt hieronder uitgelegd.

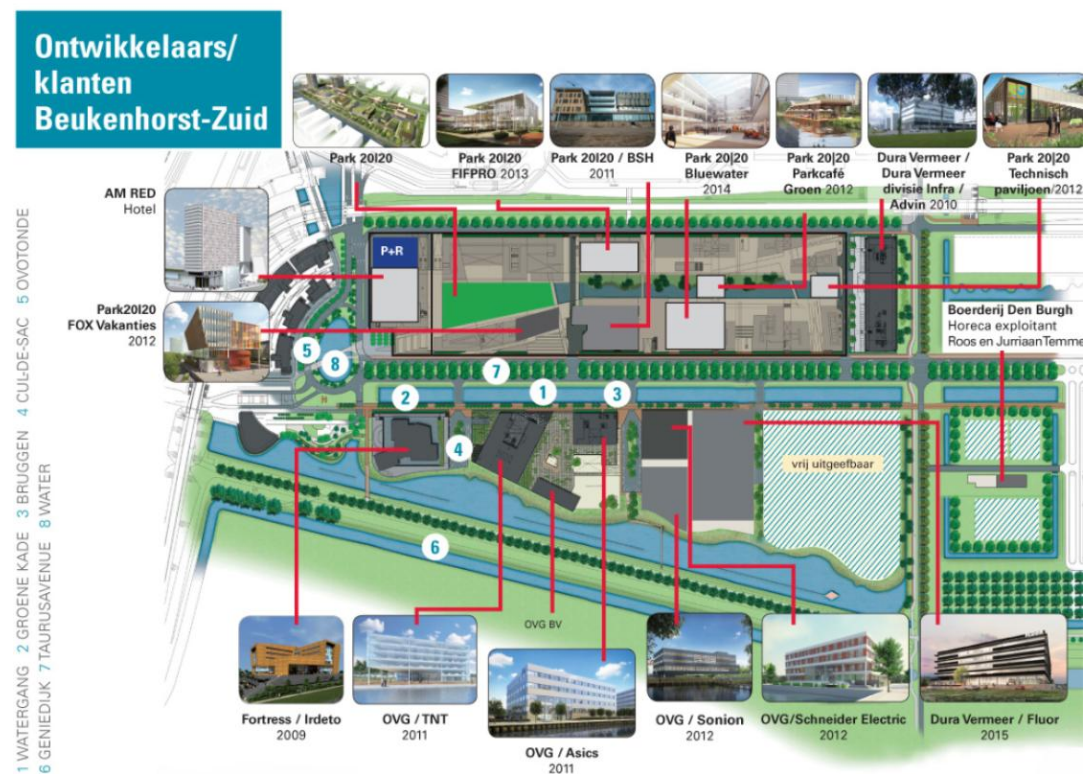
Twee projectontwikkelaars, Delta Projectontwikkeling (Delta) en OVG Projectontwikkeling (OVG), hebben vervolgens een reservering genomen voor de twee deelgebieden. Een reservering houdt in dat de gemeente Haarlemmermeer niet met andere 'klanten' cq. projectontwikkelaars spreekt voor de ontwikkeling van de locatie. Daarvoor wordt een bedrag betaald, maar daarmee is slechts de exclusiviteit gekocht om te studeren op het plan. Er wordt als het ware dus een studieperiode afgesproken op basis van de reservering. Mocht de gemeente enthousiast worden van de plannen, dan wordt er verder gepraat met de ontwikkelaar.

Beukenhorst-Zuid is grofweg in twee gebieden op te splitsen. Mede vanwege de Taurusavenue in het midden van het plangebied, maar voornamelijk vanwege de betrokkenheid van de projectontwikkelaars. OVG heeft een reservering genomen voor de ontwikkeling de zuidkant, Delta voor de noordkant (Figuur 5.7). OVG had een reservering voor de ontwikkeling van een park. Toen de markt instortte heeft OVG besloten deze reservering niet te verlengen en heeft zich beperkt tot een kleinere ontwikkeling. Dit hield in dat de gemeente een deel 'terug heeft gekregen'. Dit gedeelte is

zodoende vrij uitgifbaar, met andere woorden, de gemeente heeft de mogelijkheid om andere ontwikkelaars hierin te betrekken.

Delta had tevens een reservering voor het gebied dat nu Park 20/20 wordt genoemd en heeft wel vastgehouden aan de reservering. De gemeente heeft in het aantrekken van deze ontwikkelaar veel tijd en geld gestoken, dat uiteindelijk geresulteerd heeft in een overeenkomst met Delta. Dit is een samenwerkings- en uitgifteovereenkomst, een bijzondere constructie die tijdens de gesprekken is ontstaan: *'Normaal gesproken wordt de reservering omgezet in een optie, dan volgt een koopovereenkomst en een uitgifteovereenkomst. Nu is er een reservering voor het gehele gebied en uitgifteafspraken. De optie en koop zijn eruit.'*⁵ Doordat de optie en de koopovereenkomst uit het proces zijn gehaald, kunnen de partijen sneller schakelen op interesse vanuit de markt. In de overeenkomst garandeert Delta elk jaar een gemiddelde afname van een bepaald aantal m² bruto vloeroppervlakte kantoorruimte. De gemeente incasseert daarbij de grondopbrengsten. Op het moment dat Delta deze afzet niet realiseert, kan een boeteclausule in werking treden. Deze clausule is opgenomen in de overeenkomst en dient als borging voor de gemeentelijke grondopbrengsten. De hoogte van deze clausule is onbekend, maar is om een vertraging op te vangen. In het geval dat Delta de grond niet afneemt, wordt de grex immers verder uitgefaseerd. Dat risico is hierdoor dus beter beheersbaar geworden. Tot slot legt Delta ook een klein gedeelte van de openbare ruimte aan binnen Park 20/20. De ontwikkelaar wilde graag een parkeergarage realiseren en het park aanleggen. Dit versterkte de kwaliteiten van Park 20/20. Toch verschilt dit van een concessiemodel. De gemeente legt nog steeds de wegen eromheen aan.

Figuur 5.7: Ontwikkelaars en klanten in Beukenhorst-Zuid



Bron: www.beukenhorstzuid.nl, 2013

⁵ Respondent 2a

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

5.2.3 Perceptie risicoprofiel grondexploitatie

Het project Beukenhorst-Zuid loopt ondanks de economische crisis zeer goed. Zeker voor kantoorlocaties is dit uitzonderlijk. De gemeente geeft aan dat er blijkbaar een nichemarkt is gevonden door het duurzame concept. Het lijkt er op dat ook de locatie en bereikbaarheid vanuit Schiphol een unieke kwaliteit is. Hoewel de gemeente aangeeft dat de markt altijd onvoorspelbaar is, wordt het risicoprofiel van de grondexploitatie relatief klein geacht, in vergelijking tot andere projecten. *'Het marktrisico is niet zeer gering, maar we hebben een buffer opgebouwd in de grondexploitatie. Daarmee hebben we het wel beperkt.'*⁶ Het is een van de weinige projecten dat nog goed loopt in de huidige markt. Er is reeds 100.000 m² van de 190.000 m² uitgegeven. Ruim de helft van het programma is dus opgenomen. Het uitgiftetempo loopt daarmee voor ten opzichte van de gehanteerde fasering in de grondexploitatie.

Zoals gezegd is Beukenhorst-Zuid op te delen in twee gebieden. Het gebied van zuiden van de Taurusavenue is beperkt tot een kleiner gebied. De gemeente heeft dus zelf nog steeds een gedeelte van de grond uit te geven, terwijl de afname van de grond niet gegarandeerd is. Hoewel dit een risico genoemd kan worden, is dit volgens de gemeente geen probleem: *'Het maakt niet uit het niet geborgd is, want daar is ook interesse voor.'*⁷

Wat betreft de ontwikkeling van Park 20/20, is de gemeente tevreden over de samenwerking met Delta: *'Het risico ligt bij de marktpartij. De gemeente incasseert alleen de grondopbrengsten.'*⁶ Desalniettemin wordt ook aangegeven dat de afnameverplichting van Delta niet zo hard is als het lijkt. Delta heeft enige 'flexibiliteit' ingebouwd in het contract: *'Geeft de ontwikkelaar de gronden terug aan de gemeente of gaan ze het jaar erop meer uitgeven? Vooral als er stukken grond terugkomen bij de gemeente, is er een risico dat dit de minst aantrekkelijke stukken grond zijn.'*⁷ Als de vraag voor een langere periode volledig weg zou vallen, kan Delta er onder uit. De gemeente geeft aan dat marktpartijen zich ook nooit zonder meer aan een overeenkomst committeren zonder exit-mogelijkheden en flexibiliteit.

Er moet wel bij gezegd worden dat de ontwikkeling een gedeelte verantwoordelijkheid is van de ontwikkelaar en de gemeente. Delta heeft immers ook het risico genomen van een integrale ontwikkeling. Zodra een gedeelte van het park niet wordt afgerond doet dit afbreuk op de ruimtelijke kwaliteit. In dat geval moet er verantwoording worden afgelegd aan de bedrijven die zich al gevestigd hebben. Voorlopig lijkt dat z gezegd niet het geval. Het project verloopt zeer voorspoedig. Toch geeft de gemeente aan dat de markt nu zo onzeker is, dat ook dit project spannender wordt: *'Er geldt eigenlijk wat er voor alle projecten geldt. Als er écht geen interesse is, dan ligt het risico weer bij de gemeente.'*⁷

5.2.4 Risicoanalyse en –management

De gemeente maakt gebruik van de RISMAN methode. De methode bestaat uit een opsomming van alle risico's en kansen die zich bij het project kunnen voordoen. De planeconoom coördineert de risicoanalyse. Vanuit elk specialisme binnen de gemeente worden risico's van het plan benoemd. Vervolgens worden deze gekwantificeerd door de planeconoom. Dit wordt gedaan op basis van een kansfactor en het effect. Het effect bestaat uit het berekenen van de gevolgen van een bepaalde gebeurtenis, bijvoorbeeld het dalen van grondprijzen. Voor de desbetreffende gebeurtenis wordt tevens een kansfactor vastgesteld. Het effect maal de kansfactor is het risico.

⁶ Respondent 2a

⁷ Respondent 2b

Dit wordt voor alle kansen en risico's afzonderlijk gedaan. Vervolgens worden alle risico's en alle kansen bij elkaar opgeteld. Dit vormt het risicoprofiel van de grondexploitatie. Bij de meeste projecten in de gemeente Haarlemmermeer betreft dit een negatief saldo. Bij Beukenhorst-Zuid is dit echter niet het geval. Het marktrisico wordt ook in de risicoanalyse zeer klein geacht: *'De grondexploitatie is gebaseerd op uitgiftecijfers passend bij de huidige kantorenmarkt. Er wordt momenteel meer uitgegeven dan er is geraamd. De marktsituatie word dus ook als kans gezien.'*⁸

Naast het benoemen en kwantificeren van de risico's worden er ook beheersmaatregelen benoemd. Zo wordt getracht te sturen op de afzonderlijke risico's. Over het totale risicoprofiel wordt gerapporteerd in de Meerjarenprognose (MPG), als toevoeging aan de grondexploitatie.

5.2.5 Ervaring risicoanalyse

De gemeente is tevreden over het gebruik van de RISMAN methode. Dit vanwege de eenvoud van de methode: die is 'behapbaar' voor iedereen. Daarnaast geeft de tabel een goed overzicht van het gehele project, en geeft die aan waarop gestuurd moet worden. Als nadeel van het model wordt genoemd dat er geen scenario's mee worden doorgerekend. Hier is wel behoefte aan. Ook het totaalresultaat van de risicoanalyse is minder bruikbaar. Dit levert weliswaar een afwijking van het grondexploitatie resultaat op, maar geen bandbreedte. *'Op projectniveau werkt de methode op zich goed, maar voor het portefeuilleniveau is een bandbreedte beter. Op dat niveau gaat bovendien niemand al die risico's doornemen.'*⁸

Het risico dat Delta niet voldoet aan de grondafname is opgenomen in de risicotabel. *'Het is absoluut een risico dat ze zeggen: we trekken het niet. Dan komen er veel meer risico's naar voren. Ook omdat ze trokken zijn bij de aanleg van het park. Dan zit je met een half afgerond park.'*⁸ Er wordt aangegeven dat iedereen zich hier wel bewust van is. Hoewel dit specifieke risico niet is opgenomen in de analyse, is er wel een risico dat er (aanzienlijk) minder meters worden gerealiseerd. Het financiële effect is groot, maar de kansfactor wordt miniem geschat. Daardoor is het risico als klein opgenomen. Dit wordt meer als 'signalering' gebruikt. Omdat het uitgiftetempo op dit moment hoger ligt dan in de grondexploitatie is vastgesteld, wordt het optreden van dit risico onwaarschijnlijk geacht. Dit kan uiteraard veranderen, afhankelijk van de marktsituatie.

De toepassing van de methode wordt zonder twijfel als waardevol beschouwd, maar soms ontstaat er daardoor ook een te grote nadruk op de risico's: *'De focus ligt vaak op de risicobeheersing, terwijl er ook meer aandacht moet komen voor kansen.'*⁸

5.2.6 Conclusie

Beukenhorst-Zuid is een ontwikkeling waarbij de gemeente het volledige grondexploitatie risico draagt. De gronden zijn in het verleden als strategische grondpositie aangekocht. Deze gronden worden bouwrijp gemaakt uitgegeven aan marktpartijen. De marktpartijen dragen zelf het risico van de opstalexploitatie. Hoewel de ontwikkeling van een kantoorlocatie naar dit 'traditionele' ontwikkelingsmodel in de huidige markt als risicovol aangemerkt zou kunnen worden, wordt het marktrisico als gering beoordeeld door de gemeente.

Het project heeft namelijk in de huidige markt voor kantoorontwikkeling een uitzonderlijke positie. De grond wordt sneller door de markt afgenomen dan geprognosticeerd in de grondexploitatie. De uitstekende locatie, het unieke duurzame concept en de moeite die de gemeente en ontwikkelaars steken in de locatiebranding en klantcontacten, hebben als gevolg dat het project boven verwachting

⁸ Respondent 2b

De onberekenbare markt


Risicoanalyse bij grondexploitaties

goed loopt. De markt heeft zelfs in de huidige macro-economische omstandigheden nog steeds interesse.

Het risico is ook gedeeltelijk beperkt door de overeenkomst met projectontwikkelaar Delta. In de overeenkomst is een gemiddelde gegarandeerde afzet per jaar afgesproken. De gemeente incasseert daarbij de grondopbrengsten. Op het moment dat Delta onvoldoende klanten vindt kan een boeteclausule in werking treden. De hoogte van deze clausule wordt hier niet bekend gemaakt. Daarmee is deze clausule geen volledige afnameplicht, maar wel een sterke afdekking van het markrisico. Daarnaast heeft Delta een 'escape' om de grond niet geheel af te nemen. Zo lang de markt goed blijft bij dit project, treedt dit risico echter niet op. Daarmee is de case een positieve uitzondering in deze tijd.

Het gebruik van de RISMAN methode als risicoanalyse wordt als waardevol beschouwd voor signalering van risico's. Dit vanwege de eenvoud van de methode. Hij is 'behapbaar' voor iedereen. Daarnaast geeft het een goed overzicht van het gehele project, omdat er aangegeven wordt waarop gestuurd moet worden. Het is de meest eenvoudige probabilistische methode (zie ook §2.4.4), maar blijkt juist daardoor zeer goed bruikbaar. In relatie tot het risicoprofiel van het project wordt er zelfs bovengemiddeld veel aandacht besteed aan de risicoanalyse. Het is in feite zelfs een analyse van de kansen op een positief grondexploitatieresultaat.

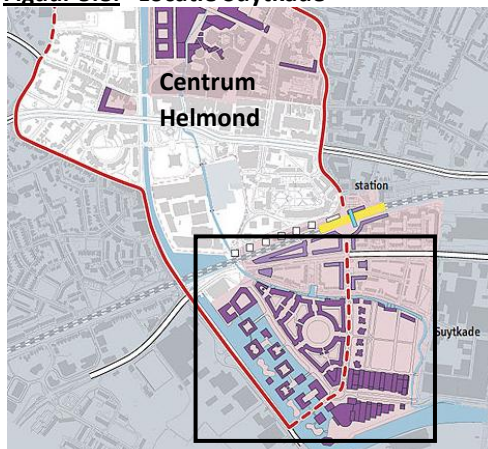
5.3 Case 3. Suytkade

Projectinformatie		
	Project	Suytkade
	Gemeente	Helmond
	Doorlooptijd	2000 – 2020
	Ontwikkelingsmodel	GEM
	Oorspronkelijk programma	<ul style="list-style-type: none"> • 1.100 woningen • 40.000 m² kantoren • 30.000 m² leisure • 24.000 m² bedrijven • Maatschappelijke voorzieningen

5.3.1. Omschrijving project

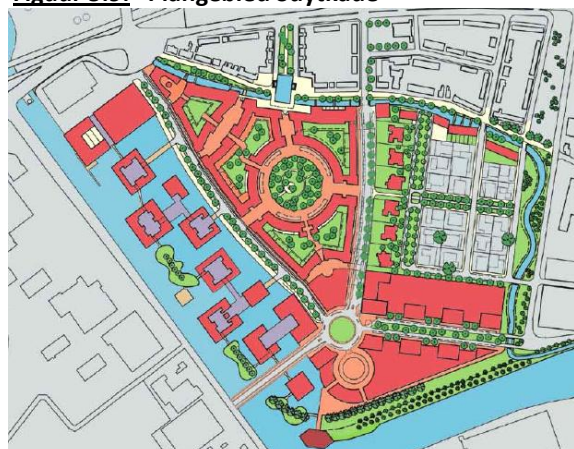
Ten zuiden van het centrum van Helmond ligt het (voormalige) Hatématerrein. Dit bedrijventerrein beslaat circa 25 hectare en wordt momenteel herontwikkeld in ‘Suytkade’. Dit project betreft een binnenstedelijke transformatie met een programma van woningen, kantoren, leisure en maatschappelijke voorzieningen. Voor de ontwikkeling van Suytkade is een ambitieus plan opgesteld.

Figuur 5.8: Locatie Suytkade



Bron: www.suytkade.nl, 2013), bewerking auteur

Figuur 5.9: Plangebied Suytkade



Bron: Gemeente Helmond, 2005

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Doel van het plan is de ontwikkeling van een nieuw stadsdeel met stedelijke allure. Dit wordt beoogd door de realisatie van een mix van functies, waarbij bovengemiddelde dichtheden worden gehanteerd. Van de 1100 woningen bestond 80% uit gestapelde bouw in het oorspronkelijke woningbouwprogramma. Deze 'stedelijke dichtheid' werd realistisch geacht gezien de specifieke potentie van de locatie (Gemeente Helmond, 2005) (zie ook Figuur 5.8, 5.9). De ligging ten opzichte van het station biedt namelijk een unieke mogelijkheid. De nadruk van het stedenbouwkundig plan lag dan ook op het creëren van samenhang met het centrum. Naast de functiemenging met een hoge dichtheid, is ook flexibiliteit een belangrijk aspect van het plan. De verschillende onderdelen van het programma kunnen worden bijgesteld naar de marktomstandigheden.

Het voormalige Hatématerrein betreft het voornaamste deel van deze ontwikkeling. Het gebied was zeer extensief bebouwd en werd door de eigenaar, Gamma Holding, zeer extensief gebruikt. Tussen de opstallen is veel groen gelegen en de bedrijfsactiviteiten van de Hatémafabriek waren ten einde gelopen. Gamma Holding heeft daarom ontwikkelaar Van Wijnen benaderd om te onderzoeken op welke manier het gebied kon worden herontwikkeld en de grond verkocht kon worden. Begin 1999 is door Van Wijnen en Gamma Holding een eerste verkenning gedaan naar de herontwikkelingsmogelijkheden van het gebied. Parallel aan bovengenoemd initiatief werd door de gemeente Helmond een stadsvisie opgesteld. De gemeente was voornemens centrumstedelijke functies te ontwikkelen aan de zuidkant van het stadscentrum. Hierbij werd een hoogwaardige stedelijke invulling gegeven aan het Hatématerrein. Vervolgens werd door Van Wijnen contact gezocht met de gemeente. Dit leidde onder andere tot een verkenning van het programma met financiële berekeningen.

De volgende stap was een verdeling van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van Suytkade. Van Wijnen was als professionele ontwikkelaar zeer geïnteresseerd in de potentiële bouwproductie binnen dit plangebied. Van Wijnen streefde een hoogwaardige herontwikkeling na, maar zou anderzijds ook terug kunnen vallen op een herontwikkeling conform het vigerende bestemmingsplan: een bedrijventerrein. Tegelijkertijd wilde de gemeente graag haar ambities realiseren: een versterking van de centrumgordel aan de zuidkant. Uiteraard stond Van Wijnen positief tegenover deze ambities. Hoewel een herontwikkeling voor bedrijfsdoeleinden op basis van het bestemmingsplan ook een sluitende grondexploitatie opleverde, was de opbrengspotentie van een hoogwaardige stedelijke herstructurering vele male hoger. Er werd in een bestuurlijk overleg tussen de partijen geconstateerd dat: *'de gezamenlijke aankoop en risicodragende herontwikkeling van de gronden van Gamma Holding door de gemeente en Van Wijnen op een uitstekende wijze recht zou doen aan de bovengenoemde belangen'* (Gemeente Helmond, 2000). Deze convergerende belangen leidden tot de oprichting van een GEM. De gemeente stelt hierover: *'Van Wijnen had positie, wij ambitie. (...) Als we onze ambities waar wilden maken, moesten wij participeren. Dat is dus anders dan in andere GEM's, waarbij de gemeente grond heeft of verwerft en tegen marktpartijen zegt: jullie mogen meedoen. Hier zijn wij er ingestapt bij Van Wijnen. Dat is dus een wezenlijk verschil.'*⁹ De bereidwilligheid van de gemeente was mede te verklaren door een toenmalig tekort aan uitbreidingslocaties en de unieke potentie van Suytkade voor de groei van Helmond. De gemeente is dan ook zeer positief over de herontwikkeling. Het hele plan moest volgens de eerste planning uiterlijk in 2012 gereed zijn. Deze situatie is inmiddels veranderd.

⁹ Respondent 3a

5.3.2 Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie

Voor deze ontwikkeling is zagezegd een CV/BV-constructie (GEM Suytkade) opgezet die de grondexploitatie opstelt en beheert. Tot 2011 participeerden de gemeente Helmond en Van Wijnen elk voor 50% in de GEM en deelden zodoende het grondexploitatie-risico. Vervolgens is deze risicoverdeling aangepast naar 2/3^e gemeente en 1/3^e Van Wijnen; hier wordt later op teruggekomen. De GEM maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze, tegen comparatief vastgestelde grondprijzen, aan Van Wijnen. Laatstgenoemde is verantwoordelijk voor de opstalontwikkeling, conform het stedenbouwkundig plan, en draagt daarmee het marktrisico van de opstalexploitatie.

Bij de oprichting van de GEM werden een aantal afspraken gemaakt. Allereerst kreeg Gamma Holding een winstrecht van 15% van de grondexploitatie (dus alleen in het geval van een positief resultaat). Zij hadden immers 'de gouden eieren' in bezit. Ook dwongen zij een commissarisrol (meekijkfunctie) in de GEM af. Daarnaast kocht de gemeente de grond van Gamma Holding. Deze wordt gefaseerd in de GEM ingebracht. Dit vanwege fiscale voordelen omtrent het bouwrijpmaken. Om het integrale plan te realiseren moest er tevens buiten de grenzen van het Hatématerrein worden ontwikkeld. Daarom werden ook aangrenzende gronden verworven en in de GEM gebracht. Er was bovendien een aanzienlijke kostenpost voor bodemsanering. Resumerend kan gesteld worden dat de grondexploitatie belast is met hoge kosten die moeten worden goedgemaakt. Tegelijkertijd was er sprake van een ambitieus programma met hoge dichtheden. Op basis hiervan is de grondexploitatie zodoende risicovol te noemen.

Dit risico wordt nauwelijks beperkt door contractuele borging. In de Raamovereenkomst Suytkade zijn afspraken opgenomen omtrent tijdige bouwplanontwikkeling en grondafname tussen de GEM en Van Wijnen. Er is een productieschema afgesproken. Jaarlijks zouden er circa 125 woningen, 5.000 m² kantoren, 4.000 m² bedrijven en 5.000 m² leisure worden gebouwd. In de raamovereenkomst wordt het volgende gezegd over afwijkingen van dit productieschema: *'Een hogere productie in een bepaald jaar is mogelijk (max. 2x jaarlijkse aantallen). Bij een hogere productie mag het jaar daarna worden gecompenseerd. Een lagere productie mag – mits in overleg met de GEM – tot een ondergrens van 60%. Het jaar daarop dient dit te worden ingehaald'* (Gemeente Helmond, 2002). Hoewel deze passage is opgenomen, is dit productieschema nooit waarheid geworden. Het project zou immers reeds voltooid zijn in 2012. Dit heeft te maken met het feit dat Van Wijnen het recht heeft de koopovereenkomst te ontbinden op het moment dat voorverkooppercentages niet worden behaald. Daarnaast is een passage in de raamovereenkomst gewijd aan onvoorziene marktomstandigheden, waarbij wordt aangeduid dat de GEM de start van nieuwe deelplannen, alsmede de rechten en verplichtingen voor lopende deelplannen kan opschorten in het geval van 'onvoorziene ingrijpende marktomstandigheden op de woningmarkt'. Resumerend kan worden gesteld dat de afzet van grond allerm minst verzekerd is, hetgeen er toe leidt dat het marktrisico bij de GEM ligt.

De gemeente heeft daarop wel afgedwongen dat het ontwikkelrecht vervalt in het geval dat Van Wijnen de grond niet afneemt. Er is een extra 'loop' ingebouwd in het ontwikkelingsproces per deelgebied: *'Als ze tijdens dat proces van planuitwerking niet kunnen presteren. Dan mogen ze aangeven waarom niet. Dan mogen ze herontwikkelen, uitgangspunten bijstellen. Dus een extra loop. Als ze dan weer niet presteren, dan kunnen we zeggen dat we naar een andere partij gaan.'*¹⁰ Hierbij vervalt het ontwikkelrecht van Van Wijnen, waardoor andere bouwers kunnen worden ingeschakeld.

Door de economische crisis loopt het financieel tekort voor de GEM hoog op. De samenwerking wordt daarom heroverwogen. Dit leidt in het najaar van 2011 niet tot een ontbinding van de GEM, maar tot een wijziging van het risicoprofiel. Van Wijnen achtte het noodzakelijk om een begrenzing aan te brengen in het financiële risico van de grondexploitatie. Het tekort van werd gezamenlijk op 50/50

¹⁰ Respondent 3a

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

basis afgerekend. Er werd vervolgens overgeschakeld op een risicoverdeling van 1/3 Van Wijnen versus 2/3 Gemeente Helmond. Vanaf 1 januari 2011 komen de jaarresultaten voor 2/3 voor rekening van de gemeente en 1/3 voor rekening van Van Wijnen. Met één belangrijk gegeven: *'Indien het na deze datum en voor het einde van de exploitatieperiode echter alsnog tot beëindiging van de samenwerking komt, wordt het tekort op 50/50 basis door beide partijen gedragen'* (Gemeente Helmond, 2011a). De gemeente kreeg meer zeggenschap in ruil voor de overname van dit risico. 33% van de resterende productie mocht worden toegewezen aan derde partijen, waarbij evenwicht tussen 'krenten en de pap' het uitgangspunt was. Van Wijnen deed hiermee afstand van een deel van zijn ontwikkelingsrechten.

Figuur 5.10: Stedenbouwkundige schets



Bron: www.skyscrapercity.com, 2013

Figuur 5.11: Stedelijke uitstraling



Bron: www.suytkade.nl, 2013

5.3.3 Perceptie risicoprofiel grondexploitatie

Bij deze case sprake is er sprake van een gedeeld grondexploitatierisico. Daarom is het van meerwaarde de perceptie van de verschillende partijen te bespreken. Er is echter door de gemeente verzocht geen contact op te nemen met de marktpartij, vanwege de gevoeligheid van het onderwerp en de spanning tussen de partijen. Aan dit verzoek is voldaan.

De gemeente beoordeelt het marktrisico van Suytkade als groot. Het risico van de grondexploitatie zit voornamelijk aan de opbrengstenkant. Het afzettempo is weg of zeer laag, zoals bijna overal in Nederland. Dat terwijl er in 2000 werd ingeschat dat de budgetneutrale ontwikkeling omstreeks 2012 afgerond zou zijn. *'Iedereen had het gevoel: die 1000 woningen tikken we wel even binnen. Het was booming.'*¹¹ Nu wordt toegegeven dat er is uitgegaan van een te ambitieus programma, waarbij gerekend is met hoge dichtheden. Dit zorgt bij voorbaat al voor een druk op de opbrengstenkant van de grondexploitatie. Deze druk verhevigt momenteel vanwege de stagnerende markt. Bovendien is bij aanvang van de ontwikkeling reeds een groot gedeelte van de kosten gemaakt. Er waren aanzienlijke kostenposten voor verwerving en sanering. *'De kost gaat hier heel ver voor de baat uit. Wij zijn niet in staat geweest om de kosten gedeeltelijk nog niet te maken. Het was onmogelijk om het terrein*

¹¹ Respondent 3a

*gedeeltelijk te verwerven. We konden ook de structuur van het plan nauwelijks aanpassen.*¹² Het project is risicovol vanwege het ambitieniveau. De beoogde afzetsnelheid en het prijsniveau zijn onrealistisch in de huidige tijd, maar was volgens de gemeente tien jaar geleden haalbaar. Niemand heeft de ernst, maar vooral ook de duur van deze crisis voorzien. De gemeente betreurt echter wel dat er in de hoogconjuncturele tijd niet meer tempo is gemaakt met de ontwikkeling. Daar had meer druk op uitgeoefend kunnen worden achteraf. Daarnaast manifesteert het marktrisico zich in alle segmenten. Niet alleen het woningbouwprogramma is slecht afzetbaar. Dit geldt nog veel sterker voor kantoor- en bedrijfsruimten. De geplande kantoorontwikkeling komt niet op gang. Een deel van het geplande bedrijventerrein is, vanwege markttechnische overwegingen, inmiddels omgezet naar grondgebonden woningen. In positieve zin is er momenteel de bouw van het leisure-centrum en het Foodpark. Hier zijn wel een investeerder en een exploitant voor gevonden.

De gemeente geeft aan dat Van Wijnen niet tot grondafname en woningbouwproductie kan worden gedwongen. Het ontbreken van een harde afnamegarantie, als een borging voor de opbrengsten in de grondexploitatie, wordt erkend: *'Dat is overal zo. Er werden altijd contracten opgesteld die meteen de kast ingingen. Nu komen ze er soms uit. En als ze er uit moeten komen, da's niet goed'*¹³ Er is, zoals hierboven aangegeven, 'slechts' sprake van een ontwikkelrecht voor Van Wijnen. Het staat de GEM wel vrij, in het geval dat Van Wijnen niet presteert, naar een derde ontwikkelaar te gaan. Toch wordt eerst een constructieve oplossing beoogd: *'We hebben de neiging om te zeggen; laten we het nog meer even proberen. Laten we dat herontwikkelen, laten we out of the box denken.'*¹³ Dit heeft de productie nog niet kunnen vlot kunnen trekken. Men schrikt er dan ook voor terugom de confrontatie aan te gaan. Het levert dikwijls een zware discussie en besloten gelederen op binnen de GEM: *'Het is niet altijd gemakkelijk om keihard te zijn in zo'n project. Om dan aan te geven: we gaan naar een derde, dat is moeilijk. Bovendien kunnen we wel zeggen dat we naar een ander gaan, maar als je niemand hebt.'*¹² Er is in de huidige markt bijna geen andere ontwikkelaar te vinden. De GEM wordt door de gemeente dan ook als een gedwongen huwelijk ervaren, waarbij wordt geprobeerd wordt het beste er van te maken. Van Wijnen en de gemeente Helmond houden elkaar vast in deze samenwerkingsconstructie.

De bijstelling van het risicoprofiel (van 50:50 naar 66:33) wordt door de gemeente als positief ervaren. Dit geldt dan met name voor de 'exit-clausule'. Mocht de samenwerking worden ontbonden tijdens het proces, wordt het verlies 50:50 gedeeld. *'Maar een echte exit-strategie is geen optie. Althans, in de zin van: helemaal met het project stoppen. Het enige wat je kunt doen is de totale ambitie vergeten. Maar dat is totaal ondenkbaar, als je hier al een heel deel gerealiseerd hebt.'*¹²

5.3.4 Risicoanalyse en –management

Allereerst is het relevant om te kijken naar de risicoschatting in het vroege planstadium van het project. Voor de oprichting van de GEM werd echter door de gemeente overwogen of een dergelijke constructie verstandig is, met het oog op risico en zeggenschap. Uit het raadsvoorstel (Gemeente Helmond, 2000) ten behoeve van de oprichting staat: *'Hoewel Van Wijnen al in aanvang heeft gesteld een hoogwaardig plan te willen ontwikkelen, is de kans in een dergelijk scenario aanwezig dat men op enig moment zou willen en kunnen overgaan tot herontwikkeling op basis van het vigerende bestemmingsplan'*. Dit zou een streep zetten door de stadsambities. Bovendien voegde de gemeente, naast publiekrechtelijke, ook privaatrechtelijke middelen toe aan haar instrumentarium. Tegenover de zeggenschap stond uiteraard het risico van deelname, zoals ook in de volgende paragraaf zal worden

¹² Respondent 3a

¹³ Respondent 3b

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

toegelicht. Over het risico van de gemeente in de GEM werd gesteld: *‘Echter risicodragende deelname van de gemeente is verantwoord omdat verkennende berekeningen hebben aangetoond dat een sluitende grondexploitatie reeds mogelijk is op basis van het vigerende bestemmingsplan. Een hoogwaardiger plan kan naar verwachting een positief resultaat opleveren’* (Gemeente Helmond, 2000). Er waren twee ontwikkelrichtingen, welke beide financieel haalbaar werden geacht op basis van verkennende berekeningen.

De gemeente geeft aan dat er altijd naar risico is gekeken, maar dat er de afgelopen twee jaar pas echt aandacht voor gekomen is. De risico's van de grondexploitaties worden op twee niveau's geanalyseerd: op portefeuilleniveau en op projectniveau.

Op portefeuilleniveau wordt dat gedaan voor de risicovolste plannen. Daartoe behoort Suytkade, maar ook het Centrumplan, Brandevoort 2 en enkele kleine plannen. Vanwege de grote onzekerheid over de woningmarkt op dit moment dringt de accountant erop aan dat de gemeente op basis van scenario's toetst of het weerstandsvermogen voldoende is. Dit wordt met twee scenario's gedaan. In het eerste scenario wordt de looptijd van de plannen verlengd met 2 jaar en daalt de grondopbrengst met 5% voor vrije sectorwoningen en commerciële functies. Dit heeft een negatief effect van € 20,2 mln. In het tweede scenario wordt hetzelfde gedaan met respectievelijk 4 jaar en 10%. Dit heeft een negatief effect van € 35,9 mln. Van beide effecten wordt 50% meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Daar lijkt geen duidelijke reden voor te zijn, anders dan *‘het feit dat de risico's zich niet tegelijkertijd voordoen’* (Gemeente Helmond, 2012). Deze redenatie is bovendien opmerkelijk, omdat juist in deze tijd zowel de grondopbrengsten als het afzettempo dalen. De risico's doen zich juist wel tegelijkertijd voor.

Op het projectniveau van Suytkade wordt ook gebruik gemaakt van risicoanalyses. Dit wordt samen door de gemeentelijke projectdirecteur en de planeconoom gedaan. De intentie achter de risicoanalyse is de voorbereiding op verdere afwaardering: een 'zachte landing'. De grondexploitatie is reeds meermaals afgewaardeerd, maar een verdere afwaardering kan zich voordoen. Daarom wordt er een risicoanalyse gemaakt, waarbij het risico op waardevermindering in beeld wordt gebracht. Dit wordt gedaan voor een aantal vlekken van het plan. Opvallend is dat alle genoemde risico's marktrisico's zijn. Ze hebben betrekking op dalende grondopbrengsten, dan wel vertraging van afzet met als gevolg een renteverlies. Er wordt hier geen specifieke methode gebruikt, het zijn kleine scenarioanalyses per deelproject. Een voorbeeld ter illustratie:

Foodpark fase 2b en vervolgfases (grondwaarde € 2,1 mln). Aan de westrand is een vijftal kantorenblokken van 3 lagen geprojecteerd. Risico is dat deze niet haalbaar zijn en er overgeschakeld moet worden op foodparkfuncties in overwegend laagbouw. Dit betekent minder vloeroppervlakte en een lagere grondprijs per m² (leisure i.p.v kantoren). Risico op waardevermindering is daarmee € 0,7 mln (Gemeente Helmond, 2011b). De risicoanalyse en de beheersmaatregel zit hier in één. Door toepassing van de beheersmaatregelen vermindert het resultaat.

Tenslotte is er geen samenhang merkbaar tussen de risicoanalyses op project- en portefeuilleniveau. Dit komt ook terug in de volgende passage in de Nota Grondbeleid (Gemeente Helmond, 2012): *‘De risico's moeten binnen deze GEM worden opgevangen. Van Wijnen en het grondbedrijf van de gemeente Helmond fungeren als achtervang indien de GEM Suytkade de risico's niet op kan vangen.’* De geanalyseerde risico's op projectniveau worden niet meegenomen op portefeuilleniveau. Dit is opmerkelijk, omdat de risicoanalyse op projectniveau aantoont dat verdere afwaardering tot de mogelijkheden behoort. Hoewel de GEM Suytkade in eerste instantie inderdaad de risico's opvangt, zal de gemeente uiteindelijk toch 50% van dit verlies (66% van de verliezen na 2011) voor haar rekening moeten nemen. Het weerstandsvermogen dat is berekend middels de scenarioanalyses zal hiervoor moeten worden aangesproken.

5.3.5 Ervaring risicoanalyse

De gemeente geeft aan dat de aandacht voor risicoanalyse de laatste jaren is toegenomen: *'In de goede tijd was dat minder aan de orde. Nu is het schering en inslag. Ook de accountant vraagt het regelmatig.'*¹⁴ De risicoanalyse op portefeuilleniveau is verricht op aandringen van de accountant, maar staat buiten dit project. Die dient dan ook een ander doel: namelijk het berekenen van het weerstandsvermogen. Het gebruik van de risicoanalyse op projectniveau wordt positief ervaren door de gemeente. De zachte landing die wordt beoogd, wordt als volgt uitgelegd: *'Het is zachter omdat je niet in 1x afwaardeert. Als je in 1x afwaardeert belast dat de financiële huishouding van de gemeente zo zwaar. We gaan nu uit van een reële grondexploitatie, maar het kan inderdaad nog slechter gaan.. je kunt de toekomst niet voorspellen.'*¹⁵ De kostenkant is volgens de gemeente vrij eenvoudig beheersbaar. Er zit wel een kleine risicopost, maar hier speelt voornamelijk het marktrisico. Niet de uitkomsten, maar de wijze van presentatie wordt positief ervaren door de RvC van de GEM. Zij hebben behoefte aan meer inzicht in de risico's van Suytkade. Dit geeft een helder overzicht. Ook het feit dat de analyse intern wordt opgesteld wordt als positief ervaren. De projectdirecteur en de planeconoom kennen de risico's in het project naar eigen zeggen zeer goed. Er wordt tot slot aangegeven dat de risicoanalyse weliswaar waarde heeft, maar dat de oorspronkelijke programmering uiteindelijk het grootste risico heeft veroorzaakt: *'Achteraf gezegd hadden we gewoon een ander plan moeten maken. Een hoogwaardig bedrijventerrein met een heel ander programma.'*¹⁴ Het risico lijkt bij de start van het project onvoldoende onderkend.

5.3.6 Conclusie

Dit project betreft een binnenstedelijke herstructurering, waarbij de gemeente samen met Van Wijnen een GEM heeft gevormd: er is sprake van een gedeeld grondexploitatierisico. Naast dit gedeelde grondexploitatierisico heeft Van Wijnen tevens het opstalexplaatierisico. Het probleem is dat de gemeente vanuit de GEM Van Wijnen niet kan dwingen om te ontwikkelen. Van Wijnen heeft slechts een ontwikkelrecht, geen ontwikkelplicht. De marktrisico's uit de opstalexplaatie zorgen zodoende voor druk op de grondexploitatie, omdat de opbrengsten niet gegarandeerd zijn. Dat terwijl de grondexploitatie al vroeg belast is met hoge kosten en er sprake van zeer ambitieus programma met hoge dichtheden. Op basis hiervan is het project daarom risicovol te noemen.

Na heroverweging van de samenwerking is een deel van het ontwikkelrecht vervallen, maar dit heeft vooralsnog weinig effect. Dit heeft te maken met twee aspecten. Ten eerste is de marktsituatie geen problematiek die slechts is voorbehouden aan Van Wijnen. Het is niet een probleem van de marktpartij waarmee de overeenkomst is aangegaan, maar van de markt zélf. Er zijn nauwelijks andere ontwikkelaars die hier wel in willen stappen. Het laten vervallen van het ontwikkelrecht 'als borging van het marktrisico' heeft in de huidige tijd nauwelijks waarde. Ten tweede staat de toewijzing van ontwikkelrechten aan derden onder druk binnen de GEM. De gemeente krijgt ruimte om, na overleg met Van Wijnen, andere partijen in te schakelen voor 1/3 deel van de productie. De toedeling daarvan wordt nader uitgewerkt in overleg tussen Van Wijnen en de gemeente. Daar ligt de problematiek. Er wordt alleen naar een derde partij gezocht als de GEM daartoe beslist. Gezien het feit dat de GEM twee aandeelhouders heeft, is de borging van de gemeente gelegen in een onderhandelingstraject binnen de GEM. Dit onderhandelingstraject staat continu onder spanning en de partijen houden elkaar vast in een 'gedwongen huwelijk'.

¹⁴ Respondent 3b


¹⁵ Respondent 3a

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Tot slot is er in de vroege planstadia slechts beperkt rekening gehouden met het risico van dit project. Er is een afweging gemaakt tussen zeggenschap en risico bij deelname aan de GEM. Daarbij werd de ontwikkeling van een bedrijventerrein op basis van het vigerend bestemmingsplan als *worstcase scenario* aangemerkt. Met een sterke stagnatie in vrijwel alle marktsegmenten heeft de gemeente nauwelijks rekening gehouden. Inmiddels wordt er meer aandacht besteed aan risicoanalyses. Op portefeuilleniveau wordt het weerstandsvermogen berekend middels twee scenario's. Op projectniveau wordt per ontwikkelvlak een analyse gemaakt van mogelijke afwaardering in de toekomst, ten einde een 'zachte landing' te bewerkstelligen. Dit zijn in feite scenarioanalyses per ontwikkelvlak. Hoewel de toepassing hiervan als positief wordt ervaren, lijken ze maar één doel te hebben; de schade in beeld brengen.

5.4 Case 4. Centrum Kanaleneiland

Projectinformatie		
	Project	Centrumgebied Kanaleneiland
	Gemeente	Utrecht
	Doorlooptijd	2003 – 2018
	Grondexploitatiemodel	GEM
	Programma	<ul style="list-style-type: none"> • 1200 á 1300 woningen • 12.000 m² uitbreiding winkelcentrum • Maatschappelijke voorzieningen

5.4.1. Omschrijving project

In het zuidwesten van Utrecht bevindt zich de naoorlogse wijk Kanaleneiland. Het centrumgebied van deze wijk, ook wel As Kanaleneiland genoemd, wordt momenteel herstructureerd. Dit project betreft een multifunctionele, binnenstedelijke transformatie met een programma van circa 1200 à 1300 woningen. Daarnaast wordt het winkelcentrum uitgebreid van 15.000 m² naar 27.000 m². Tevens worden diverse maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd, onder andere een Centrum Jeugd en Gezin, een bibliotheek en een ROC. Tenslotte wordt ook de openbare ruimte ingrijpend aangepast.

Figuur 5.12: Locatie Centrum Kanaleneiland



Bron: Google Maps, 2013, bewerking auteur

Figuur 5.13: Beeldkwaliteitsplan



Bron: www.hetwordtmooi.nl, 2013

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Kanaleneiland is gebouwd ten behoeve van de stadsuitbreiding in de jaren '60. De wijk kent grote sociale problemen en werd in 2007, onder toenmalig minister Vogelaar, opgenomen in de lijst van 40 probleemwijken (VROM, 2007). Ruim voor die tijd werd door de verschillende stakeholders echter al gesproken over een transformatieopgave van het gebied. Een samenwerking tussen de gemeente Utrecht, woningcorporaties Portaal en Mitros, projectontwikkelaar ProperStok, onderwijsinstelling ROC Midden-Nederland en de eigenaar van het winkelcentrum, Ceylonstaete B.V., resulteerde in 2003 in een Masterplan voor Kanaleneiland Centrum. De ambitie was daarbij om een hoogwaardig en gemengd stedelijk gebied te realiseren, met als doel een impuls te geven aan het woon- en leefklimaat in Kanaleneiland. Door toevoeging van woningen en voorzieningen werd getracht de sociaal-economische positie van de gehele wijk te versterken. Het plan voor het centrumgebied maakte daarmee onderdeel uit van een serie vernieuwingen en verbeteringen in Kanaleneiland (Gemeente Utrecht, 2006).

De herstructurering vindt plaats in een gebied waar woningcorporaties veel bezit hebben. Voor de uitvoering van dit plan zullen circa 450 woningen worden gesloopt. Daarnaast wordt een gedeelte van het programma gerealiseerd op gemeentelijke grondbezit; onderwijslocaties en sportvelden. De ontwikkeling is onderverdeeld in zes deelprojecten (zie Figuur 5.13). Het eerste deelproject, bestaande uit 250 woningen, is inmiddels voltooid. Het tweede deelgebied blijft buiten de GEM. Mitros heeft dit aangekocht. In het derde deelgebied zou het hoofdkantoor van Mitros worden gerealiseerd, maar dit plan is herzien. In plaats daarvan wordt waarschijnlijk woningbouw gerealiseerd. Het ROC is in dit derde deelgebied reeds in aanbouw en wordt einde van dit jaar opgeleverd. De overige bebouwing wordt in de zomer van 2013 gestart. Deelprojecten vier en vijf betreffen sloop en nieuwbouw van woningen. Het zesde deelproject voorziet een uitbreiding van het bestaande winkelcentrum. Dit moet gebeuren op het parkeerterrein naast het bestaande winkelcentrum.

5.4.2 Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie

Het oorspronkelijke initiatief van dit project lag bij Proper-Stok¹⁶ en de gemeente Utrecht. De gemeente wilde haar ambities rond Kanaleneiland realiseren en Proper-Stok wilde vanuit zijn rol als projectontwikkelaar daar aan bijdragen. Andere beweegredenen voor een deelname van de gemeente waren de financiering en de continuïteit van het project. De woningcorporaties zijn er vervolgens bij betrokken vanwege hun bezit in het gebied. Voor de ontwikkeling is vervolgens een samenwerkingsverband (GEM) opgezet dat de grondexploitatie opstelt en beheert. In de GEM Kanaleneiland zijn vier partijen vertegenwoordigd: de gemeente Utrecht, de twee woningcorporaties Portaal en Mitros en projectontwikkelaar Proper-Stok. De GEM is opgericht om samen de gewenste ontwikkeling tot stand te brengen, en voert voor eigen rekening en risico de grondexploitatie voor het project Kanaleneiland. De samenwerkingsovereenkomst (SOK) GEM vormde de basis voor de afspraken en voorwaarden bij de oprichting van GEM CV/BV. De vier partijen participeren ieder voor 25% in deze GEM. De gemeente Utrecht draagt bij dit project derhalve een kwart van het grondexploitatierisico en beschikt daarmee over een kwart van de zeggenschap.

De opstalontwikkeling wordt uitgevoerd door de Ontwikkelingscombinatie Kanaleneiland VOF (OCK), bestaande uit Portaal, Mitros en Proper-Stok. De drie partijen participeren ieder voor 33% in de OCK, waarbij Proper-Stok de coördinerend ontwikkelaar is. Dit houdt in dat de corporaties de woningen laten ontwikkelen door Proper-Stok. Laatstgenoemde krijgt een bepaalde *fee* per gerealiseerde woning, bij wijze van 'normaal winstpercentage'. Portaal, Mitros en Proper-Stok zijn dus zowel

¹⁶ Inmiddels opgegaan in Heijmans Vastgoed BV, waarvoor Heijmans NV (beursgenoteerd) garant staat. Voor de helderheid van het tekst wordt hier echter Proper-Stok als naam aangehouden.

aandeelhouder in de GEM als in de OCK. De gemeente heeft geen aandeel in de opstalexploitatie van de OCK, maar is, voor haar aandeel in GEM, wel afhankelijk van de grondopbrengsten daaruit. Daarnaast zijn er twee andere partijen betrokken bij de ontwikkeling, maar die participeren niet in de GEM of de OCK: Celyonstaete B.V. als eigenaar van het winkelcentrum, en ROC Midden-Nederland als eigenaar van zijn vastgoed. Er is voor gekozen met deze partijen separate overeenkomsten te tekenen voor hun ontwikkeling in dit gebied.

De GEM fungeert als groundbank, waarin de gemeente en de corporaties hun gronden inbrengen. Deze gronden worden 'om niet' ingebracht, met een korting op de grondprijs in het vooruitschiet. Momenteel worden de woningen door de corporaties door geëxploiteerd. Daarnaast heeft de GEM een aantal particuliere woningen verworven om de ontwikkeling mogelijk te maken. De gronden worden vervolgens uitgegeven ten behoeve van de opstalontwikkeling. De grondafname van de OCK is niet gegarandeerd. De OCK heeft zich daarmee niet volledig 'vastgepind' in de overeenkomsten.¹⁷ Er is geen sprake van een beperking van het marktrisico voor de GEM. Het marktrisico ligt zodoende volledig bij de GEM.

In de praktijk is de verhouding tussen opstal- en grondexploitatie onderwerp van discussie binnen de GEM. Op basis van het programma is de grondwaarde voor de GEM residueel berekend, maar dit blijkt veel te ambitieus te zijn. De betrokken partijen onderhandelen regelmatig over de opbrengstpotentie van het programma en de bijbehorende financiële uitkomst. De plannen zijn dan ook afgelopen twee jaar veelvuldig aangepast. Doorgaans met het gevolg dat er minder opbrengsten worden gegenereerd. Het hoge aantal appartementen in het woningbouwprogramma is hier mede debet aan. Er was gerekend met zeer hoge dichtheden, terwijl de appartementen in de huidige markt nauwelijks afzetbaar blijken. Door een gedeeltelijke vervanging door grondgebonden woningen dalen de grondopbrengsten, met als gevolg een negatiever grondexploitatie-saldo. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de GEM als organisatie. De personele invulling bestond eerst uit externen, waaronder de directeur. Mede om de plankosten te drukken is ervoor gekozen om personen uit de verschillende betrokken partijen in te zetten. Bovendien waren deze bekend met de materie.

Figuur 5.14: Luchtfoto Kanaleneiland Centrum



Bron: www.skyscrapercity.com, 2013

¹⁷ De juridische documenten zijn bij dit onderzoek niet ingezien. In dat opzicht moet enig voorbehoud worden gemaakt. Er wordt evenwel verondersteld dat, ondanks dit voorbehoud, op basis van de interviews een globaal en passend beeld gegeven wordt van de financieel-juridische verhoudingen. De gemeente en de OCK verschillen echter van mening over de afnamegaranties van grond en hun juridische positie daaromtrent. Er is uit respect voor de respondenten besloten hier niet te diep op in te gaan, vanwege de spanningen op dit dossier.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Tenslotte is de financiering van de GEM bij dit project een belangrijk aspect. De vier partijen hebben ieder € 1.000.000,- eigen vermogen ingebracht in de GEM CV/BV. Daarnaast heeft de GEM een kredietfaciliteit van maximaal € 12.000.000,- aangetrokken bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), met een doorlooptijd tot 31 december 2014. Dit financieringsplafond van € 16.000.000,- is destijds bepaald op basis van het laagst te verwachten punt in de cashflow cq. de maximale financieringsbehoefte gedurende het project. In het geval dat de kredietfaciliteit onvoldoende blijkt om de cashflow te dekken zijn partijen genoodzaakt te herfinancieren of bij te storten. Ook als de looptijd van de lening is verstreken zal dit moeten gebeuren, tenzij de GEM wordt ontbonden.

5.4.3 Perceptie risicoprofiel grondexploitatie

Bij deze case is er sprake van een gedeeld grondexploitatierisico. Daarom is ook de perceptie van de marktpartijen relevant. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat een aantal van de geïnterviewde personen ingehuurd zijn door de GEM en derhalve spreken namens de GEM. Er is daarom besloten om een integrale beschouwing te geven, in plaats van percepties tegen over elkaar te zetten.

De gemeente acht het risico van de grondexploitatie gering. Omdat de vier partijen een gelijk aandeel in de GEM hebben, kan het verlies niet hoger oplopen dan 25% van het maximale financieringsplafond (€ 4.000.000,-). Hoewel dit een hoog bedrag is op de portefeuille van de binnenstedelijke ontwikkelingen, is het risico relatief beperkt. Relatief, omdat de risico's in het stationsgebied en Leidsche Rijn vele malen hoger zijn voor de gemeente. In die context worden de risico's dan ook als 'verantwoord' beschouwd. Een dergelijk financieel verlies was echter ondenkbaar tijdens de oprichting van de GEM. *'Toen dachten we meer in termen van: wat levert het op? Zowel maatschappelijk als financieel.'*¹⁸

Volgens de gemeente zijn er wel degelijk afspraken gemaakt over afname bij de oprichting van de GEM, maar kan de OCK niet aan deze afspraken worden gehouden: *'De vraag is maar of de rechter dat honoreert. (...) Bovendien, je kunt een partij ook niet verplichten die grond af te nemen als ze niet kunnen bouwen. Als het al via de rechter lukt, dan ligt het terrein braak voor een bepaalde tijd.'*¹⁹ De juridische posities worden hier, zoals hierboven aangegeven, niet verder behandeld. Helder is wel dat er tot nu toe geen 'harde' opstelling wordt ingenomen door de gemeente. Er wordt eerder een constructieve houding beoogd. Het marktrisico is daarbij continu onderwerp van onderhandeling. De gemeente erkent dan ook het spanningsveld tussen de OCK en de GEM: *'Het risico van de vastgoedexploitatie wordt natuurlijk in de grondexploitatie geduwd. Dat is bij elke GEM zo.'*¹⁸

Hoewel het resultaat door de economische crisis onder druk staat, wordt het risico van dit project kleiner geacht dan bij veel uitbreidingslocaties waar grote hoeveelheden grond zijn aangekocht. Het grootste risico van de grondexploitatie ligt in deelproject 6 (het winkelcentrum): *'Vlek 6 is een externe partij. Als je daar iets mee wil, dan moet je dus samenwerken met een partij waar je nog geen uitgekristalliseerde overeenkomst mee hebt. Dat maakt het dus het grootste risico.'*²⁰ In de grondexploitatie is al een opbrengst opgenomen voor de ontwikkeling van het winkelcentrum, maar of dit daadwerkelijk gerealiseerd wordt is onzeker. De risicoborging van de GEM is hierbij beperkt, waardoor dit als meest risicovol wordt beschouwd. Het ontbreken van verplichte grondafname voor de OCK wordt door Proper-Stok juist als positief ervaren: *'Als wij het plan zo hadden dichtgetimmerd dat we die flexibiliteit niet hadden, dan hadden we hier niet meer gezeten. Dan was Proper-Stok de*

¹⁸ Respondent 4b

¹⁹ Respondent 4a

²⁰ Respondent 4c

*partij die de GEM ondertussen had ontbonden.*²¹ Ook Proper-Stok benadrukt dat de constructieve houding die moet worden opgebracht in de samenwerking: *'In principe is het wel zo dat we een tijd hebben afgesproken dat we de grond afnemen tegen een bepaalde prijs (...). Als je er met vier partijen in zit dan, is het niet zozeer van: ik moet krijgen wat ik op papier heb gezet, maar ik wil de wijk verbeteren.*²¹

Hoewel de bovengenoemde respondenten in principe namens de GEM spreken, blijken er toch verschillen te bestaan in perceptie. De samenwerking tussen de partijen kwam voort uit convergerende maatschappelijke en financiële belangen. Deze belangen lijken echter in de huidige tijd moeilijker verenigbaar te zijn. Dat heeft voornamelijk maken met het risico van de grondexploitatie: *'Begin nooit meer aan een GEM. Je houdt elkaar gevangen. Iedereen moet terug naar z'n eigen rol. Dan krijg je nooit meer het gedoe dat je de risico's naar elkaar toeschuift.*²² De gemeente acht het echter momenteel niet aantrekkelijk om de GEM te ontbinden. Voor de maatschappelijke ambities is dit zeer onwenselijk: het staken van de samenwerking heeft als gevolg dat de herstructurering van deze 'probleemwijk' jaren zal vertragen.

5.4.4 Risicoanalyse en -management

Binnen de GEM wordt gebruik gemaakt van een kansen en risico's tabel. Deze tabel bestaat uit een opsomming van alle risico's en kansen die zich bij het project kunnen optreden. Naast de inventarisatie worden deze, waar mogelijk, gekwantificeerd. Dit laatste houdt in dat het effect op de grondexploitatie wordt doorgerekend, wanneer een bepaalde gebeurtenis zich voordoet. De kwantificering van het risico is zodoende een afwijking in het resultaat bij een gewijzigd uitgangspunt. Bijvoorbeeld het effect van een stijging van de bouwkosten. Dit wordt voor alle kansen en risico's afzonderlijk gedaan. Vervolgens worden alle risico's en alle kansen bij elkaar opgeteld. Dit vormt een bandbreedte van het resultaat en daarmee het risicoprofiel van de grondexploitatie. Deze risicoanalyse lijkt op de methode die gebruikt wordt door de gemeente Haarlemmermeer (zie §5.2.4), maar is verschillend. Het is eveneens een tabel waarin alle risico's worden opgesomd, maar doordat er geen gebruik wordt gemaakt van een kansfactor is deze methode deterministisch. Dit in tegenstelling tot de probabilistische methode bij de gemeente Haarlemmermeer. Derhalve zijn dit afzonderlijke *risicopremies* of risicoreserveringen (voor nadere toelichting zie §2.4.4). Over de kansfactor wordt echter wel gesproken, zeker als de kans van optreden zeer waarschijnlijk is. *'Afhankelijk van hoe realistisch ze zijn worden ze in de grondexploitatie opgenomen.*²³ Een opmerkelijk constatering is dat het 'marktrisico' zowel als kans en risico wordt gezien. Doordat deze variabele in de optelling aan beide kanten terugkomt, valt dit tegen elkaar weg. Naast de indicatie van de financiële gevolgen, wordt ook aangegeven hoe deze beheerst kunnen worden.

Binnen de GEM worden de risico's in de projectgroep besproken met betrokkenen van de verschillende partijen. Daarbij wordt geen externe expertise ingehuurd. Het is verder onbekend of de partijen vanuit hun eigen bedrijfsvoering ook risicoanalyses uitvoeren.

Ook op portefeuilleniveau wordt er een risicoanalyse gemaakt. Hiermee wordt het benodigde weerstandsvermogen berekend. Deze analyse bestaat uit projectspecifieke risico's en portefeuillebrede risico's. Bij de eerste categorie worden risico's van de afzonderlijke projecten opgeteld. Bij de tweede categorie worden risico's die voor alle projecten gelden berekend. Dit zijn marktrisico's die bij alle grondexploitaties kunnen optreden, zoals vertraging en een tegenvallende grondprijsontwikkeling

²¹ Respondent 4c

²² Respondent 4b

²³ Respondent 4a

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

(Gemeente Utrecht, 2012). De gehanteerde methode is een gevoeligheidsanalyse. Binnen de definitie van dit onderzoek wordt dit echter een scenarioanalyse genoemd. Bij een gevoeligheidsanalyse wordt de gevoeligheid van het projectresultaat voor variaties per parameter duidelijk. Bij een scenarioanalyse wordt het effect van meerdere risico's tegelijk op het projectresultaat inzichtelijk gemaakt. Door de verschillende gevoeligheden bij elkaar op te tellen, ontstaat er dus een scenarioanalyse (voor nadere toelichting zie §2.4.4).

5.4.5 Ervaring risicoanalyse

De gehanteerde risicoanalysemethode wordt maar gematigd als waardevol beschouwd. De gemeente is het meest positief. Voor het overzicht van alle risico's is de methode goed bruikbaar. Ook wordt duidelijk gemaakt welke risico's het grootst zijn en waarop gestuurd moet worden: prioritering. Bijvoorbeeld het eerder genoemde risico omtrent Vlek 6, de ontwikkeling van het winkelcentrum. Uit de risicoanalyse blijkt dat dit een enorm (financieel) risico is voor de GEM, dat niet afgedekt is. Daarom wordt er nu alles aan gedaan om de benodigde externe partij te contracteren.

Verder zijn de resultaten van deze methode echter beperkt. Dit geldt met name voor het cumulatieve resultaat van de kansen en risico's, de financiële bandbreedte: *'De grex is een momentopname. Hoewel het er met de huidige vooruitzichten slecht uitziet, kan het toch opeens omslaan. Je weet het toch niet. Bovendien houdt je elkaar vast in negatieve scenario's.'*²⁴ Tijdens de oprichting van de GEM is wel gesproken over risico's, maar er werd geen gebruik gemaakt van bandbreedtes of risicoanalyses. De huidige marktsituatie is ook niet voorzien tijdens de contractvorming: *'Er staat niet opgenomen wat er gebeurt als de VON-prijzen dalen. Ik vraag me af of iemand zich daar toen mee bezig gehouden heeft. Je kon elke woning ontwikkelen. Het verkocht toch wel.'*²⁵

Alle partijen geven aan dat een realistische, actuele grondexploitatie waardevoller is dan een risicoanalyse. Zeker in de huidige tijd, waarbij zoveel onzekerheid is, is de houdbaarheid van de uitkomsten beperkt. Proper-Stok geeft aan dat vooral een adequate inschatting van de markt essentieel is. *'Wat is de toegevoegde waarde van een risicoanalyse? Je kan veel beter op zoek gaan naar partijen die de woningen willen afnemen en daarmee heb je een risico uitgesloten, in plaats van dat je hem berekend hebt, of hoe groot de kans is dat het optreedt. (...) Het inschatten van het marktrisico zit veel meer in het vergaren van kennis over de markt, dan het koffiedik kijken in de vorm van risicoanalyses.'*²⁵ Ook binnen de OCK wordt voor de opstalexploitatie geen gebruik gemaakt van risicoanalyses. De partijen proberen samen, gebruik makende van interne kennis en makelaars, een product en prijsstelling te definiëren die goed aansluit bij de markt. De gemeente heeft een toetsende rol in de beoordeling van het product en de prijsstelling van de OCK. Dit levert binnen de GEM ook spanning op vanuit de gemeente: *'Altijd lastig om te kijken of de marktpartijen erin zitten voor zichzelf met bepaalde berekeningen of daadwerkelijk objectieve kennis leveren.'*²⁶ Om discussie te vermijden, wordt de residuele waardebeoordeling dan ook onafhankelijk getoetst door een externe bouwkostenskundige.

Naast discussie omtrent de inschatting van de markt, levert ook het verschil in risicoattitude van de partijen wrijving. In de ogen van de gemeente zijn de woningcorporaties momenteel zeer risicomijdend. Hoewel er begrip is voor hun financiële positie, zou vooral de gemeente graag willen dat er meer risico wordt genomen, door ook zonder 100% voorverkoop te starten met de ontwikkeling.

²⁴ Respondent 4b

²⁵ Respondent 4c

²⁶ Respondent 4a


5.4.6 Conclusie

Dit project betreft net als Suytkade een binnenstedelijke herstructurering. Hier zijn het echter vier partijen die een GEM hebben gevormd, in plaats van twee. Elke partij participeert hierin voor 25%, en draagt daarmee een kwart van het grondexploitatie-risico. De gemeente Utrecht heeft haar risico bij dit project dus gedeeld. De gemeente heeft geen aandeel in de opstalexploitatie van de OCK, maar is, vanuit haar aandeel in GEM, wel afhankelijk van de opbrengsten daaruit. Doordat de gemeente vanuit de GEM de OCK niet kan dwingen om te ontwikkelen, wordt er een constructieve houding gezocht. Dit leidt niet alleen tot een continue heroverweging van uitgangspunten, maar ook tot een discussie over het marktrisico tussen opstal- en grondexploitatie. De marktrisico's uit de opstalexploitatie zorgen voor druk op de grondexploitatie, omdat de opbrengsten niet gegarandeerd zijn. Het marktrisico ligt zodoende volledig bij de GEM. Aan de andere kant levert het ontbreken van afnameverplichtingen ook flexibiliteit op voor de OCK. Zonder de flexibiliteit was de GEM wellicht al ontbonden.

Ondanks dat de samenwerking soms voor spanning zorgt tussen de aandeelhouders, wordt het risico gering geacht door de gemeente. Het maximale risico per aandeelhouder betreft € 4.000.000,-. Echter, zoals is aangegeven is mogelijk meer financieringsruimte nodig om de ontwikkeling gestalte te geven. Dat betekent dat het risico toeneemt. De marktpartijen achten het risico relatief groot. Met name de opbrengsten die uit het winkelcentrum worden verwacht, zijn onzeker. Ook hieruit blijkt weer dat contractering, en daarmee de eliminatie van het risico, essentieel is.

Het gebruik van risicoanalyses is beperkt. Er wordt een eenvoudige deterministische methode gebruikt voor de analyse van de verschillende risico's. Dit zijn eigenlijk meer eenvoudige risicopremies (zie ook §2.4.4). Partijen zien wel het nut van een overzicht van de risico's ten behoeve van prioritering en sturing. Het kwantificeren van het marktrisico wordt maar van beperkte waarde geacht, mede vanwege de grote onzekerheid. Dit geldt wel voor actuele marktinschattingen en een realistische grondexploitatie. Opmerkelijk is dat het grootste risico de samenwerking zelf lijkt, vanwege het feit dat partijen continu met elkaar in onderhandeling zijn.

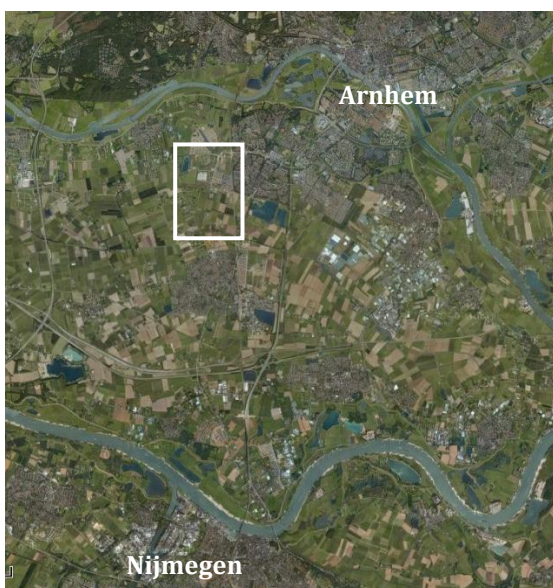
5.5 Case 5. Schuytgraaf

Projectinformatie		
 Arnhem in de Betuwe	Project	Schuytgraaf
	Gemeente	Arnhem
	Doorlooptijd	2003 – 2028
	Grondexploitatie-model	GEM tot 2012, gemeentelijke exploitatie vanaf 2012
	Programma	<ul style="list-style-type: none">• 6.250 woningen• 8.700 m² winkels• Diverse maatschappelijke voorzieningen

5.5.1. Omschrijving project

Ten zuidwesten van Arnhem wordt de wijk Schuytgraaf ontwikkeld (Figuur 5.15, 5.16). Deze gebiedsontwikkeling is als typische uitleglocatie onderdeel van de VINEX-opgave uit de jaren '90. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra zijn Arnhem en Nijmegen aangewezen als één van de stedelijke knooppunten (VROM, 1991). Ook de gebiedsontwikkeling De Waalsprong, ten noorden van Nijmegen, vloeit hieruit voort. Dit project wordt ook als casus in dit onderzoek gebruikt.

Figuur 5.15: Locatie Schuytgraaf



Bron: Google Maps, 2013, bewerking auteur

Figuur 5.16: Plankaart Schuytgraaf



Bron: www.schuytgraaf.nl, 2013

Schuytgraaf is een multifunctionele gebiedsontwikkeling. Er worden ruim 6000 woningen gebouwd, onderverdeeld in 25 buurten met een eigen identiteit. Daarvan zijn er inmiddels circa 3000 opgeleverd. Inmiddels is ook gestart met de bouw van het winkelcentrum. De maatschappelijke voorzieningen, waaronder brede scholen en sportfaciliteiten, zijn grotendeels gerealiseerd. Tenslotte was in het oorspronkelijke plan een fors kantoorprogramma van 30.000 m² opgenomen, maar dit is grotendeels geschrapt vanwege tegenvallende marktomstandigheden.

In deze case is sprake van twee ontwikkelingsmodellen. In 2012 werd de GEM-constructie ontbonden. De gemeente voert sinds dat moment zelf de grondexploitatie. Dit proces zal hieronder worden besproken.

In de jaren '90 hebben diverse partijen grondposities ingenomen in het gebied. Dit waren niet alleen marktpartijen, maar ook de gemeente Arnhem. Mede vanwege dit verdeelde grondbezit en de wens van de gemeente om de regie te voeren bij de ontwikkeling van Schuytgraaf, is besloten om een PPS-constructie op te richten. Voor deze ontwikkeling is een CV/BV-constructie (GEM Schuytgraaf) opgezet om de grondexploitatie te voeren. In de GEM participeerden Pensioenfonds Stork (30%), AM (20%) en de gemeente Arnhem (50%). Stork had tevens een samenwerkingsconstructie met Rabo Vastgoed en Kondor Wessels. Het draagt te ver om in dit onderzoek diep in te gaan op deze contracten en relaties, maar het is evident dat de marktpartijen 'buiten de GEM om' belangen hadden: *'De deelnemers van de GEM hadden ook belangen bij achterliggende partijen die als bouwende ontwikkelaar en uitvoerder hun werk deden. Via een omweg gingen die partijen werk doen voor de GEM. Dat was een verstrengeling die de marktwerking, maar ook de samenwerking, geweld aandeed.'*²⁷ AM, Stork en de gemeente hadden bij aanvang niet alle gronden in bezit. Er waren veel kleinere partijen met grondposities. Een aantal van die partijen heeft hun grond voor de oprichting van de GEM verkocht aan Rabo Vastgoed. Een aantal partijen koos er echter voor om hun grond te verkopen aan de GEM, in ruil voor bouwclaims. Deze partijen participeerden dus niet in de GEM, maar hadden wel (grondgebonden) claims om woningen te ontwikkelen. Hoewel bovenstaande verhandeling slechts een bondige samenvatting betreft van de oprichting van de GEM, is het duidelijk dat er sprake was van een complex speelveld van verschillende claimhouders, participerende partijen en de daaraan gelieerde partijen.

De reden dat het voorgaande in verleden tijd is geschreven, is dat de GEM Schuytgraaf inmiddels ontbonden is. Begin 2011 werd duidelijk dat de GEM Schuytgraaf in ernstige financiële problemen zat. De stagnerende woningmarkt leidde tot grote verliezen op de grondexploitatie. De Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) stelde dat het eigen vermogen moest worden verhoogd. Derhalve werd de aandeelhouders gevraagd kapitaal in te brengen. Stork en AM waren hiertoe niet bereid, waarna beiden concludeerden dat ze uit de GEM wilden stappen. Aangezien de voortzetting van het project Schuytgraaf voor de gemeente van groot belang werd geacht voor de stad is onderzocht op welke wijze en onder welke voorwaarden de gemeente het project over zou kunnen nemen van de GEM (Gemeente Arnhem, 2012): *'Een GEM kan op drie manieren beëindigd worden. Één: je laat hem failliet gaan. Dan komt de curator en gaan alle bezittingen op één hoop. Twee: één partij neemt de aandelen over. Dan blijft de GEM intact, maar ligt de aansturing bij één partij. (...) Drie: vereffenen. Daar hebben wij voor gekozen. Dat wil zeggen dat je als aandeelhouders onder elkaar een besluit neemt om de samenwerking te ontbinden. Dan houdt ook de GEM op te bestaan.'*²⁸ De gemeente heeft altijd

²⁷ Respondent 5d

²⁸ Respondent 5c

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

aangegeven in de onderhandeling dat zij bereid was de GEM te vereffenen. Daarvoor moesten echter een aantal voorwaarden worden voldaan, te weten:

- Een afscheidingsregeling met uittredingsvergoeding van de aandeelhouders.
- Een vernieuwde grondexploitatie, die voldoende vertrouwen geeft om door te gaan met het project.
- Een financieringsarrangement, waardoor het mogelijk is de grondexploitatie over te nemen.
- Een helder overzicht van de afspraken met verschillende claimhouders van de GEM. Die kunnen vervolgens per stuk worden geaccepteerd, dan wel gehermodelleerd.

Over deze voorwaarden werd onderhandeld met de aandeelhouders. Met Stork en AM werd afgesproken dat zij gezamenlijk € 10 mln bijdroegen aan het tekort van de grondexploitatie. De gemeente Arnhem bracht vanuit de Algemene Middelen ca. € 15 mln in. Met een extra taakstellende bezuiniging was daarmee de vernieuwde grondexploitatie sluitend. Er was voldoende vertrouwen in het risicoprofiel (hier wordt verderop nader op ingegaan). Daarmee was aan de eerste twee voorwaarden voldaan. Voor deze grondexploitatie was een financiering van € 70 mln nodig. Tot slot werden de claimhouders in beeld gebracht. De uitkomsten van de onderhandelingen met claimhouders worden hieronder besproken. De gemeente was niet voornemens de aandelen van de GEM over te nemen, omdat dan alle claims in stand werden gehouden: *‘Waar het ingewikkeld wordt, zie je dat de gemeente geneigd is alle aandelen over te nemen. Daarmee neem je ook alle risico’s in de GEM over. Alle verplichtingen die de GEM ooit is aangegaan blijven intact.’*²⁹

5.5.2 Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie

In voorgaande paragraaf is uitgelicht op welke wijze de GEM is ontbonden. De ontbinding van de GEM betekent tegelijkertijd een verschuiving in de risicoverdeling van de grondexploitatie. Dit wordt hieronder besproken.

De gemeente had voor oprichting van de GEM minder dan de helft van de gronden in bezit. Door voor 50% in de GEM te participeren, trok zij het risico naar zich toe. Dit was om meer regie te hebben bij de ontwikkeling. De prijs voor deze regie was het dragen van de helft van het grondexploitatierisico. Het risico van de opstalexploitatie lag bij de participerende marktpartijen. De gemeente had geen aandeel in de opstalexploitatie, maar was, vanuit haar aandeel in GEM, wel afhankelijk van de opbrengsten daaruit. Deze opbrengsten werden niet langer gegenereerd vanwege de stagnerende marktomstandigheden. Vrijwel op alle gronden lag een claim van ontwikkelende partijen, die al zeer ver was uitgewerkt met onderlinge afhankelijkheden (Gemeente Arnhem, 2012). Aan deze claims was geen afnameverplichting verbonden. Het marktrisico van de grondexploitatie werd zodoende niet beperkt door contractuele borging. De contracten werkten eerder belemmerend.

Met de ontbinding van de GEM heeft de gemeente het gehele grondexploitatierisico op zich genomen. Hiermee is teruggevallen op een ‘traditionele gebiedsontwikkeling’. De traditionele rolverdeling wordt hier gehanteerd. De gemeente heeft de grond in bezit, maakt deze bouwrijp en geeft deze uit aan marktpartijen. Deze marktpartijen verzorgen, voor eigen rekening en risico, de opstalontwikkeling. De gemeente hanteert hiermee een flexibelere ontwikkelingsstrategie. *‘Het onverkort vasthouden aan de bestaande planstrategie in de zin van geplande woningtypes, prijsdifferentiatie, dichtheden, etc. is onvoldoende vraaggericht en leidt naar verwachting tot verdere vertragingen en druk op de*

²⁹ Respondent 5c

exploitatie' (Gemeente Arnhem, 2012). Het concept en de planstructuur van Schuytgraaf blijven gehandhaafd, maar het volledig uitgekristalliseerde plan wordt losgelaten. Dit ligt ook in de lijn met de hermodellering van de claims. De onderhandeling met claimhouders heeft geresulteerd in het deels claimvrij maken van de woningbouwproductie, en het geclausuleerd maken van de overige claims. *'Zo zijn er nu geen grondgebonden claims meer, maar wel een aantal partijen die claims hebben op basis van woningaantallen.'*³⁰ Door het overeenkomen van nieuwe productierechten is er meer flexibiliteit ingebouwd.

Nu de gemeente zelf de grondexploitatie voert, stuurt de gemeente zelf op het genereren van inkomsten. Wanneer 'nieuwe' marktpartijen zich melden voor een ontwikkeling in Schuytgraaf, biedt de gemeente een optie aan: *'Alle partijen die zich melden gaan we mee in gesprek. Vaak zijn dit kleinere partijen. Die krijgen een projectovereenkomst aangeboden voor de ontwikkeling.'*³⁰ In die projectovereenkomst is geregeld dat de partij een aanbetaling van 10% van de grondprijs doet, alsmede gedurende de looptijd van de overeenkomst 5% rente betaalt over (de financiering van) de grond. In die tijd heeft de desbetreffende partij de tijd om voldoende voorverkoop te behalen om de grond definitief te kopen van de gemeente. Mocht er worden afzien van grondaankoop, wordt de aanbetaling terugbetaald. De rentekosten kunnen niet worden teruggevorderd van de gemeente.

Figuur 5.17: Luchtfoto Schuytgraaf (1)



Bron: www.schuytgraaf.nl, 2013

Figuur 5.18: Luchtfoto Schuytgraaf (2)



Bron: www.schuytgraaf.nl, 2013

5.5.3 Perceptie risicoprofiel grondexploitatie

De gemeente is het maar gedeeltelijk eens met de stelling dat het risico is toegenomen door het project over te nemen. Dat is namelijk alleen wat betreft de omvang van het risico. Door herkapitalisering heeft de gemeente een betere risicovoorziening. Bovendien heeft de gemeente meer bewegingsvrijheid waardoor ze beter kan sturen op de risico's. De samenwerkingsconstructie vormde namelijk een belemmering voor een doortastende herpositionering en herontwikkeling. Dat maakte het project in wezen veel risicovoller. Doorgaan met de GEM was dan ook geen optie meer. De verliezen liepen te ver op. Daarnaast werd stoppen met het project onwenselijk geacht: *'We hebben ook gezegd: wat is nou het belang van de stad? Daarnaast kan je het voor de mensen die daar al*

³⁰ Respondent 5a

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

wonen ook niet maken dat het project larenlang stil ligt. Dat is je publieke verantwoordelijkheid. Die kun je niet laten vallen. (...) Het is ook een soort wurggreep.³¹ Vandaar dat besloten is om de GEM te ontbinden en de grondexploitatie over te nemen. Het marktrisico van Schuytgraaf is groot, in relatie tot andere projecten. Dit heeft vooral te maken met de omvang van het project, niet zozeer met het feit dat de gemeente zelf de grondexploitatie voert: *'Schuytgraaf is heel dominant voor de gehele portefeuille.'*³²

Tegelijkertijd is het marktrisico door aanpassingen in de programmering verminderd. Zo is het kantorenprogramma geschrapt, omdat dit als zeer risicovol werd gezien. Daarnaast is er een substantiële bijstelling van de afzetprognoses voor de woningbouw doorgevoerd. In de nieuwe grondexploitatie is het uitgiftetempo gehalveerd (200 woningen per jaar). Hierdoor is de doorlooptijd van het project verlengd tot 2028, maar is het risico op een verder stagnerende markt verkleind.

De gemeente is tevreden over de ontbinding van de GEM. Niet alleen over de uittredingsvergoeding, maar vooral over het hermodelleren van de claims die de GEM was aangegaan. Er waren veel belemmeringen vanuit de diverse relaties en tegenstrijdige belangen, die hun oorsprong vonden bij de oprichting van de GEM. Het doen vervallen, dan wel het hermodelleren van de claims wordt dan ook als waardevol gezien: *'Ik heb in de onderhandeling gezegd: als de GEM failliet gaat, hebben jullie helemaal niks. Wat willen jullie nou? Zolang jullie ons maar niet meer in de weg zitten. Daarom zijn ze niet meer grondgebonden.'*³³ De gemeente zit niet meer vastgepind en er kan een nieuwe start gemaakt worden. Vooral de flexibiliteit, die in schril contrast staat met de positie in de GEM, wordt als positief ervaren. De mogelijkheid om snel in te spelen op veranderende marktomstandigheden wordt in de huidige tijd essentieel bevonden.

Die flexibiliteit wordt echter ook geboden aan bouwers en ontwikkelaars die zich bij de gemeente melden om woningen te ontwikkelen. De gemeente wil de marktpartijen wel binden, maar geeft aan dat er geen afnameverplichting wordt opgenomen. Dit is begrijpelijk gezien de huidige marktomstandigheden. Bouwers en ontwikkelaars zijn niet bereid cq. in staat dat risico te nemen. Toch probeert de gemeente 'commitment' te creëren in haar contractering met marktpartijen: *'De financieringslast is minder voor de gemeente en je zet marktpartijen niet meteen het mes op de keel.'*³¹

5.5.4 Risicoanalyse en –management

De gemeente Arnhem is al een aantal jaar bezig het risicomanagement te professionaliseren. Dit wordt gemeentebreed gedaan, maar de ruimtelijke projecten vormen de meest risicovolle activiteit van de gemeente. Er wordt dan ook veel aandacht aan besteed. Niet alleen de bedragen, maar ook de onzekerheden van grondexploitaties zijn groot: *'Een grondexploitatie is een dynamische berekening vanwege de effecten naar de toekomst toe. Maar het is ook statisch in de zin dat je onvoldoende rekening kunt houden met marktomstandigheden.'*³² De risico's van de grondexploitaties worden op twee niveau's geanalyseerd: op portefeuilleniveau en op projectniveau.

Op portefeuilleniveau zijn de risicoanalyses sterk verbonden met het weerstandsvermogen van de gemeente. Eerst worden alle projecten bij elkaar opgeteld tot één collectieve grondexploitatie. Er wordt gebruik gemaakt van *Monte-Carlo analyses*. Met deze methode wordt het projectresultaat van de grondexploitatie gemodelleerd in de vorm van een kansverdeling. Dit wordt gedaan op basis van kansverdelingen van verschillende variabelen. De input voor deze analyses wordt in overleg met planeconomen en bestuurders vastgesteld. Er wordt een kritische houding gevraagd ten opzichte van

³¹ Respondent 5a

³² Respondent 5d

³³ Respondent 5c

aannames en uitgangspunten. Dat overleg levert niet alleen de bandbreedte van een bepaalde onzekerheid, maar ook inzicht in waar accenten kunnen worden verwacht. Dit zorgt voor een kansverdeling per risico, bijvoorbeeld de hoogte van de grondprijzen. Hiermee worden vervolgens simulaties gedaan. Het resultaat van de exercitie is een bandbreedte van het projectresultaat met een bepaalde zekerheid (75% of 90%). Deze Monte-Carlo analyses worden gebruikt om het benodigde weerstandsvermogen van het grondbedrijf te berekenen. Toch ligt de échte waarde van een risicoanalyse niet in het berekenen van de risicovoorziening: *'Het vormen van weerstandsvermogen is alleen een financiële exercitie. De kern van risicomanagement is natuurlijk om in beeld te krijgen waar de knelpunten in een project zitten. En hoe kan je daarop acteren.'*³⁴

Op projectniveau bestaat de risicoanalyse meer uit een kwalitatieve benadering. Het doel is om te achterhalen wat er kan misgaan om de doelstellingen van het project te bereiken. Dat wordt gedaan door interviews te houden met de betrokken personen bij het project. Dit zijn zowel bestuurders als projectleiders. Hierbij worden alle risico's van het project doorgelicht. Niet alleen marktrisico's, maar bijvoorbeeld ook politiek-bestuurlijke. *'Op projectniveau wordt voor de risicoanalyse vooral een kwalitatieve benadering gebruikt. Wij proberen ook, waar we dat kunnen, dat te kwantificeren. Dat doen we aan de hand van hele specifieke thema's die je tegenkomt in zo'n analyse.'*³⁴ Ook op projectniveau wordt gebruik gemaakt van Monte-Carlo analyses voor de kwantificering. Ook hier is het resultaat een bandbreedte met een kansverdeling. Dit wordt niet gebruikt voor een weerstandsvermogen van het desbetreffende project, maar is meer ondersteunend aan de kwalitatieve analyse.

Er is ook sprake van interactie tussen project- en portefeuilleniveau op het gebied van risicomanagement. Als een risico uit één project dominant is voor bepaalde kosten of opbrengsten op portefeuilleniveau, wordt dit ook daarin meegenomen. Daarnaast heeft het risicomanagement op portefeuilleniveau ook invloed op het projectniveau. In de programmering van de gehele gemeente zijn bijvoorbeeld te veel appartementen opgenomen. De verkoop van appartementen loopt slecht, waardoor werd besloten het aantal appartementen in een aantal projecten te verminderen. Zo zijn ook risicomanagement en programmamanagement nauw met elkaar verbonden.

5.5.5 Ervaring risicoanalyse

Het gebruik van de Monte-Carlo analyse wordt door de gemeente als simpel, maar waardevol beschouwd: *'Met behulp van een kansverdeling kan je jouw risicoappreciatie duiden. Dat is wel waardevol. Dit is het resultaat van de exercitie. Als je maximale zekerheid wil hebben, dan moet je naar de 100% toe. (...) Wij beseffen ons heel goed dat dat geen exactheid veronderstelt. Dat moet ook niet. Maar het geeft wel indicaties over waar het met heen zou kunnen gaan.'*³⁴ Het risicoprofiel wordt zo objectief mogelijk in beeld gebracht. Met de resultaten kan vervolgens de discussie worden gevoerd over de 'risc appetite', oftewel de risico- 'geneigdheid'.

De gemeente vindt het moeilijk om te beoordelen of de risico's van de GEM Schuytgraaf al in een vroeg planstadium voldoende in kaart zijn gebracht. Er wordt wel het volgende gesteld: *'We zien regelmatig dat de programmering afgestemd is op gewenste uitkomsten van de grondexploitatie. Dan zeg ik het wat genuanceerder. Men heeft het gewoon dichtgerekend.'*³⁴ De gemeente kan niet stellen of dit in de afgelopen jaren verbeterd is. Er zijn in de laatste vier jaar geen nieuwe projecten gestart. Schuytgraaf is in die zin een vreemde eend in de bijt. Daar is sprake van een nieuwe start door de overname van de grondexploitatie van de GEM. Hiervoor zijn ook alle risico's in beeld gebracht middels de bovenstaande werkwijze. Er is gesproken met alle betrokkenen en er is een

³⁴ Respondent 5d

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

risicorapportage gemaakt. Dat is ook meegegaan in het besluitvormingsdossier. Voldoende vertrouwen in de grondexploitatie was immers een belangrijke voorwaarde. Een gedegen risicoafweging was daarbij cruciaal: *'Daar is wel heel erg gekeken van waar beginnen we aan. Wat zijn de uitgangspunten van de grex en hoe verhouden die zich tot de markt. En welke risico's zitten daaraan. We hebben op het goede moment zo'n analyse gemaakt. Dat heeft ook zijn uitwerkingen gehad op uiteindelijk de deal die gemaakt is met partijen van de GEM.'*³⁵

Het risicomanagement van grondexploitaties lijkt bij de gemeente Arnhem veel aandacht te verdienen. Er wordt ook nog steeds gezocht naar verbeteringen van de werkwijze. Zo wordt er sinds kort, naast de Monte-Carlo analyse, ook gebruik gemaakt van scenarioanalyses voor de communicatie richting het college en de raad: *'Deze scenario's moeten het weerstandsvermogen inkleuren. Ik veronderstel dat scenario's meer begrip omtrent de nut, noodzaak en omvang van het weerstandsvermogen oproepen.'*³⁵ De ervaringen daaromtrent zijn nog niet bekend.

Tot slot zijn er twee opmerkingen ten aanzien van het inschatten van marktrisico's. Ten eerste wordt bevonden dat de marktkennis systematischer en krachtiger moet worden neergezet. De gemeente moet 'commerciëler worden': *'Het gaat om heel veel geld, dus dat heb je gewoon nodig. Dat commerciële instinct ontbreekt vaak bij gemeenten.'*³⁶ Ten tweede is er vaak nog steeds sprake van teveel optimisme: *'Je merkt toch dat er heel veel optimisme een rol speelt. En het idee 'we mogen niet met negatieve resultaten komen'; dat speelt mee. Gaan we het wegstoppen en schuiven we het naar de toekomst toe, of laten we het zien zodat we erop kunnen acteren?'*³⁵ Hiermee wordt ook gewezen op de vraag of de gemeente haar verliezen op de grondexploitaties reeds volledig genomen heeft.

5.5.6 Conclusie


In deze case is sprake van twee ontwikkelingsmodellen. Daarmee is het een bijzondere casus, vanwege het veranderde risicoprofiel. In 2012 werd de GEM-constructie ontbonden en de gemeente voert sinds dat moment zelf de grondexploitatie (traditionele ontwikkeling). Daarmee draagt de gemeente niet langer 50%, maar het gehele grondexploitatierisico. De gemeente is tevreden over de ontbinding van de GEM. De omvang van het risico is weliswaar toegenomen door het project over te nemen, maar de gemeente heeft meer bewegingsvrijheid waardoor ze beter kan sturen op die risico's. De samenwerkingsconstructie vormde namelijk een belemmering voor een doortastende herpositionering en –ontwikkeling. Dat maakte het project in wezen veel risicovoller. Er werd niet alleen zeggenschap mee verkregen, maar vooral ook vrijheid en flexibiliteit. De GEM werd als belemmerend ervaren. In de nieuwe situatie heeft de gemeente niet de mogelijkheid om het marktrisico te verleggen naar marktpartijen. Zij is daarmee niet verzekerd van afname, maar doordat ze nu beter op de markt kan inspelen, is het risicoprofiel verbeterd.

De risico's van de grondexploitaties worden op twee niveaus geanalyseerd: op portefeuilleniveau en op projectniveau. Op portefeuilleniveau zijn de risicoanalyses sterk verbonden met het weerstandsvermogen van de gemeente. De risico's worden gekwantificeerd door middel van Monte-Carlo analyses. Dit wordt waardevol geacht, omdat er gediscussieerd kan worden over 'risicopetite'. Er is ook een risicoanalyse uitgevoerd bij het overnemen van de grondexploitatie. Het veranderde risicoprofiel is zo in kaart gebracht. Dit was voor de gemeente belangrijk, omdat één van de voorwaarden een sluitende en realistische grondexploitatie was. Zo heeft de risicoanalyse ondersteuning geboden bij de beslissing om het risico te nemen.

³⁵ Respondent 5d

³⁶ Respondent 5a

5.6 Case 6. De Waalsprong

Projectinformatie		
	Project	De Waalsprong
	Gemeente	Nijmegen
	Doorlooptijd	1997 - 2028
	Grondexploitatiemodel	GEM tot 2013, gemeentelijke exploitatie vanaf 2013
	Programma	<ul style="list-style-type: none"> • 12.500 woningen • 5.000 m² kantoren • 22.000 m² bedrijfsruimten • 30.000 m² winkels en horeca • Diverse voorzieningen

5.6.1. Omschrijving project

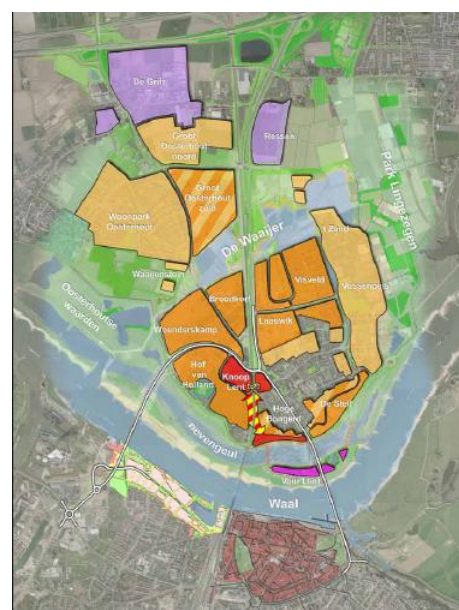
Aan de noordkant van Nijmegen, aan de overkant van de Waal, wordt de wijk De Waalsprong ontwikkeld. Deze gebiedsontwikkeling is in de jaren '90 gestart als een van de grootste VINEX-locaties.

Figuur 5.19: Locatie De Waalsprong



Bron: Google Maps, 2013, bewerking auteur

Figuur 5.20: Plankaart De Waalsprong



Bron: Gemeente Nijmegen, 2013d

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

De Waalsprong is een multifunctionele gebiedsontwikkeling. Er worden ruim 12.000 woningen gebouwd. Daarvan zijn er inmiddels circa 3500 gerealiseerd. In het oorspronkelijke plan was een kantorenprogramma van 100.000 m² opgenomen, maar dit is teruggebracht tot 5.000 m² vanwege de gedaalde vraag naar kantoorruimten. Daarnaast zijn er ook diverse voorzieningen, bedrijfs- en winkelruimten gepland. De Waalsprong dankt haar naam aan de figuurlijke sprong over de Waal (zie ook Figuur 5.20, 5.21).

Net als bij het project Schuytgraaf (zie §5.5) is in deze case sprake van twee ontwikkelingsmodellen. In 2013 werd de GEM-constructie ontbonden. De gemeente voert sinds dat moment de grondexploitatie (traditioneel ontwikkelingsmodel). Dit proces zal hieronder worden besproken.

In de lijn met de VINEX-opgave werd in 1993 de ontwikkelingsvisie KAN (Knooppunt Arnhem Nijmegen) opgesteld. Hierin werd de verstedelijking in het KAN-gebied aangegeven, met onder meer de keuze voor De Waalsprong (Gemeente Nijmegen 2013a). Vervolgens werden gesprekken gevoerd met ontwikkelaars ten einde de markt te betrekken in planvorming en mogelijke samenwerking te verkennen. In 1996 werd het structuurplan Het Land over de Waal opgesteld. Dit land over de Waal was destijds echter grondgebied van drie andere gemeenten. Daarom werd dit door middel van een grenscorrectie toegevoegd aan de gemeente Nijmegen.

In 1997 is de gemeente een samenwerking aangegaan met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Voor deze samenwerking is een Grondexploitatiemaatschappij (GEM Waalsprong) opgericht. De vier projectontwikkelaars waren AM Wonen, BAM Vastgoed, Heijmans Projectontwikkeling en Bouwfonds Wonen. Deze projectontwikkelaars hebben samen de OntwikkelingsCombinatie Waalsprong (OCW) opgericht. De twee woningcorporaties Portaal en Talis zijn samengegaan in 'Novio Noord'. In de GEM is de gemeente voor 50% aandeelhouder en hebben de marktpartijen een gezamenlijk aandeel van 50%. Hiervan is 40% van de OCW en 10% van Novio Noord. Opmerkelijk gegeven was dat, in tegenstelling tot veel andere VINEX-locaties (RPB, 2007), marktpartijen nauwelijks grondposities hadden ingenomen. Dit is mede te verklaren door de onzekerheid die bestond over de gemeentelijke herindeling (Spit et al., 2000). De gemeente was zodoende niet afhankelijk van de inbreng van private partijen. Toch werd de samenwerkingsconstructie door de gemeente noodzakelijk geacht: *'De samenwerking was niet noodzakelijk vanwege de grondposities, de private partijen hadden helemaal niet zo veel grondposities. Veel meer vanwege kennis- en risicodeling. Het liep bovendien over een langere periode. Boven de maat van Nijmegen uit. Het was ook 'in' om zo'n samenwerking te creëren.'*³⁷ Na oprichting van de GEM werd gestart met het verwerven van de gronden die nog niet in bezit waren van de gemeente. Dit werd, deels door gebruik te maken van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG), gedaan door de gemeente Nijmegen, in opdracht van de GEM. De gemeente is daarmee juridisch eigenaar van de grond. Het economisch eigendom wordt tegen boekwaarde overgedragen aan de GEM als de gronden 'fiscaal' bouwrijp gemaakt zijn.

De Waalsprong kent een zeer lange doorlooptijd. Het project werd vanaf 2001 vertraagd door problematiek omtrent de verbreding van de Waal. In de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Waal werd de keuze gemaakt voor een dijkeruglegging bij Lent (Gemeente Nijmegen, 2013a), aan de zuidkant van De Waalsprong. Dit proces heeft circa vijf jaar vertraging opgeleverd. Hierna kon eindelijk 'tempo gemaakt worden', maar de economische crisis en de effecten daarvan op de woningmarkt zorgden vanaf 2008 wederom voor stagnatie van het project. Er werden veel minder woningen afgezet

³⁷ Respondent 6a

en de geprognosticeerde grondopbrengsten werden niet gerealiseerd. Dit zorgde voor druk op de GEM, welke inmiddels ontbonden is.

Het werd duidelijk dat de GEM de afgelopen jaren in ernstige financiële problemen raakte. De problemen op de kantoren- en woningmarkt leidden ertoe dat de marktpartijen geen gronden meer afnamen van de GEM. *'De marktpartijen houden het tempo waarin de grond wordt uitgenomen gekoppeld aan hun perspectief: de verkoop van woningen.'*³⁸ Dit zorgde niet alleen voor spanning tussen de aandeelhouders binnen de GEM zelf. De situatie lag gecompliceerder door de dubbele rol die de gemeente had. De gemeente Nijmegen was naast aandeelhouder ook de financier van de GEM. Zij had voor ruim € 300 mln gefinancierd. De aanzienlijke investeringen, gekoppeld aan een hoge rentelast, drukten op de grondexploitatie en zorgden voor een liquiditeitsprobleem. De rentelast zou betaald worden van de grondopbrengsten, maar deze werden niet gegenereerd. Vanuit haar functie als financier gaf de gemeente aan niet meer bereid te zijn om aanvullend te financieren zonder verzekering van grondafname. Daarom werd over afnameverplichtingen onderhandeld. Het bleek vervolgens echter dat de marktpartijen moeite hadden om de gemaakte afspraken met betrekking tot grondafname na te komen.

Doordat de afspraken niet gestand werden gedaan kwam de samenwerking steeds meer onder druk te staan: *'Het is een grondproductiebedrijf en je valt stil als niemand meer grond afneemt. Je productierechten zitten natuurlijk bij de marktpartijen. Op een gegeven moment wordt gezegd; als wij geen grond meer verkopen, dan gaat het bedrijf kapot. Er moet wat gebeuren. Anders betaal je alleen maar rente.'*³⁸ De gemeente gaf daarop aan niet langer te willen financieren. Ook de marktpartijen werden niet bereid gevonden bij te dragen aan het oplopende tekort, dan wel de garanties op te hogen (in de volgende paragraaf wordt hierop teruggekomen). Uiteindelijk resulteerde dit in een patstelling tussen de partijen: het voorziene tekort van de GEM was groter dan de uitstaande garanties van partijen (Gemeente Nijmegen, 2013b). De aandeelhouders besloten daarom gezamenlijk om de GEM op minnelijke wijze te ontbinden. Het onderhandelingsresultaat is daarbij als volgt:

- Marktpartijen en corporaties betalen voor deze ontbinding € 12 mln 'uittredingsfee'. Meer kon ook niet afgedwongen worden op basis van de garanties.
- Alle rechten en claims vervallen. Marktpartijen ontvangen voor 1.200 kavels een 'right of first refusal' voor de periode 2017 tot en met 2022.
- Marktpartijen nemen gespreid over 2013, 2014 en 2015 in totaal circa 470 kavels verplicht af tegen een vaste overeengekomen grondprijs.
- Corporaties nemen 1300 kavels af voor sociale huurwoningen gedurende de looptijd van het project.

5.6.2 Financieel-juridische structuur grond- en opstalexploitatie

In voorgaande paragraaf is uitgelicht op welke wijze de GEM is ontbonden. De ontbinding van de GEM betekent tegelijkertijd een verschuiving in de risicoverdeling van de grondexploitatie. Dit wordt hieronder besproken.

Een van de redenen voor de samenwerking was de deling van het grondexploitatie-risico met marktpartijen. Het risico van de opstalexploitatie lag bij de participerende marktpartijen. De gemeente had geen directe financiële belangen bij de opstalexploitatie, maar was, vanuit haar aandeel in GEM,

³⁸ Respondent 6a

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

wel afhankelijk van de opbrengsten daaruit. Deze opbrengsten werden niet langer gegenereerd vanwege de stagnerende marktomstandigheden. Ondanks de intentie om het risico te delen, kan worden geconstateerd dat dit slechts in beperkte mate het geval is geweest.

Dit heeft allereerst betrekking op de afnameverplichtingen, welke continu onderdeel van discussie waren binnen de GEM. De gemeente heeft dit meermaals geprobeerd dit af te dwingen, maar kreeg dit niet voor elkaar. Er was een complexe situatie ontstaan, doordat afspraken veelvuldig zijn aangevuld, dan wel aangepast. Het gaat te ver om hier in dieper in te gaan op dit dossier, maar de gemeente bleek niet bij machte te zijn om de marktpartijen daadwerkelijk de grond te laten afnemen. Zo concludeert de rekenkamer van de gemeente Nijmegen (2012a) in haar onderzoek dat de afnameplicht voor de ontwikkelende partijen in de loop van de tijd in toenemende mate gerelativeerd wordt, waardoor de risico's voor de marktpartijen afnemen, maar voor de gemeente toenemen. Een juridische procedure werd onwenselijk geacht, zo blijkt ook uit een collegevoorstel (Gemeente Nijmegen, 2012b): *'Uit een juridische toets is gebleken dat gelet op de complexiteit van de situatie, het tijdsverloop sedert 1997, de vanaf 1997 gemaakte aanvullende afspraken, de grote belangen en het aantal verhoudingen waarin partijen tot elkaar staan, de verwachting is dat een juridische procedure om (onder meer) duidelijkheid over verplichte grondafname te verkrijgen (inclusief hoger beroep en eventueel cassatie) al gauw 3 jaar of langer in beslag zal nemen. (...) Gelet op deze onzekerheden, de kosten van 3 jaar of langer vertraging (36 maanden betekent circa € 36 mln. aan extra rentekosten en dus een nog groter tekort in de grondexploitatie) en een maatschappelijk ongewenste situatie waarin de ontwikkeling van de Waalsprong 3 jaar stil ligt, hebben wij een verdere inzet op het (juridisch) afdwingen van de afnameplicht uit de SOK als onwenselijk beschouwd.'* In 2010 werd afgesproken dat, wanneer een aandeelhouder weigerde de grond af te nemen, het ontwikkelrecht aan een derde partij mocht worden overgedragen. *'Daarmee hebben wij een tijd lang nog goede omzet gedraaid. Marktpartijen, niet aandeelhouders, deden nog net zo veel als de aandeelhouders. Door die escape was dat mogelijk.'*³⁹ Het afzettingtempo en de grondopbrengsten verbeterden weliswaar, maar konden niet worden gegarandeerd.

Opvallend is dat de afnameplicht voor de GEM zelf daarentegen wél is vastgelegd. Nadat de GEM een verwervingsbesluit nam, werd de grond door de gemeente verworven. Maximaal één maand nadat de gronden 'fiscaal' bouwrijp werden gemaakt, moesten de gronden economisch afgenomen worden door de GEM. Dit is in de SOK een harde afnamedatum (Gemeente Nijmegen, 2012a). Het is in dit onderzoek niet bekend wat de beweegredenen waren achter deze verwervingsbesluiten. Feit is wel dat de GEM voor een aanzienlijk bedrag gronden in de boeken had staan.

Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op het marktrisico, speelt hier ook de financiering een cruciale rol in het risicoprofiel van de grondexploitatie. *'Door de financiering van de GEM is het uitblijven van de afzet van gronden uiteindelijk vooral een probleem van de gemeente'* (Gemeente Nijmegen, 2013c). Dit werkt als volgt. De gemeente Nijmegen is bij De Waalsprong zagezegd naast aandeelhouder ook de financier van de GEM. Wanneer het grondexploitatieresultaat negatief is of wanneer de GEM failliet gaat, zijn de aandeelhouders maximaal hun geleverde bankgaranties kwijt. Bij de GEM bleken deze garanties van de partijen relatief klein (€ 12 mln), zeker in verhouding tot de enorme investeringsomvang (ruim € 300 mln) van het project. Het resterende verlies blijft in de GEM CV, en komt zodoende uiteindelijk voor de rekening van de gemeente Nijmegen. In het geval van een resterend exploitatieverlies zal de GEM immers niet in staat zijn om de schulden volledig aan de gemeente af te lossen. Opmerkelijk aan dit gegeven is dat de omvang van het verstrekte vermogen jaarlijks is toegenomen, terwijl de gemeente tot 2011 daar geen zekerheden voor teruggekregen heeft. Resultaat van hiervan is dat de geleverde zekerheden niet meer in verhouding staan tot het

³⁹ Respondent 6b

financieringsrisico van de gemeente Nijmegen (2012a). Voor de marktpartijen levert deze constructie een aanzienlijke risicobeperking op. Hoe groot het verlies ook is, zij zijn maximaal de door hen verstrekte bankgarantie en het ingebrachte vermogen kwijt. De hoogte van de garanties is niet alleen gering in relatie tot de investeringsomvang van het project, maar ook in relatie tot het risico van de opstalontwikkeling. De marktpartijen zijn daarom niet geneigd het risico van de opstalontwikkeling te lopen en nemen hun verlies van de uitbreiding.

Met de ontbinding van de GEM heeft de gemeente het gehele grondexploitatie-risico op zich genomen. Hiermee is teruggevallen op een traditioneel ontwikkelingsmodel. De gemeente heeft de grond in bezit, maakt deze bouwrijp en geeft deze uit aan marktpartijen. Deze marktpartijen verzorgen, voor eigen rekening en risico, de opstalontwikkeling. Het risicoprofiel is zodoende gewijzigd. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe de gemeente het verschil tussen deze twee situaties ziet.

Figuur 5.21: 'Sprong over de Waal'



Bron: Gemeente Nijmegen, 2013d

Figuur 5.22: Luchtfoto De Waalsprong



Bron: Gemeente Nijmegen, 2013d

5.6.3 Perceptie risicoprofiel grondexploitatie

Het risico voor de gemeente wordt als groot beschouwd: *'Dat tekort is natuurlijk een bloedbad.'*⁴⁰ De belangrijkste oorzaak is dat de gemeente als financier is opgetreden. Hoewel de grondexploitatie 50/50 was verdeeld, lagen er onvoldoende financiële zekerheden onder. Deze zekerheden stonden niet in verhouding met de financieringsomvang, zo erkent ook de gemeente: *'Wij lopen eigenlijk driehonderd minus twaalf miljoen risico (...). Die financiering is achteraf misschien dom. Dat was alleen heel gebruikelijk in die tijd.'*⁴¹ Het voordeel van een financiering van de overheid is een lagere rente en daarmee een positiever grondexploitatie-resultaat. Het was volgens de directeur van de GEM ook niet realistisch te verwachten dat de marktpartijen dit risico volledig op zich zouden nemen bij oprichting van de GEM. Die zijn immers niet in staat om dergelijke risico's te dragen en beperken dit zoveel mogelijk. Dat is ook de verklaring dat de garanties zo laag zijn, en het risico uiteindelijk voornamelijk bij de gemeente ligt. *'Dat was op meer plaatsen zo. Hier is dat echter nog beperkter dan bij andere samenwerkingen die in die tijd gemaakt zijn. Die zijn heel erg gemaakt vanuit het perspectief; dit gaat allemaal goedkomen. De downsize risks waren wat minder geregeld, voor zover ze geregeld waren hadden marktpartijen ze dichtgeschroefd. De VINEX-locaties waren er om gerealiseerd te worden, niet om ontbonden te worden. Met de kennis van nu is dat makkelijk praten (...). Die VINEX opgave is redelijk efficiënt geregeld. Nu de markt slecht is, is er ook een implosie van het gezamenlijk belang.'*⁴⁰

⁴⁰ Respondent 6a

⁴¹ Respondent 6b

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Er wordt aangegeven dat het actieve grondbeleid dat de gemeente heeft gevoerd gepaard gaat met regie, maar ook met een aanzienlijk risicoprofiel. De grondverwerving leverde voor de GEM en de gemeente een groot risico op. Bij andere VINEX-locaties, waar marktpartijen veel grondposities hadden ingenomen, waren hogere garanties logischerwijs gebruikelijk: *'Als je veel grondposities had ingebracht dan was je daar natuurlijk vanaf. Die waren van je balans af en daar kreeg je ontwikkelrechten voor terug. Dan is een zwaardere voorziening in het geval dat het stopt niet heel erg vervelend, omdat je wel van al je risico's op de grondposities af bent. Daar zou je wat meer voor terug kunnen nemen.'*⁴²

Een andere reden dat het marktrisico zich zo sterk manifesteert bij dit project, is de vertraging. Andere grote VINEX-locaties, zoals Leidsche Rijn en Amersfoort Vathorst, zijn verder in ontwikkeling. Deze projecten hebben pas in de eindfase van het ontwikkelingsproces te maken gekregen met de effecten van de economische crisis. De Waalsprong is pas op een derde, terwijl er in 1998 is gestart. Er is ook toentertijd weliswaar rekening gehouden met een economische crisis, maar niet van de omvang zoals de huidige zich manifesteert: *'Wij hebben wel gezegd: we gaan de winsten die we maken reserveren. Dat is ook wel gebeurd. Daarmee zouden we twee crisissen kunnen overwinnen, maar zoveel geld is er nooit verdiend.'*⁴³ De gemeente geeft aan dat er regelmatig stevig onderhandeld is omtrent de afnameverplichting. De marktpartijen probeerden echter steevast om daaronder uit te komen, hetgeen een reden was voor de gemeente om een verlies van productierechten af te dwingen. *'Achteraf kan je stellen dat als je er toen keihard in was gegaan, dan had je die GEM eerder ontbonden. Misschien was dat achteraf wel wijzer geweest, zeg het maar.'*⁴³

De gemeente is gematigd positief over de voorwaarden van de ontbinding. De deal *an sich* wordt wel als evenwichtig beschouwd in relatie tot hetgeen juridisch afdwingbaar is op basis van de garanties. Daarnaast is er tevredenheid over de afnameplicht van 470 kavels in de komende jaren: *'We hebben er hard over onderhandeld en de uitkomst is voldoende. Twee derde van onze marktafzet is hiermee voor drie jaar onvoorwaardelijk gegarandeerd. Wij hopen dat daarna de markt ook weer aantrekt. Dus als de effecten van de crisis voorbij zijn, dat we daarna weer gaan stijgen.'*⁴³ De gemeenteraad heeft echter sterk het gevoel dat de gemeente voor de risico's opdraait. De directeur van de GEM geeft aan dat dit inherent is aan het actieve grondbeleid en de wijze waarop de ontwikkeling in het verleden is vormgegeven: *'Dat zijn dus ook krokodillentranen.'*⁴²

5.6.4 Risicoanalyse en –management

De gemeente Nijmegen wordt beschouwd als een ontwikkelende gemeente bij uitstek. Uit diverse grote projecten blijkt de bestuurlijke ambitie om via een actief grondbeleid sturing te geven aan de ontwikkeling van de stad, waardoor de omvang en het risico van de portefeuille oploopt (Van Hees & Hümmels, 2008). De risico's van grondexploitaties worden sinds 2007 systematisch geanalyseerd. Dit is vastgelegd in het risicobeleid van de gemeente Nijmegen. De werkwijze is als volgt. Voor elk project wordt een afzonderlijk risicoanalyse uitgevoerd, waarmee een bepaald risicoprofiel ten opzichte van het verwachte grondexploitatie resultaat wordt vastgesteld. Voor kleine projecten wordt volstaan met een kwalitatieve methode: een checklist of een risicomatrix. Voor de grote projecten worden Monte-Carlo analyses uitgevoerd. Met deze methode wordt het projectresultaat van de grondexploitatie gemodelleerd in de vorm van een kansverdeling (voor een uitgebreidere toelichting op deze methode wordt verwezen naar §2.4.4). De risicoprofielen van de grote projecten worden opgeteld op portefeuilleniveau. Aan de hand daarvan wordt de Algemene Bedrijfsreserve (ABR) van het

⁴² Respondent 6a

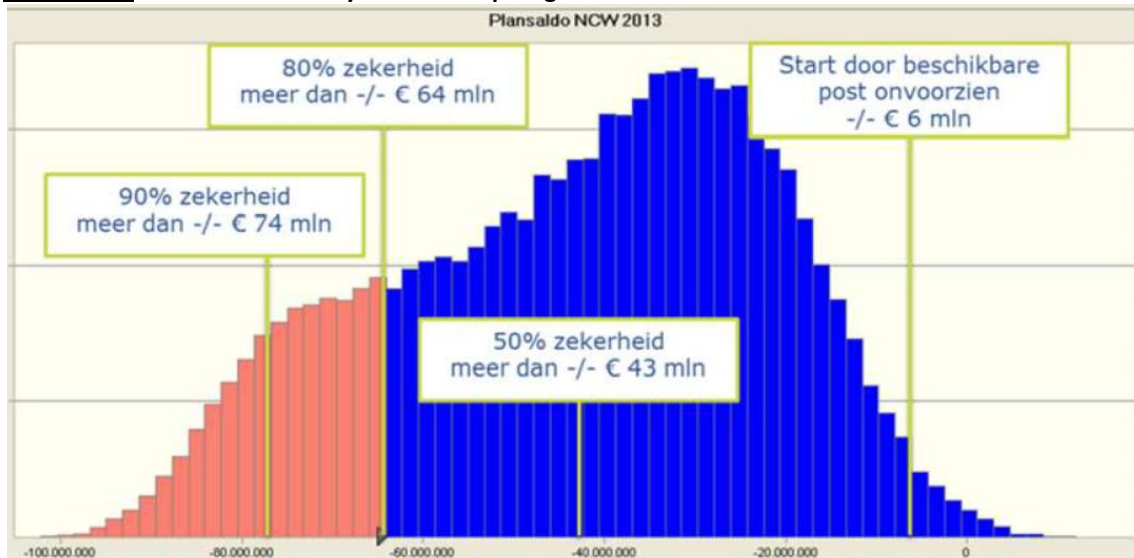
⁴³ Respondent 6b

Ontwikkelingsbedrijf Nijmegen bepaald. Tevens wordt een zwart scenario, waarin herstel op de vastgoedmarkt langjarig uitblijft, berekend voor het gehele ontwikkelingsbedrijf.

Over de risicoanalyses wordt gerapporteerd in de Risiconota en de Voortgang Grote Projecten. Opmerkelijk is dat de GEM pas sinds 2012 onderdeel uitmaakt van de Risiconota (Gemeente Nijmegen, 2012c). Dit was niet het geval bij eerdere risiconota's. Er zijn weliswaar in de jaren daarvoor risicoanalyses van het project gemaakt en gerapporteerd aan de gemeenteraad, maar: *'Wij hebben als financier een veel groter risico gelopen dan alleen in de grondexploitatie.'*⁴⁴ Dat is ook de reden dat De Waalsprong in 2012 apart vermeld wordt in de Risiconota, met aandacht voor het financieringsrisico. Hoewel daarin niet wordt gesproken over een ontbinding van de GEM, wordt wel degelijk erkend dat De Waalsprong grote risico's bevat en daarmee potentiële impact heeft op de gemeentelijke begroting.

Bij de overname van het project is de grondexploitatie opnieuw opgesteld. Dit leidde tot een bijsturing van de opbrengsten van circa € 97 mln. Door oplossingen binnen het project en de afgedragen garanties van marktpartijen ontstaat een negatief resultaat van € 45 mln. Dit wordt gedekt door investeringen in de grondexploitatie te activeren in de gemeentebegroting € 34 mln en een voorziening te treffen voor het resterende tekort € 11 mln. Daarmee is de grondexploitatie weer sluitend. De kans op een negatiever resultaat is echter zeer groot, zo blijkt uit de risicoanalyse.

Figuur 5.23: Monte-Carlo analyse De Waalsprong



Bron: Gemeente Nijmegen, 2013b

Deze risicoanalyse is gemaakt door een extern adviesbureau, middels de Monte-Carlo analyse. De uitkomst van deze analyse was dat, met de norm van 80% zekerheid, een weerstandsvermogen van € 58 mln noodzakelijk is. Bij 50% zekerheid is het verlies op de grondexploitatie zelfs hoger dan € 43 mln. Dit wordt veroorzaakt door een aantal 'scheve kansverdelingen' die ingevoerd zijn in de Monte Carlo simulatie. Bij evenwichtige verdelingen zijn de positieve en negatieve afwijkingen gelijk. Bij de scheve verdelingen is de kans groter dat de verwachte opbrengsten tegenvallen dan dat deze meevallen. Hiermee is de kans zeer groot dat het project negatief eindigt, zo valt af te lezen uit de het

⁴⁴ Respondent 6b

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

resultaat van de risicoanalyse (zie Figuur 5.23). Dit wordt ook zo verwoord in de bijgaande rapportage: *'Dit vraagt allereerst adequaat risicomanagement binnen het project. De gemeente Nijmegen moet zich echter realiseren dat dit ook betekent dat de kans groot is dat extra bijdragen nodig zijn in het project'* (Gemeente Nijmegen, 2013b). Het verlies is zodoende waarschijnlijk nog groter dan in de huidige grondexploitatie is geprognosticeerd. De vraag is dan ook of de gemeente haar verlies volledig genomen heeft, of dat verdere afwaardering noodzakelijk is.

5.6.5 Ervaring risicoanalyse

De gemeente is positief over de wijze waarop het risicomanagement is vormgegeven binnen de gemeente. Dat geldt ook voor het gebruik van de Monte-Carlo analyse. Het geeft een duidelijk inzicht in het risicoprofiel. Voor de nieuwe grondexploitatie van De Waalsprong en bijbehorende risicoanalyse is externe expertise ingehuurd. Soms doet de gemeente dit ook zelf: *'We switchen soms om onafhankelijkheid te krijgen. Het is ook een legitimiteitsvraagstuk. Bovendien is de kennis van een externe adviseur waardevol: die loopt ook bij andere gemeente en marktpartijen rond en dat geeft ook weer verse informatie.'*⁴⁵ Daarnaast wordt aangegeven dat dit niet moet verworden tot een 'papierentijger'. Teveel nadruk op de spreadsheets en exacte getallen wordt als overdreven ervaren. Daarbij wordt de vergelijking getrokken met risicoanalyses bij infrastructurele projecten, waar een duidelijk cultuurverschil wordt geconstateerd. Naast de risicoanalyses zijn ook marktinschattingen van belang in de huidige tijd. Er wordt aangegeven dat dit voor verbetering vatbaar is: *'De opbrengstenkant moet veel beter ingeschat worden dan dat wij nu doen. De organisaties zijn er ook nog onvoldoende op ingericht. Er is veel focus op kosten.'*⁴⁵ Er wordt getracht hierin stappen te maken. De samenwerking met marktpartijen heeft hier nauwelijks een bijdrage aan geleverd. Dat terwijl ook kennisdeling een belangrijk argument is geweest bij de oprichting van de GEM: *'Ze hebben gewoon grond afgenomen en hun vastgoedprojecten gedraaid. Volgens mij is in het algemeen tegen gevallen: wat nou die kennisinbreng was van de private partijen. Je bent eigenlijk voortdurend aan het onderhandelen met elkaar.'*⁴⁵

De directeur van de GEM is in principe positief over het gebruik van Monte-Carlo analyses, maar stelt wel scherpe kanttekeningen over de bruikbaarheid ervan in de huidige tijd: *'In een normale situatie waarbij de dingen gewoon doorgaan werkt zo'n benadering met een risicoprofiel. Nu is de voorspelbaarheid zo gering. (...) Die statistische benadering van de risico's dat helpt ons nu niet zo meer. Op het moment dat zich structureel andere omstandigheden voordoen, is de bruikbaarheid van die methoden een stuk minder. Als je kijkt naar de risico's die je een jaar geleden inschat, en je kijkt waar we nu staan. Dan had niemand dat tot het normale risicoprofiel gerekend.'*⁴⁶ De methode an sich is niet het probleem, maar de mate van voorspelbaarheid van de markt. Het zijn pas bruikbare middelen wanneer de inschatting daadwerkelijk te maken is. De effecten van de economische crisis op de woningmarkt zijn zeer onvoorspelbaar gebleken. Bovendien gaan er daardoor een aantal mechanismen in werking, waar van tevoren geen risicoanalyse rekening mee heeft gehouden, zoals de concurrentie tussen de verschillende projecten. Wanneer nabijgelegen gemeenten uit noodzaak hun grondprijs laten zakken, heeft dit gevolgen voor De Waalsprong. De grilligheid van de huidige marktomstandigheden wordt als het probleem gezien: *'Die modellen suggereren meer zekerheid dan dat de werkelijke mechanismen zijn. Er zit wel nuance daarin. Het is niet verkeerd. De werkelijkheid is gewoon grilliger, en nu helemaal. Wat onzeker is, kan je wel over roepen dat het helpt om veel ingewikkelde sommen te maken, waardoor het duidelijker lijkt. Als dat niet zo is, dan moet je leren*

⁴⁵ Respondent 6b

⁴⁶ Respondent 6a

*omgaan met de marges die er zijn.*⁴⁷ Het omgaan met marges van deze grootte blijkt voor de politiek echter een moeilijk aspect. Het gegeven dat er geen harde voorspellingen te doen zijn en het financiële resultaat zeer onzeker is, lijkt vaak moeilijk te accepteren.

5.6.6 Conclusie

Net als bij het project Schuytgraaf is hier sprake van twee ontwikkelingsmodellen. Daarmee is eveneens een bijzondere case, vanwege de verschuiving van het risico. Ook hier draagt de gemeente niet langer 50%, maar het gehele grondexploitatie risico. Toch moet deze verschuiving sterk worden genuanceerd. Doordat er slechts beperkte garanties tegenover de gemeentelijke financiering stonden, droeg de gemeente feitelijk een aanzienlijk groter risico. Dit kon ook niet worden vermindert met een afnameplicht voor de marktpartijen. De 50/50 risicowaardering is zodoende niet houdbaar op het moment dat de verliezen hoog oplopen. Dit is des te pijnlijker, omdat de zeggenschap werd gedeeld in de GEM Waalsprong. Dat terwijl de deling van risico en zeggenschap verondersteld werd hand in hand te gaan. De GEM is inmiddels ontbonden, vanwege de oplopende verliezen. Bij de gemeenteraad leeft het gevoel dat de gemeente voor de risico's opdraait. Dit is weliswaar begrijpelijk, maar niet meer dan een logisch gevolg van het feit dat het risico slechts beperkt afgewenteld is op andere partijen bij de oprichting van de GEM.

Om de risico's in kaart te brengen wordt gebruik gemaakt van de Monte-Carlo analyse. Dit wordt gedaan voor alle grote projecten. Deze resultaten worden bij elkaar opgeteld voor de berekening van het weerstandsvermogen. Daarbij is De Waalsprong veruit het meest risicovolle project. De toepassing van de Monte-Carlo analyse wordt als waardevol ervaren. Toch stelt een respondent in dit onderzoek dat de bruikbaarheid van de resultaten in de huidige tijd beperkt is. De onzekerheden zijn immers zo groot, dat een reële inschatting onmogelijk is (gebleken). Opvallend zijn de resultaten van de risicoanalyse. Hoewel de grondexploitatie mede door een getroffen voorziening sluitend is, blijkt er een grote kans te bestaan dat het verlies groter zal uitvallen en de gemeente extra zal moeten bijdragen.

De risicoanalyse is zeer helder opgesteld en de aannames die eraan ten grondslag liggen zijn sterk onderbouwd. De Monte-Carlo analyse is een complexe methode, waardoor juist die onderbouwing essentieel is voor de interpretatie van de uitkomsten. Er ontstaat hiermee een duidelijk overzicht van de risico's in dit project. De risicoanalyse lijkt bij dit project geen middel geweest bij de besluitvorming omtrent de overname van de GEM te onderbouwen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het besluit om het project over te nemen reeds genomen was (december 2012), voordat de risicoanalyse opgeleverd werd (mei 2013). Het risicoprofiel van het project was al bekend bij de gemeente, maar nog belangrijker: alternatieven werden onhaalbaar, dan wel onwenselijk bevonden. Doordat marktpartijen niet bereid bleken de tekorten op te vangen, zou de gemeente een onzekere en langdurige juridische procedure moeten voeren over de afnameverplichtingen. Stoppen met het project was zowel financieel als kwalitatief onwenselijk. De gemeente had weinig andere keus dan het risico op zich te nemen. De risicoanalyse was daarmee geen ondersteuning, maar eerder een verantwoording van de besluitvorming.

⁴⁷ Respondent 6a

6. cross-case analysis

In het voorgaande hoofdstuk zijn de zes cases afzonderlijk behandeld. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de zes cases samengevat en worden de resultaten onderling vergeleken. De opbouw van het hoofdstuk is vergelijkbaar met de wijze waarop de cases zijn beschreven. Achtereenvolgens komen de volgende punten aan bod.

- *Risicoprofielen grondexploitaties (§6.1)*
- *Risicoanalyses (§6.2)*
- *Ervaringen met risicoanalyse (§6.3)*

6.1 Risicoprofielen grondexploitaties

6.1.1 Perceptie gemeenten op risicoprofielen

In dit onderzoek is gekozen voor zes contrasterende cases. De cases contrasteren op basis van het verwachte risicoprofiel. Dit is afhankelijk van het gehanteerde ontwikkelingsmodel en de mate waarin het marktrisico is beperkt (zie ook §4.7 en met name Tabel 4.1 voor de uiteenzetting). Op deze wijze wordt het verband tussen de risicoanalyse en de projectspecifieke context verhelderd. Dit is een verwachting op basis van de literatuur en de kenmerken van het project. Het is weliswaar mogelijk een objectieve uiteenzetting van de risicoverdeling en risicobeperking te maken, maar het begrip risico heeft ook een 'interpretatieve' component (zie ook hoofdstuk 3). De beoordeling van het risicoprofiel is afhankelijk van de wijze waarop een actor ernaar kijkt. Er is dan ook onderzocht hoe de gemeenten het marktrisico van hun projecten beoordelen. Hieronder wordt de beoordeling van het risicoprofiel per case nader toegelicht:

❖ Case 1. De Grote Wielen

De gemeente 's-Hertogenbosch beoordeelt het risicoprofiel van De Grote Wielen als *gering*, althans in relatie tot andere projecten van dergelijke omvang. Dit is niet conform de aanvankelijke verwachting. De gemeente draagt het volledige grondexploitatierisico en heeft geen garantie dat de grond wordt afgenomen. Daarbij zou het bij uitstek een casus zijn die zeer risicovol is. Toch is dit volgens de gemeente niet zo, omdat zij vooraf geen grondposities heeft ingenomen en de grondexploitatie conservatief heeft geraamd. De gronden zijn in het bouwclaimmodel echter wel tegen een marktconforme prijs gekocht van de marktpartijen. Hoewel sommige grondeigenaren een deficit hebben moeten nemen, heeft de gemeente door deze ontwikkelingsstrategie een aanzienlijke boekwaarde aan verwervingen.

❖ Case 2. Beukenhorst-Zuid

Dit project is geselecteerd op basis van het beperkte risicoprofiel. Het risicoprofiel wordt door de gemeente Haarlemmermeer dan ook als *gering* beoordeeld. Dit is conform de verwachting. Toch is dit niet alleen te wijten aan de afnameplicht van projectontwikkelaar Delta, maar voornamelijk aan de unieke kwaliteiten van het project zelf. De uitstekende branding en bereikbaarheid zorgen ervoor dat de markt zelfs in de huidige macro-economische omstandigheden interesse toont. Tussen deze afnameplicht en de marktprognose zit uiteraard ook een relatie: de ontwikkelaar gaat pas een dergelijke overeenkomst aan wanneer er voldoende afzetmogelijkheden worden ingeschat. Deze case is dan ook een uitzonderlijk project in dit onderzoek, omdat het marktrisico is beperkt is.

❖ Case 3. Suytkade

De gemeente Helmond beoordeelt het marktrisico van Suytkade als groot. Het project is nog risicovoller dan verwacht op basis van de caseselectie. Dat wordt veroorzaakt door het hoge ambitieniveau van de programmering. Bovendien betreft het een binnenstedelijke herontwikkeling, waarbij hoge kosten zijn gemaakt voor verwerving en sanering. Ook het feit dat de gemeente de ontwikkelaar niet kan dwingen om grond af te nemen uit de GEM draagt bij aan de hoge beoordeling van het risicoprofiel. De partijen houden elkaar vast in de samenwerkingsconstructie, waardoor besluitvorming moeizaam tot stand komt. Hoewel de gemeente 50% van het risico voor haar rekening neemt, verhoogt de belemmerende werking van de GEM tegelijkertijd de slagvaardigheid en daarmee indirect het risicoprofiel.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

❖ Case 4. Centrum Kanaleneiland

Dit project zou volgens verwachting het minst risicovolle project zijn, vanwege het feit dat de gemeente Utrecht slechts voor 25% aandeelhouder van de GEM. Daarmee zou het risicoprofiel kleiner zijn dan bij Suytkade. Deze veronderstelling komt overeen met de beoordeling van de gemeente, die het risicoprofiel relatief gering acht. Relatief, omdat de risico's in het stationsgebied en Leidsche Rijn vele malen hoger zijn voor de gemeente. Het verlies van de gemeente kan niet hoger oplopen dan 25% van het maximale financieringsplafond van de GEM. Zolang er geen verhoging van de financiering plaatsvindt, blijft het risico beperkt. De woningcorporaties Mitros en Portaal participeren ook voor 25% in de GEM, maar achten het risicoprofiel groter. Dit vanwege het feit dat zij ook bestaand vastgoed inbrengen en de opstalexplloitatie voor hun rekening nemen.

❖ Case 5. Schuytgraaf

Dit is het een bijzondere casus, vanwege het veranderde risicoprofiel. De GEM-constructie is in 2012 ontbonden en de gemeente voert sinds dat moment zelf de grondexploitatie. Daarmee draagt de gemeente niet langer 50%, maar het gehele grondexploitatierisico. De veronderstelling was dat het risicoprofiel van het project daarmee is toegenomen. De gemeente Arnhem ziet dit anders. De omvang van het risico is weliswaar toegenomen door de overname, maar de gemeente heeft meer bewegingsvrijheid waardoor ze beter kan sturen op die risico's. Het samenwerkingsconstruct vormde namelijk een belemmering voor een doortastende herpositionering en –ontwikkeling. Dat maakte het project in wezen veel risicovoller. Nu heeft de gemeente de vrijheid en flexibiliteit. In de nieuwe situatie heeft de gemeente niet de mogelijkheid om het marktrisico te verleggen naar marktpartijen. Zij is daarmee niet verzekerd van afname, maar doordat ze nu beter op de markt kan inspelen, is het risicoprofiel verbeterd. Daarnaast heeft de gemeente een 'ontbindingsbijdrage' ontvangen van de marktpartijen, waardoor zij een voorziening heeft kunnen treffen voor een gedeelte van het risico.

❖ Case 6. De Waalsprong

Net als bij Schuytgraaf is de GEM Waalsprong recentelijk ontbonden. Ook hier draagt de gemeente niet langer 50%, maar het gehele grondexploitatierisico. Ook hier moet de veronderstelling dat het risicoprofiel is toegenomen worden genuanceerd. Het risicoprofiel van De Waalsprong was al zeer groot voor de ontbinding van de GEM. Bij dit project was de gemeente namelijk, naast aandeelhouder, ook financier van de GEM. Doordat er slechts beperkte garanties tegenover de financiering stonden, droeg de gemeente in wezen een aanzienlijk groter risico. De marktpartijen hebben hun deel van het risico afgekocht bij de gemeente. Dit stond uiteraard in relatie tot de garanties die zij hebben afgegeven bij de oprichting van de GEM. Het risico dat de marktpartijen droegen was daardoor beperkt.

Resumerend kan vastgesteld worden dat de beoordelingen van het risicoprofiel grotendeels overeenkomen met de verwachtingen op basis van de caseselectie. Toch zijn er een aantal aandachtspunten op te merken. Allereerst is gebleken dat de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen binnen een GEM zeer moeizaam verloopt. Partijen houden elkaar vast in deze constructies. Het risico is weliswaar kleiner omdat dit gedeeld wordt, maar tegelijkertijd is er moeilijker te sturen op veranderende marktomstandigheden. Dit sluit aan op het tweede punt. Bij de vijfde en zesde case is de GEM ontbonden. Opmerkelijk wordt het risicoprofiel bij beide cases niet als groter beschouwd, ondanks dat de gemeenten het volledige grondexploitatierisico op zich genomen hebben. Hoewel de gemeente een aanzienlijke financiële bijdrage moet doen, heeft zij daarmee wel meer flexibiliteit in het ontwikkelingsproces.

6.1.2 Risicoverdeling

In het onderzoek komt naar voren dat het marktrisico in geringe mate is beperkt door gemeenten. In de overeenkomsten met marktpartijen is vaak onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat de grond niet zou worden afgenomen. Dat terwijl de opbrengsten van de grondexploitatie afhankelijk zijn van gronduitgifte. Een verplichte grondafname door marktpartijen is, althans in deze zes cases, niet onvoorwaardelijke vastgelegd. Door contractuele clausules of een voorverkooppercentage ligt het marktrisico in wezen bij de grondexploitant, niet bij de opstalexploitant (Meijer & Nijland, 2011). Wanneer het voorverkooppercentage niet wordt behaald, wordt de grond niet afgenomen. De ontwikkelaar neemt pas de grond af zodra deze het marktrisico verkleind heeft, doordat zij al een gedeelte verkocht heeft.

De oorzaak lijkt te liggen in het economische tijdperk waarin de overeenkomsten zijn opgesteld. Er werd met optimisme gekeken naar marktontwikkelingen in de toekomst. Door de geneidheid van marktpartijen om te bouwen, was er echter eerder sprake van ontwikkelrechten dan afnameplichten, waardoor het afzetrisico niet bij opstalontwikkelaar ligt. Nu het economische tij minder is, trachten gemeenten wel het marktrisico af te wentelen, maar is er een risico-aversie bij de marktpartijen waarneembaar. Marktpartijen gaan een dergelijke verplichting niet aan in de huidige tijd. Er is dan ook sprake van een paradoxaal effect: in beide situaties ligt het afzetrisico bij de grondexploitant. Dat is binnen de afbakening van dit onderzoek de gemeente, al dan niet in samenwerking met marktpartijen in een GEM.

De afgelopen jaren zijn de overeenkomsten nauwkeurig geanalyseerd, dan wel getracht aan te passen, met als doel de marktpartijen grond te laten afnemen. Bij sommige cases meende de gemeente op basis van de gemaakte aanspraken voldoende juridische borging te hebben voor een verplichte grondafname, zoals bij de Waalsprong. Toch is er in geen van de onderzochte cases getracht dit juridisch af te dwingen. Het gaat te ver om nader in te gaan op de dossiers, maar dat lijkt grofweg op twee manieren te verklaren. De eerste verklaring is dat grondafname blijkbaar tóch niet afgedwongen kan worden op basis van de overeenkomsten. Volgens jurisprudentie behoren onvoorziene marktomstandigheden tot het beroepsrisico van de ontwikkelaar, tenzij anders is overeengekomen (Pierik, 2012). De tweede verklaring is gelegen in het zoeken naar 'constructieve oplossingen' binnen de GEM's. Er ontstaat weliswaar veel spanning, maar omwille van het voortduren van de samenwerking werd geen juridische procedure gevoerd. Gemeenten willen graag vasthouden aan het project. Het lijkt er dan ook op dat de samenwerkingen pas worden ontbonden als de (financiële) situatie onhoudbaar is geworden, door bijvoorbeeld liquiditeitsproblematiek.

6.1.3 Opbrengstprognoses en voorinvesteringen

De *verdeling* van het marktrisico bij de grondexploitatie heeft zagezegd te maken met het ontwikkelingsmodel en de contractuele borging. Dit verklaart echter niet de *omvang* van het marktrisico. Uiteraard is het marktrisico bij grotere projecten ook evenredig groter, maar de relatieve grootte van het marktrisico wordt voornamelijk bepaald door opbrengstprognoses.

Bij gebiedsontwikkeling gaat doorgaans de kost voor de baat uit, wat inhoudt dat er investeringen moeten worden gedaan voordat er opbrengsten gegenereerd worden. De opbrengstpotentie wordt doorgaans in samenhang met de planvorming en programmering berekend. Het welbekende 'rekenen en tekenen'. Gedurende de looptijd van het project zijn de economische omstandigheden sterk gewijzigd. De projecten hebben daardoor geen marktconform programma (meer). De geprognosticeerde prijs- en productstelling sluit niet aan bij de markt. Daardoor stagneren de ontwikkelingen en worden de programma's veelvuldig bijgesteld, met vaak lagere grondopbrengsten

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

als gevolg. In vijf van de zes cases worden de geprognoseerde grondopbrengsten hoogstwaarschijnlijk niet langer behaald. Hoewel dit bij alle cases resulteert in verliezen op de grondexploitatie, verschilt de mate waarin het marktrisico zich manifesteert.

Het marktrisico manifesteert zich pas echt als, op basis van de prognoses, investeringen zijn gedaan. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een aantal cases. Allereerst bij twee binnenstedelijke herontwikkelingen: Suytkade en Centrum Kanaleneiland. Binnenstedelijke herontwikkeling gaat vaak gepaard met relatief hoge voorinvesteringen. Bij deze locaties stijgt de gebruikswaarde van de grond in de oude situatie naar de residuele waarde van de nieuwe bestemming namelijk veel minder sterk dan bij uitbreidingslocaties (Buitelaar, 2010). Dat betekent dat de verwervingskosten relatief hoog zijn. Bovendien is er soms ook sprake van een aanzienlijke saneringsopgave, zoals bij Suytkade. De grondexploitatiesaldi bij binnenstedelijke locaties liggen dan ook significant lager (Van Hoek et al., 2011; Buitelaar & Witte, 2011). Daarom wordt getracht een zo hoog mogelijke residuele grondwaarde te creëren. Anders is de grondexploitatie, vanwege de hoge grondkosten, financieel niet sluitend. Bij de ontwikkeling van Centrum Kanaleneiland en Suytkade is er dan ook sprake van een ambitieus programma met hoge dichtheden. Deze dichtheden leiden tot een hogere opbrengstpotentie van de grond. Op basis hiervan zijn dan ook grote investeringen gedaan. Verschillende respondenten stellen dat de programmering is afgestemd op de gewenste uitkomsten. Het project is 'dichtgerekend'. De Zeeuw (2012) stelt dat er tot 2008 minder druk stond op de relatie tussen kosten en opbrengsten, eenvoudigweg omdat er voldoende afzetmogelijkheden waren. Nu de economische tijd verslechterd is, worden deze voorinvesteringen niet meer terugverdiend en blijkt het risicoprofiel hoog te zijn.

Dit is echter niet alleen het geval bij binnenstedelijke ontwikkelingen, maar ook bij uitbreidingslocaties. Bij de Waalsprong is een zeer groot kantoor- en woningbouwprogramma opgenomen. Ook hier zijn voorinvesteringen gedaan in de vorm van grondverwerving. Weliswaar voor een lagere prijs dan bij binnenstedelijke herontwikkeling, maar wel een forse hoeveelheid. Doordat er sprake is van een groot investeringsvolume, zijn ook de rentekosten erg hoog. Bij vertraging van het project zorgen deze rentekosten voor sterk oplopende verliezen.

6.2 Risicoanalyses

In de vorige paragraaf is inhoudelijk ingegaan op de risicobeoordeling. In deze paragraaf wordt de wijze waarop de risico's worden geanalyseerd besproken. De resultaten van het empirische onderzoek bevestigen de veronderstelling dat er een inschatting van het marktrisico gemaakt wordt. In elke case wordt er expliciet een risicoanalyse gemaakt. Dit wordt ook als belangrijk ervaren, omdat het marktrisico als het grootste risico van de grondexploitatie wordt gezien. Toch is de manier waarop de risico's worden geanalyseerd verschillend.

In de literatuur zijn diverse methoden beschreven voor het identificeren en analyseren van risico's (zie hoofdstuk 2). Bij het analyseren van risico's wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen het kwalificeren en het kwantificeren van de risico's. Zowel bij een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse wordt een inschatting gemaakt van de kans op en het effect van een risico (Gehner, 2008). Bij een kwalitatieve methode worden de risico's middels een categorisering beoordeeld. In het empirisch onderzoek zijn weliswaar brainstorms en interviews aangetroffen als kwalitatieve methoden, maar deze waren slechts bedoeld voor de input van de kwantitatieve methoden. Bij alle zes gemeenten werd gebruik gemaakt van kwantitatieve methoden, welke een financieel inzicht bieden in de risico's.

Het gebruik van de methoden verschilt op project- en portefeuilleniveau. Eerst worden de methoden op *projectniveau* besproken.

- Bij De Groote Wielen worden risico's projectniveau binnen de grondexploitatie zelf geanalyseerd en beheerst. Het risicoprofiel van het project wordt eveneens berekend middels een risicomodel. Dit model is echter gericht op het portefeuilleniveau en wordt daarom verderop besproken.
- Bij Beukenhorst-Zuid wordt gebruik gemaakt van de *RISMAN methode*. Deze methode bestaat uit een opsomming van alle risico's en kansen die zich bij het project kunnen optreden. Vervolgens worden deze gekwantificeerd op basis van een kansfactor en het effect. Vervolgens worden alle risico's en alle kansen bij elkaar opgeteld. Dit vormt het risicoprofiel van de grondexploitatie.
- Bij Suytkade wordt gebruik gemaakt van een type *scenarioanalyse*. Dit betreft kleine scenarioanalyses per deelproject. De intentie achter de risicoanalyse is de voorbereiding op verdere afwaardering: een 'zachte landing'. De grondexploitatie is reeds meermaals afgewaardeerd, maar een verdere afwaardering kan zich voordoen.
- Bij Centrum Kanaleneiland wordt gebruik gemaakt van een *risicopremie*. Dit is vergelijkbaar met de RISMAN methode, maar is deterministisch. Er wordt geen kansfactor toegerekend aan de verschillende risico's. De werkwijze is voor de rest gelijk.
- Bij Schuytgraaf wordt gebruik gemaakt van de *Monte-Carlo analyse*. Met deze methode wordt het projectresultaat van de grondexploitatie gemodelleerd in de vorm van een kansverdeling. Dit wordt gedaan door aan variabelen cq. parameters in de exploitatie kansverdelingen toe te kennen. Het risicoprofiel van de grondexploitatie is zodoende een standaarddeviatie of kansverdeling.
- Bij De Waalsprong wordt ook gebruik gemaakt van de *Monte-Carlo analyse*. Eveneens wordt de scenarioanalyse toegepast.

Op *portefeulleniveau* worden de volgende methoden gebruikt:

- Bij de gemeente 's-Hertogenbosch wordt het risicoprofiel voor elk project berekend door middel een eigen risicomodel (zie §5.1.4 voor de werking). Deze methode is in feite een type *scenarioanalyse*.
- Bij de gemeente Haarlemmermeer wordt gebruik gemaakt van een optelling van de risico's van de afzonderlijke projecten, welke alle volgens de RISMAN methode worden geanalyseerd.
- Bij de gemeente Helmond wordt een scenarioanalyse toegepast voor het totaal van de projecten.
- Bij de gemeente Utrecht wordt ook gebruik gemaakt van scenarioanalyses. Bij de gemeente Utrecht wordt de methode in het MPG 2012 betiteld als gevoeligheidsanalyse, maar volgens de definitie van dit onderzoek is het een scenarioanalyse (zie ook §5.4.4).
- Bij de gemeenten Arnhem en Nijmegen wordt gebruik gemaakt van de Monte-Carlo methode. Eveneens worden bij beide gemeenten scenarioanalyses gemaakt, waarbij voornamelijk het *worstcase* scenario van belang is.

Voor een uitgebreidere toelichting over de kenmerken van de verschillende methoden vanuit de literatuur wordt verwezen naar §2.4.4. Voor een toelichting vanuit de empirie naar elke vierde paragraaf van hoofdstuk 5.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Tabel 6.1: Overzicht risicoanalysemethoden

	Projectniveau	Portefeuilleniveau
Case 1.	-	Totaal van Scenarioanalyses
De Groote Wielen		
's-Hertogenbosch		
Case 2.	RISMAN methode	Totaal van RISMAN methode;
Beukenhorst-Zuid		
Haarlemmermeer		
Case 3.	Scenarioanalyse	Scenarioanalyse
Suytkade		
Helmond		
Case 4.	Risicopremie	Scenarioanalyse
Centrum Kanaleneiland		
Utrecht		
Case 5.	Monte-Carlo analyse	Monte-Carlo analyse; Scenarioanalyse
Schuytgraaf		
Arnhem		
Case 6.	Monte-Carlo analyse; Scenarioanalyse	Monte-Carlo analyse; Scenarioanalyse
De Waalsprong		
Nijmegen		

Bron: Auteur

Er kunnen uit bovenstaande tabel een aantal conclusies worden getrokken:

- Allereerst zijn er diverse typen risicoanalysemethoden aangetroffen in het empirisch onderzoek: verschillende varianten van scenarioanalyses, Monte-Carlo analyses, de RISMAN-methode en een risicopremie.
- Ten tweede worden er een beperkt aantal methoden per project gebruikt. Bij de meeste projecten wordt er maar één methode gehanteerd.
- Ten derde is er een verschil in de gehanteerde risicoanalyses op project- en portefeuilleniveau. Op portefeuilleniveau wordt alleen gebruik gemaakt van scenarioanalyses en/of Monte-Carlo analyses, op projectniveau ook van RISMAN en een risicopremie.

In de casestudy zijn risicoanalyses binnen verschillende projectspecifieke contexten onderzocht. Opvallend is daarbij dat er geen eenduidig verband is waargenomen tussen de gebruikte risicoanalyse en het risicoprofiel van het project. Schuytgraaf en De Waalsprong zijn twee zeer risicovolle projecten, waarbij de meest geavanceerde methode toegepast: de Monte-Carlo analyse. Ook Suytkade en De Groote Wielen hebben een hoog risicoprofiel, maar hier werden de minst geavanceerde methoden toegepast.

Overigens moet bij de resultaten van deze casestudy de opmerking worden gemaakt dat er geen onderscheid is gemaakt naar de fase waarin het project zich bevindt. In het begin van het gebiedsontwikkelingsproces is er nog veel onzekerheid omtrent het grondexploitatie resultaat (zie §2.3). Naar mate het proces vordert worden kosten en opbrengsten inzichtelijker. Van Hees en Hümmels (2008) betogen dan ook dat kwalitatieve methoden beter bruikbaar zijn in de planontwikkelingsfase. Zij stellen dat kwantitatieve methoden pas toegepast kunnen worden als het ruimtelijke programma volledig is uitgewerkt. In verschillende ontwikkelingsfasen mogen dus vanuit deze stellingname andere methoden worden verwacht. De projecten in dit onderzoek bevinden zich allen in de realisatiefase. Er worden inderdaad kwantitatieve analyses uitgevoerd, maar dit is uiteraard onvoldoende om de differentiatie van risicoanalyse naar ontwikkelingsfase te duiden. Daarvoor is nader onderzoek nodig.

6.3 Ervaringen met risicoanalyse

6.3.1 Ervaring methoden

Vanuit bovenstaande resultaten rijst de achterliggende vraag waarom deze methoden worden gebruikt. Zoals aangegeven wordt dit niet verklaard door de projectspecifieke context. Daarom wordt de verklaring gezocht in de ervaring die gemeenten hebben met de verschillende methoden. Door middel van het inzicht in de praktijk van gebiedsontwikkeling kunnen de toepassingsmogelijkheden worden beoordeeld: welke kwaliteiten heeft de methode en wat maakt deze methode geschikt om marktrisico's te analyseren?

❖ RISMAN

Het voordeel van deze methode is dat de risicoidentificatie en -analyse in één wordt samengevat. Alle risico's worden in één tabel gezet. Er ontstaat zodoende een overzicht van de risico's die betrekking hebben op het project. Door de risico's te kwantificeren wordt getracht de omvang van de risico's in kaart te brengen. Dit wordt gedaan per afzonderlijk risico, waardoor ook een rangorde kan worden aangebracht. Daarnaast wordt er per risico een beheersmaatregel genoemd. Daarmee wordt het als een bruikbaar sturingsmiddel binnen het projectteam ervaren.

De methode is sterk in het benoemen van de afzonderlijke risico's, maar de berekening van het totale risicoprofiel van het project wordt minder bruikbaar geacht. Door deze kans te vermenigvuldigen met het financiële effect op wordt de omvang van elk risico berekend. Dit wordt ook gedaan voor de kansen. Het totaal van deze reserveringen en kansen vormt het risicoprofiel. Het resultaat van deze optelling levert weliswaar een afwijking van het grondexploitatie resultaat op, maar geen bandbreedte. Het is een enkelvoudige uitvoerwaarde (Gehner, 2009). Vanuit het empirisch onderzoek blijkt dat juist aan die bandbreedte behoefte aan is. De enige bandbreedte die eruit kan worden gehaald is dat óf alle kansen zich voordoen, óf alle risico's. Het resultaat van de RISMAN is in feite een gemiddelde van het *worstcase* en *bestcase* scenario.

❖ Risicopremie

Vanuit de literatuur kan deze methode worden betiteld als een het toekennen van verschillende risicopremies. De werkwijze is vergelijkbaar met de RISMAN-methode. Bij deze methode wordt alleen geen kansinschatting gemaakt. Ook de sterke punten van de methode zijn vergelijkbaar. Er wordt

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

duidelijk gemaakt welke risico's het grootst zijn en waarop gestuurd moet worden. Het geeft zodoende een helder overzicht. Toch zijn de respondenten minder positief dan bij de RISMAN methode. Door de grote onzekerheid is de houdbaarheid van de uitkomsten van de risicoanalyse beperkt. Dit heeft dus niet zozeer te maken met het verschil tussen de methoden, maar meer de algemene beoordeling van de waarde van risicoanalyses.

❖ Scenarioanalyse

De grootste kwaliteiten van deze methode zijn de eenvoud en communicatie. Enerzijds is de methode laagdrempelig wat betreft de vereiste input. Er wordt immers een afwijking van het resultaat berekend op basis van afwijkende variabelen. Anderzijds is ook de betekenis van het resultaat eenvoudig. Ook zonder veel kennis van risicoanalyses is een scenario begrijpelijk. Uit het onderzoek blijkt dat communicatie en transparantie belangrijk worden gevonden.

Respondenten hebben geen nadelen genoemd van de scenarioanalyse. In de literatuur wordt het ontbreken van een 'kansfactor' als zwakte genoemd van de methode. Opmerkelijk is dat dit in de empirie juist als kwaliteit wordt aangemerkt. Er kan daardoor worden gediscussieerd over de waarschijnlijkheid dat het scenario zich voltrekt. De methode wordt op portefeuilleniveau veelal gebruikt om het benodigde weerstandvermogen te berekenen. Wanneer een negatief scenario zich voordoet, moeten de reserves voldoende zijn om dit op te vangen.

❖ Monte-Carlo analyse

Deze methode is de meest gecompliceerde methode. Toch wordt ook hier het communicatieve karakter van de methode aangemerkt als grootste kwaliteit. Het voordeel ten opzichte van de scenarioanalyse is dat er ook een waarschijnlijkheid wordt aangegeven. Er wordt een 'zo objectief mogelijk' risicoprofiel vastgesteld. De kansverdeling geeft bovendien input voor discussie met het bestuur. Het bestuur kan op basis van de kansverdeling haar risico-appreciatie bepalen. Een ander voordeel is dat de Monte-Carlo analyse ook het effect van de verschillende variabelen op het exploitatieresultaat aangeeft (gevoeligheidsanalyse). Zo wordt ook duidelijk wat de grootste risico's in het project zijn. Doordat de methode complex is, is een heldere onderbouwing van de gehanteerde uitgangspunten belangrijk, zoals bij risicoanalyse van De Waalsprong (zie §5.6.5). Alleen op die manier kunnen de resultaten geïnterpreteerd worden.

Respondenten hebben geen specifieke nadelen genoemd van de Monte-Carlo analyse. Toch wordt de waarde van een statistische benadering in twijfel getrokken in de huidige tijd. Doordat de marktsituatie zeer onzeker is geworden, is een kansverdeling nauwelijks vast te stellen. Dit wordt echter ook weerlegd door het besef dat de uitkomst geen exactheid veronderstelt.

6.3.2 Waarde van risicoanalyses

De meeste respondenten geven aan tevreden te zijn over het gebruik van de gehanteerde risicoanalyse methoden. Daarbij worden opvallend vaak de communicatieve kwaliteiten belangrijk gevonden. Dit heeft in de gemeentelijke context te maken met de verantwoording richting de raad. Het is tevens een instrument om een discussie te voeren tussen het projectteam en het bestuur. Daardoor ontstaat een gevoel bij het risicoprofiel en wordt het saldo in perspectief geplaatst. Een grondexploitatie saldo is immers dynamisch vanwege het feit dat er onvoldoende rekening kan worden gehouden met marktomstandigheden. De kern van risicoanalyse is het in beeld krijgen van de knelpunten van het project.

Toch worden er ook kritische kanttekeningen gezet bij de waarde van risicoanalyses. Dit heeft betrekking op de beperkte waarde die het heeft in de huidige tijd. De werking van de methodes zijn

niet het probleem, maar de mate van voorspelbaarheid van de markt. Daardoor is de houdbaarheid van de uitkomsten zeer beperkt. Het zijn pas bruikbare middelen wanneer de inschatting daadwerkelijk te maken is. De effecten van de economische crisis op de woningmarkt zijn zeer onvoorspelbaar (gebleken). Bovendien gaan er daardoor een aantal mechanismen in werking, waar van tevoren geen enkele risicoanalyse rekening mee heeft gehouden. Bovenstaande heeft dus niet zozeer betrekking op de werking methode zelf, maar eerder op de mate waarin überhaupt inschattingen kunnen worden gedaan.

Er wordt aangegeven dat risicoanalyses in de afgelopen jaren steeds vaker gebruikt worden. De aandacht is, zeker in de afgelopen vijf jaar, toegenomen. In de meeste gemeenten in dit onderzoek probeert men het risicomanagement verder te professionaliseren. Zo wordt er bijvoorbeeld bij de gemeente Haarlemmermeer getracht Monte-Carlo analyses toe te voegen. Gemeenten proberen deze kennis en expertise vooral binnen de eigen organisatie te verbeteren. De risicoanalyses worden in vijf van de zes cases intern opgesteld. De reden hiervoor is vaak de bekendheid met het project en de desbetreffende risico's. Alleen bij De Waalsprong is een extern adviesbureau gevraagd om de risicoanalyse op te stellen. De redenen hiervoor zijn onafhankelijkheid en legitimiteit. Een gemeente die haar eigen risico inschat, is ook een slager die zijn eigen vlees keurt.

Binnen een aantal gemeenten wordt gebruik gemaakt van marktanalyses om de risicoanalyses van input te voorzien. Dit zijn rapportages van de marktsituatie in de afgelopen jaren en prognoses voor de toekomst. Ook wordt er gebruik gemaakt van brainstormen en interviews om risico's in te schatten. Deze input is namelijk afhankelijk van de perceptie en de attitude tegenover de risico's. Dit kan per persoon verschillend zijn. Uit de literatuur blijkt dat immers de inschatting van het risico wordt beïnvloed door cognitieve en sociale factoren (Tversky & Kahneman, 1974; Nutt, 1993). Het inschatten van de risico's is subjectief, waardoor de uitkomsten van een kwantitatieve methode ook subjectief zijn (Nutt, 1993). Om deze subjectiviteit te ondervangen, wordt de beoordeling van het risico niet bij één persoon neergelegd. De inschattingen worden in alle cases vastgesteld met meerdere betrokkenen, ten einde een vorm van intersubjectiviteit te bereiken.

6.3.3 Project- en portefeuilleniveau

Het gebruik van de verschillende methoden op project- en portefeuilleniveau kan worden verklaard door de doelstelling van de risicoanalyse en door de kwaliteiten van de risicoanalysemethoden. Op portefeuilleniveau wordt de risicoanalyse gebruikt om het weerstandsvermogen van het grondbedrijf te berekenen. Op projectniveau is het doel vooral inschatting van de afzonderlijke risico's, zodat bekend is op welke risico's gestuurd moet worden. Zowel de functie als het sturingsniveau van de risicoanalyse verschilt dus. Op portefeuilleniveau wordt alleen gebruik gemaakt van scenarioanalyses en/of Monte-Carlo analyses. Op basis hiervan kunnen de benodigde reserves worden vastgesteld. De reden dat juist deze methoden hierbij goed bruikbaar zijn, is dat de uitkomst een bandbreedte van het resultaat aangeeft. In het geval van de Monte-Carlo analyse gaat dit gepaard met een kansverdeling, waardoor het mogelijk is om de reserve te bepalen op basis van een zekerheidspercentage. Ook wordt in sommige gemeenten geprobeerd om interactie tussen project- en portefeuilleniveau te creëren op het gebied van risicomanagement. Tot slot is de vertaling van de risico's in de GEM naar het portefeuilleniveau van de gemeente een moeilijk aspect. Er is bij deze projecten weinig samenhang tussen de risicoanalyse van de projecten en het portefeuilleniveau.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

6.3.4 Risicoanalyse bij PPS

Er is een verschil waarneembaar tussen de risicoanalyses binnen een GEM en binnen de gemeente zelf. Dit heeft betrekking op de verantwoording van de risico's. De GEM is als organisatie zelf verantwoordelijk voor de risicoanalyses. Hoewel de gemeente indirect ook risico loopt (als aandeelhouder van de GEM) is het gemeentelijke beleid omtrent risicomanagement hier niet van toepassing. Zowel binnen GEM Suytkade als binnen GEM Centrum Kanaleneiland worden de risicoanalyses gezamenlijk met de participerende partijen opgesteld. De inbreng van ontwikkelaars blijkt echter beperkt. Dat terwijl de premisse was dat marktpartijen meer kennis en expertise hebben op het gebied van risicomanagement. Verondersteld mag worden dat zij, vanwege het feit dat zij een privaat bedrijf zijn, gewend zijn met risico om te gaan. Zij worden bestuurd door de *economic authority*: hun bestaansrecht is onderhevig aan het rendement van hun investeringen in een onvoorspelbare marktomgeving (Bozeman, 1987). Dat in de praktijk van projectontwikkeling in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van risicoanalysemethoden komt echter overeen met de bevindingen van Gehner (2008). Die stelde in haar onderzoek *Knowingly Taking Risk* dat ontwikkelaars wel degelijk inschattingen maken van risico, maar dit zeer beperkt expliciet doen middels methoden.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de verschillende cases besproken. Hoewel de cases contrasteren, zijn er een aantal generieke conclusies te trekken op basis van deze resultaten. Overigens worden deze beknopt verwoord: de resultaten worden in een breder verband besproken in het volgende hoofdstuk, de conclusie.

Allereerst komt naar voren dat het marktrisico bij alle projecten in geringe mate beperkt is op basis van overeenkomsten met marktpartijen. Het marktrisico ligt vaak bij de gemeente, al dan niet indirect via een GEM. Daarnaast zijn er vaak te ambitieuze grondopbrengsten geraamd, waardoor de (voor)investeringen niet meer terugverdiend kunnen worden. Er is uitgegaan van te optimistische uitgangspunten. Deze waren mogelijk in de economische hoogtijdagen wel realistisch te noemen, maar houden niet langer stand in de huidige tijd. Daardoor staan veel projecten financieel onder druk, zoals ook in hoofdstuk 1 al is aangegeven.

Wat betreft het gebruik van risicoanalyses zijn er vier typen risicoanalysemethoden aangetroffen. Dit zijn zowel deterministische als probabilistische methoden (zie ook §2.4.4). Het betreft verschillende varianten van scenarioanalyses, de Monte-Carlo analyse, de RISMAN-methode en een risicopremie. Ten behoeven van het vaststellen van de input voor deze methoden wordt er gebruik gemaakt van marktrapportages. De meeste respondenten geven aan tevreden te zijn over het gebruik van de gehanteerde risicoanalyse methoden. Daarbij worden meestal de communicatieve kwaliteiten belangrijk gevonden. Tot slot kan worden opgemerkt dat er zowel op project- als op portefeuilleniveau risicoanalyses worden gemaakt.



7. conclusie

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek getrokken. De bevindingen uit de literatuur en de empirie worden hier behandeld om de centrale vraag te beantwoorden:

‘Hoe analyseren gemeenten het marktrisico bij gebiedsontwikkeling waarin ze vanuit een risicodragende rol opereren?’

7.1 Inleiding

Centraal in dit onderzoek staat de wijze waarop gemeenten marktrisico's bij gebiedsontwikkeling analyseren. Aanleiding voor dit onderzoek zijn de negatieve financiële effecten van de economische crisis op de grondexploitaties van gemeenten. De Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling gaat namelijk veelal gepaard met een risicodragende overheid (Van der Krabben, 2011). Dat de exploitatie van grond een risicovolle activiteit is lijkt door de recente verliezen echter evidenter dan ooit (De Zeeuw, 2012). Daarom wordt in dit onderzoek verwacht dat gemeenten de risico's analyseren van hun grondexploitaties. Vanaf dit vertrekpunt is de centrale vraag opgesteld. Daarbinnen is de focus op het marktrisico aangebracht, omdat wordt aangenomen dat dit risico de meeste invloed heeft op het exploitatieresultaat. Deze conclusie heeft als doel om antwoord te geven op de centrale vraag. Ter ondersteuning hiervan zijn vijf deelvragen geformuleerd. Deze zullen hieronder worden beantwoord.

7.2 Beantwoording deelvragen

1. Wat wordt verstaan onder marktrisico en op welke wijze ontstaat marktrisico bij grondexploitaties?

Marktrisico is gedefinieerd als het negatieve effect op het grondexploitieresultaat als gevolg van de volatiliteit van de grondmarkt. Voor de onderbouwing van deze definitie wordt uitgegaan van de economische theorie over grondprijzen van Ricardo (1817, in Kruijt et al., 1990): de prijs van grond wordt beïnvloed door de prijs van het product dat hierop gerealiseerd wordt. In de economische theorie wordt deze methode ook wel 'backward pricing' genoemd (Wigmans, 2003). Geredeneerd vanuit de residuele waardebepaling wordt de grondopbrengst dus bepaald door de marktprijs van het product dat gerealiseerd wordt (Kruijt et al., 1990; Segeren et al., 2005). De uitwerking van dit principe houdt in dat de vraag naar en de prijs van grond - en daarmee de inkomsten van grondexploitaties - worden beïnvloed door de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. In een opwaartse marktsituatie van dit product, stijgt ook de residuele grondwaarde, ervan uitgaande dat de bouwkosten gelijk blijven. In een neerwaartse marktsituatie is het omgekeerde het geval. De ontwikkelingswinst van het product is dan lager (Groetelaers, 2004). Zo ontstaat het risico dat de volatiliteit van de grondmarkt een negatief effect heeft op het grondexploitieresultaat.

2. Welke factoren beïnvloeden de gevoeligheid van de grondexploitatie voor marktrisico?

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de mate waarin de gemeente het marktrisico van de grondexploitatie draagt afhankelijk is van twee factoren: het gehanteerde ontwikkelingsmodel en de wijze waarop het marktrisico contractueel verdeeld is tussen de gemeente en marktpartijen. Het onderzoek richt zich op ontwikkelingsmodellen waarbij de gemeente het marktrisico draagt. Daarom beperkt ook deze vraag zich tot gebiedsontwikkeling waarbij een publieke grondexploitatie, een bouwclaimmodel of een joint-venture van toepassing is. Doordat elk gebiedsontwikkelingsproject uniek is, is er ook een veelvoud aan unieke samenwerkingsconstructies denkbaar (Bult-Spiering et al., 2005). Hoe de samenwerking is vormgegeven hangt af van de afspraken die eraan ten grondslag liggen

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

(Meijer & Nijland, 2011). Als de marktpartijen bijvoorbeeld geen afnameplicht hebben, ligt het risico van gronduitgifte bij de gemeente (De Greef, 2005).

Omdat in dit onderzoek de risicoanalyses binnen verschillende projectspecifieke contexten worden behandeld, is er een selectie gemaakt op basis van deze twee kenmerken. Opvallend is dat daarbij dat het marktrisico in zeer geringe mate is beperkt door gemeenten. In de overeenkomsten met marktpartijen is vaak nauwelijks rekening gehouden met de mogelijkheid dat de grond niet zou worden afgenomen. Een verplichte grondafname door marktpartijen is, althans in de zes cases, niet onvoorwaardelijk vastgelegd. Door contractuele clausules of een te behalen voorverkooppercentage ligt het marktrisico in wezen bij de grondexploitant, niet bij de opstalexploitant (Meijer & Nijland, 2011). De gemeente draagt zodoende dus altijd (een gedeelte van) het marktrisico. Dit is inherent aan het actieve grondbeleid (Korthals Altes et al., 2009; Needham, 2005; Segeren et al., 2005).

Het ontwikkelingsmodel en de contractuele borging blijken weliswaar voldoende om de allocatie van het marktrisico te verklaren, maar de gevoeligheid van de grondexploitatie voor marktrisico wordt in de praktijk ook sterk bepaald door *opbrengstprognoses en investeringen*. Bij de exploitatie van grond gaat doorgaans de kost voor de baat uit, wat inhoudt dat er geïnvesteerd wordt voordat er opbrengsten gegenereerd worden. Bij bijna alle projecten in dit onderzoek zijn de opbrengstprognoses te hoog ingeschat. Toch verschilt de gevoeligheid van de grondexploitaties voor het marktrisico. Het marktrisico manifesteert zich namelijk pas echt als, op basis van de opbrengstprognoses, investeringen zijn gedaan. Dit is sterk waarneembaar bij binnenstedelijke ontwikkelingen vanwege de hoge grondkosten (Van Hoek et al., 2011; Buitelaar & Witte, 2011). Desalniettemin is dit ook het geval bij sommige uitbreidingslocaties. Doordat er veel gronden zijn verworven, zijn ook de rentekosten erg hoog. Bij vertraging van het project zorgen deze rentekosten voor sterk oplopende verliezen. Er kan resumerend gesteld worden dat de grootte van het marktrisico nauw samenhangt met de opbrengstprognoses en het investeringsvolume. De programmering is vaak te ambitieus, waardoor de investeringen onrendabel bleken, althans vanuit financieel oogpunt.

Tot slot is er een opmerkelijke constatering gemaakt met betrekking tot het verband tussen risicoprofiel en het ontwikkelingsmodel. Zoals in hoofdstuk 2 is gesteld, draagt de gemeente in principe een kleiner risico wanneer dit gedeeld wordt met marktpartijen in een GEM-constructie (Wolting, 2006). Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking binnen een GEM - juist vanwege die risico's - moeizaam verloopt. Er is opeens sprake van een implosie van het gezamenlijk belang, waardoor veel moeilijker te sturen is op de veranderende marktomstandigheden. Dit leidt tot een opmerkelijke constatering. Bij de cases waar de GEM ontbonden cq. overgenomen is, is het risicoprofiel van de grondexploitatie verbeterd, ondanks dat de gemeente het volledige risico op zich heeft genomen. Het risico is weliswaar groter qua omvang, maar de gemeente heeft veel meer flexibiliteit in het ontwikkelingsproces, waardoor haar sturing op het project versterkt is.

3. Welke risicoanalysemethoden worden toegepast door gemeenten, en hoe?

In de literatuur zijn diverse methoden beschreven voor het identificeren en analyseren van risico's (zie o.a. Loosemore et al., 2006; Van Well-Stam et al., 2003; Byrne, 1996). Bij het analyseren van risico's wordt een onderscheid gemaakt tussen het kwalificeren en het kwantificeren van de risico's. Zowel bij een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse wordt een inschatting gemaakt van de kans op en het effect van een risico. Bij een kwalitatieve methode worden de risico's alleen benoemd of middels categorisering beoordeeld. Bij een kwantitatieve methode wordt ook het financiële effect van de risico's ingeschat (Gehner, 2008).

Bij alle cases in dit onderzoek worden risicoanalyses bij de grondexploitaties opgesteld. Opvallend is dat er vooral kwantitatieve methoden gehanteerd worden. Een verklaring daarvoor is dat voor de

bepaling van het weerstandsvermogen van de gemeente een financiële inschatting moet worden gedaan. Dat is het vermogen om (onverwachte) verliezen op te vangen zonder dat de continuïteit van de organisatie in gevaar komt of financiële maatregelen nodig zijn (Urlings & De Haan, 2011). De risicoanalyse wordt gebruikt om dit te berekenen. Een kwalificering van risico's volstaat dan niet. Dit is echter niet de enige verklaring. Er worden immers ook op projectniveau kwantitatieve risicoanalyses opgesteld. Door het kwantificeren wordt niet alleen duidelijk hoe de risico's zich ten opzichte van elkaar verhouden, maar ook ten opzichte van het exploitatieresultaat. Het kwantificeren maakt de risico's concreter, en daar is behoefte aan.

Tevens is een verklaring gezocht voor het gebruik van deze specifieke kwantitatieve methoden. Er bestaat immers een groot arsenaal aan methoden (Gehner, 2011). Dit is gedaan door na te gaan welke ervaringen gemeenten hebben met de verschillende methoden. Op portefeuilleniveau wordt voornamelijk gebruik gemaakt van scenarioanalyses en Monte-Carlo analyses. De reden dat juist deze methoden hierbij goed bruikbaar zijn, is dat de uitkomst een bandbreedte – in de vorm van een kansverdeling – van het resultaat aangeeft (McCabe, 2003). Op basis hiervan kunnen de benodigde reserves worden vastgesteld. Gemeenten hebben hier behoefte aan: grondexploitatiesaldi zijn immers dynamisch vanwege het feit dat er onvoldoende rekening kan worden gehouden met onzekerheden, zoals marktomstandigheden (Wigmans, 1998). In het geval van de Monte-Carlo analyse gaat dit gepaard met een kansverdeling, waardoor het mogelijk is om de reserve te bepalen op basis van een zekerheidspercentage.

Op projectniveau wordt de keuze voor een bepaalde methode verklaard vanuit andere redenen. Risicoanalyses worden binnen projecten bovenal gebruikt voor het identificeren van de knelpunten. Er ontstaat zo gevoel bij het risicoprofiel. Daarnaast worden opvallend vaak de communicatieve kwaliteiten benoemd, zowel binnen het projectteam als richting het college van B&W en de gemeenteraad. Hoewel er ook getracht wordt op portefeuilleniveau te sturen op basis van risicoanalyses, is de behoefte aan dit sturingsinstrument veel sterker aanwezig op projectniveau. Dit verklaart dat daar, naast scenario- en Monte-Carlo analyses, ook andere methoden worden gebruikt. Dit zijn vooral methoden die sterk zijn in het creëren van een overzicht van alle risico's.

4. Hoe nemen gemeenten investeringsbesluiten en in hoeverre gaan deze gepaard met een risicoanalyse?

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er inderdaad bij alle projecten gebruik wordt gemaakt van risicoanalyses. Het is echter van belang om het *doel* van de risicoanalyses nader uiteen te zetten. Op basis van de literatuur wordt verondersteld dat het een middel is ter ondersteuning van besluitvorming (Chapman & Ward, 2002). De vraag is hier of besluitvorming bij gebiedsontwikkeling inderdaad gepaard gaat met risicoanalyse. Daarvoor wordt eerst kort ingegaan op het proces van gebiedsontwikkeling en investeringsbesluiten.

In het gebiedsontwikkelingsproces worden een aantal fasen doorlopen. Deze fasen worden idealiter afgesloten met een overeenkomst, waarin afspraken en uitgangspunten vastgelegd worden (VROM, 2011). Dit is met name het geval aan het eind van de haalbaarheidsfase. Het plan inclusief de financiële haalbaarheid wordt voorbereid door de ambtelijke organisatie, onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder. Op dat moment wordt de grondexploitatie vastgesteld door de gemeenteraad en kan worden gestart met de realisatiefase, waarin er kosten worden gemaakt voor de fysieke ingrepen (Wigmans, 2002). Daarmee is dit een belangrijk investeringsbesluit. Het is eveneens een moment waarop risico wordt genomen, omdat het resultaat beïnvloed wordt door de onvoorspelbare markt. Dat betekent ook dat dit besluit met een bepaalde mate van onzekerheid

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

wordt genomen, vanwege de toekomstverwachtingen. Dit komt ook terug in de theorie van Simon (in Parsons, 1999), die stelt dat besluitvormingsprocessen gekenmerkt worden door *bounded rationality*. Door beperkte rationaliteit zoekt de besluitvormer naar een acceptabel informatieniveau.

Uit interviews en documentenanalyses blijkt dat er bij het vaststellen van de grondexploitatie niet of nauwelijks gebruik is gemaakt van risicoanalysemethoden. Dat betekent niet dat risico niet tot het afwegingskader behoorde. Het werd wel degelijk meegenomen in de beoordeling van de haalbaarheid. Echter, omdat de marktprognoses positief waren bleef ook de inschatting van het risico beperkt. Toch is deze constatering onvoldoende om te beoordelen of investeringsbesluiten werkelijk gepaard gaan met risicoanalyses. De beperking van dit empirisch onderzoek is immers dat de haalbaarheidsfase van de meeste projecten zeer lang geleden is. Alle projecten bevinden zich inmiddels, sommigen al geruime tijd, in de realisatiefase.

Om dit probleem te ondervangen zijn twee cases geselecteerd waarbij een besluitvorming heeft plaatsgevonden in relatie tot risico: De Waalsprong en Schuytgraaf. In deze cases is de GEM-constructie ontbonden en heeft de gemeente besloten zelf de grondexploitatie te voeren. Daardoor draagt de gemeente niet langer 50%, maar het gehele grondexploitatie risico. Hier is de besluitvorming inderdaad gepaard gegaan met een risicoanalyse. Het is interessant om hier dieper op in te gaan. Het is namelijk maar de vraag of de risicoanalyse daadwerkelijk een middel is geweest bij de besluitvorming. Bij Schuytgraaf was 'voldoende vertrouwen in de grondexploitatie' voor de gemeente een van de argumenten om het grondexploitatie risico op zich te nemen. Er wordt aangegeven dat de risicoanalyse daarbij ondersteunende informatie heeft geboden bij het besluitvormingsdossier. Toch lijkt de waarde daarvan beperkt. De gemeente kon het zich, vanuit het belang van de stad en haar publieke verantwoordelijkheid, niet veroorloven om met het project te stoppen. Bij De Waalsprong lijkt de risicoanalyse geen middel geweest bij de besluitvorming omtrent de overname van de GEM te onderbouwen. Het risicoprofiel van het project was al bekend, maar nog belangrijker: alternatieven werden onhaalbaar, dan wel (financieel) onwenselijk bevonden. Deze situatie is vergelijkbaar met wat Cantarelli (2011) padafhankelijkheid noemt¹. Daarvan is sprake als voorgaande besluiten het huidige besluit bepalen en andere alternatieven uitsluiten. De gemeente had weinig andere keus dan het risico op zich te nemen. De risicoanalyse was daarmee geen ondersteuning, maar eerder een verantwoording van de besluitvorming. Dat terwijl ondersteuning aan de besluitvorming juist als één van de prominente doelen van risicoanalyse wordt genoemd in de literatuur (Chapman & Ward, 2002).

5. In hoeverre is het risicoprofiel van de grondexploitatie van invloed op het gebruik van risicoanalyse?

In dit onderzoek wordt verondersteld dat er bij grondexploitaties met een hoog risicoprofiel meer aandacht aan risicoanalyse wordt besteed. Daarom wordt in dit onderzoek het verband gelegd tussen de risicoanalyse en de projectspecifieke context. Er is gekozen voor contrasterende contexten, om zo dit verband scherper uit te lichten.

Volgens Gehner (2011) is de keuze voor een bepaalde methode afhankelijk van de eisen die het ontwikkelingsproces aan de implementatie van een risicoanalyse stelt. In de casestudy is er geen eenduidig verband waargenomen tussen de gebruikte risicoanalyses en het risicoprofiel van het project. Bij twee van de meest risicovolle projecten (Schuytgraaf en De Waalsprong) wordt ook de meest geavanceerde methode toegepast: de Monte-Carlo analyse. Echter, Suytkade en De Groot

¹ Cantarelli noemt naast padafhankelijkheid ook gezichtsverlies en politieke gevoeligheid als mechanismen achter het ontstaan van een 'lock-in': een situatie die betrekking heeft op bovenmatige verbondenheid van besluitmakers aan een ineffectief besluit.

Wielen kunnen eveneens als zeer risicovol worden beoordeeld, maar hier worden de meest eenvoudige, grove methoden toegepast.

Respondenten geven aan dat een methode niet is toegepast vanwege het risicoprofiel of de bruikbaarheid bij dat specifieke project, maar eerder vanwege de kwaliteiten van de methode. Hier moet de beperking met betrekking tot generaliseerbaarheid van de casestudy (Bryman, 2008) in ogenschouw worden genomen. Er zijn namelijk zes projecten geselecteerd die weliswaar verschillen in risicoprofiel, maar wel allen van een aanzienlijke omvang zijn. Bij kleine projecten waar het risico zeer beperkt is, is het mogelijk dat er geen risicoanalyse wordt uitgevoerd. Bovendien bevinden alle projecten in dit onderzoek zich reeds in de realisatiefase, waardoor ook het gebruik van risicoanalyse in vroegtijdige planstadia niet kan worden onderzocht.

Het gekozen ontwikkelingsmodel heeft wel invloed op de risicoanalyse. Bij veel projecten is de wijze waarop de risico's worden geanalyseerd onderdeel van het risicobeleid van de gemeente. Dit is vastgelegd in een Nota Grondbeleid of een aparte Risiconota. Risico's van gemeentelijke grondexploitaties worden conform dit beleid geanalyseerd. Overigens is dit niet het geval bij GEM's. Dit zijn immers aparte CV/BV-constructies die zelf verantwoording dragen voor hun grondexploitatie (Meijer & Nijland, 2011), waardoor het gemeentelijke beleid niet van toepassing is. Bij de twee cases waar sprake was van een GEM, waren de risicoanalysemethoden relatief eenvoudig. In die hoedanigheid lijkt de projectspecifieke context wél invloed te hebben voor het gebruik van risicoanalysemethoden.

7.3 Beantwoording centrale vraag

Aan de hand van de antwoorden op de deelvragen is het mogelijk de centrale vraag te beantwoorden. Zoals bij de eerste deelvraag is uitgelegd is het grondexploitatie resultaat sterk afhankelijk van de marktomstandigheden. De veronderstelling is dan ook dat er bij gemeentelijke grondexploitaties altijd, impliciet of expliciet, een inschatting van het marktrisico gemaakt wordt. Dit wordt versterkt door de kenmerken van gebiedsontwikkeling: een lange doorlooptijd in combinatie met een hoge mate van dynamiek en complexiteit (Bakker et al., 2005; Wolting, 2006). Deze centrale vraag is geformuleerd in hoofdstuk 1 en luidt:

'Hoe analyseren gemeenten het marktrisico bij gebiedsontwikkeling waarin ze vanuit een risicodragende rol opereren?'

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat gemeenten risicoanalyses uitvoeren om de risico's van hun grondexploitatie in beeld te brengen. Hiermee wordt niet alleen de veronderstelling bevestigd dat er een inschatting van het marktrisico gemaakt wordt. Ze doen dit bovendien expliciet door het gebruik van risicoanalysemethoden.

Gemeenten proberen eerst inzicht te krijgen in de 'onberekenbare markt' middels monitoring en prognoses van de marktomstandigheden. Uit de interpretatie van deze marktanalyses worden vervolgens risico-inschattingen gemaakt van de grondexploitatie. De inschattingen worden middels risicoanalysemethoden in kaart gebracht. In de literatuur is er een breed scala aan methoden (Loosemore et al., 2006; Gehner, 2011; Byrne, 1996). Uit dit onderzoek blijkt dat er ook in de praktijk

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

van gebiedsontwikkeling diverse methoden worden gehanteerd. De wijze waarop de risico's worden geanalyseerd varieert dus. Opvallend daarbij is dat deze methoden allen kwantitatief zijn: het is hiermee mogelijk om het financiële effect van de risico's in kaart te brengen.

Het hoofddoel van risicoanalyse is het inzichtelijk maken van risico's. In de literatuur worden eveneens een aantal andere doelstellingen genoemd, die in het verlengde liggen. Risicoanalyse wordt namelijk ook gezien als middel ter ondersteuning van besluitvorming bij projecten (Chapman & Ward, 2002; Gehner, 2011). Het biedt immers informatie aan de besluitvormer over risico's. Toch blijkt de waarde hiervan in de praktijk tegen te vallen.

Ten eerste is er bij projecten vaak sprake van een vorm van padafhankelijkheid (Cantarelli et al., 2011). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er bij bijna alle projecten te optimistische opbrengstprognoses zijn gehanteerd. Flyvbjerg et al. (2003) stellen dat dit voornamelijk te wijten valt aan het strategisch handelen van beleidsbepalers. Die schatten bewust de kosten te laag en de opbrengsten te hoog in om het politieke draagvlak te vergroten en de haalbaarheid aan te tonen. Sommige projecten in dit onderzoek zijn dan ook zeer risicovol doordat de financiële haalbaarheid is 'toegerekend' naar (politieke) ambities. Dit leidt enerzijds tot *Sunk Costs*: er zijn al zoveel kosten gemaakt dat er nauwelijks een weg terug is (Buitelaar, 2012). Anderzijds worden gemeenten door *political authority* beperkt in hun besluitvorming (Bozeman, 1987). Vanuit hun publieke doelstellingen en verantwoordelijkheden achten gemeenten het soms schier onmogelijk om projecten te stoppen, door bijvoorbeeld de grondexploitatie van een GEM niet over te nemen.

Ten tweede is er in het verleden bij vaststelling van grondexploitaties - het moment waarop het risico genomen wordt - nauwelijks gebruik gemaakt van risicoanalyses. Deze hebben pas de afgelopen jaren meer aandacht gekregen. Door de overtuiging van een stijgende markt hebben gemeenten het marktrisico slechts in beperkte mate bij marktpartijen gealloceerd. Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt over lagere grondprijzen of eventuele 'exit-clausules'. Gemeenten hebben een actief grondbeleid gevoerd voor grootschalige projecten en dragen daardoor een aanzienlijk marktrisico.

Toch kan niet worden geconcludeerd dat het risicoprofiel in het verleden niet is meegenomen bij de beoordeling van de haalbaarheid van het project. Echter – en hiermee wordt de kern van risicoanalyse geraakt – omdat de marktprognoses positief waren bleef ook de inschatting van het risico beperkt. De methoden zijn slechts een middel om met onzekerheid om te gaan (Van Asselt, 2000). Bij marktrisico ontbreekt het namelijk aan complete informatie of statistische data om een objectieve inschatting te maken (Gehner, 2008). Hoewel dit kan worden onderbouwd door marktanalyses, is het altijd een subjectieve beoordeling. Uiteindelijk staat de risicoperceptie centraal: daarmee wordt de uitkomst van de analyse bepaald (Sitkin & Pablo, 1992). De markt blijft onberekenbaar.

7.4 Slotbetog

Er is in dit onderzoek gekozen voor een casestudy. Het nadeel daarvan is dat de resultaten uit de cases moeilijk te vertalen zijn naar andere gebiedsontwikkelingsprojecten. Bovendien zijn projecten per definitie uniek. Desalniettemin zijn de cases zo geselecteerd dat ze een goede weergave geven van de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, althans met betrekking tot de projecten waarbij de gemeente financiële risico's loopt. In dit slotbetog worden de resultaten in een breder perspectief gezet en wordt een korte blik op de toekomst geworpen.

Het is duidelijk dat marktrisico inherent is aan het actieve grondbeleid van gemeenten. De overheid treedt op als marktspeler om zo effectief en efficiënt mogelijk gebieden te ontwikkelen (Needham, 2005). Actief grondbeleid kent een aantal voordelen en in de goede tijden heeft de overheid daarvan de vruchten van geplukt. Toch heeft de crisis hét grote nadeel, namelijk het financiële risico, op een pijnlijke wijze blootgelegd. De vraag is dan ook of het nu anders moet. Gebiedsontwikkeling kan ook overgelaten worden aan marktpartijen. Die kunnen het mogelijk zelfs beter (Van der Krabben, 2011). In hoeverre wegen de risico's nog op tegen de voordelen van het actieve grondbeleid? Zouden gemeenten nog wel actief grondbeleid moeten voeren? En zo ja, welke lessen kunnen er dan uit deze crisis worden geleerd?

Daarvoor is eerst een terugblik op de vorige crisis, in de jaren '80 van de vorige eeuw, interessant. De kritische houding tegenover actief grondbeleid was veel minder prominent aanwezig in die tijd. Kruijt et al. (1990) constateerden het volgende: *'Opvallend in de tijd dat de financiële verliezen op de grond-exploitatie hoog opliepen is dat men (nog) nergens hoorde zeggen: dan moeten gemeenten zich daaruit terugtrekken!'* Zij verwachtten wel dat, wanneer het gemeentelijke monopolie op de grondmarkt doorbroken zou worden, actief grondbeleid ter discussie zou komen te staan. Dat is precies wat er is gebeurd. De grondmarkt is in vergelijking met de vorige crisis sterk veranderd. Er heeft een enorme stijging van de marktwaarde van grond plaatsgevonden en de overheid begeeft zich nu in een multi-actor situatie (Groetelaers, 2004). Door de stijgende kosten en de onzekere opbrengsten lopen gemeenten veel grotere risico's op de grondmarkt dan voorheen (Segeren, 2007). De situaties zijn daarom, los van de omvang, moeilijk vergelijkbaar.

Het blijkt dat de effecten van de crisis op de vastgoedmarkt en gebiedsontwikkelingsprojecten zeer onverwacht zijn. Er zijn bovendien mechanismen in werking getreden die weinigen hebben voorspeld, zoals concurrentie tussen projecten. De verliezen zijn daarom groot, zoals geschetst in het eerste hoofdstuk. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat nog niet alle verliezen zijn genomen door gemeenten. Hoewel het in dit onderzoek niet hard kan worden gemaakt, lijkt de waardering van grond achter te lopen op werkelijke marktontwikkelingen. Dit komt overeen met de analyse van Buitelaar (2012), die stelt dat er een grote mate van *lagging* en *smoothing* waarneembaar is bij de grondexploitaties van gemeenten.

Terug naar de vraag die eerder werd gesteld. Het is voor gemeenten mogelijk om ook in de toekomst actief grondbeleid te blijven voeren, maar hier zijn een aantal voorwaarden aan verbonden. Allereerst kunnen de risico's verkleind worden door snel in te spelen op veranderende (markt)omstandigheden. Grootchalige projecten met een lange doorlooptijd lenen zich daar slecht voor. Daarom zullen fijnmazigere, gefaseerde en flexibelere vormen van gebiedsontwikkeling meer voor de hand liggen. Hier zijn, gedwongen door de marktsituatie, al de eerste vormen van ontstaan, zoals organische gebiedsontwikkeling. Tot slot is het evident dat bij een actief grondbeleid de beheersing van het grondexploitatieproces cruciaal is. Een adequate risicoanalyse kan hieraan bijdragen. Toch is risicoanalyse enkel een middel om de inschatting van het risico weer te geven. De input blijft subjectief en zodoende ook de uitkomst. Daarom zal de ontwikkeling van kennis over marktomstandigheden en de opbrengstenkant van de grondexploitatie steeds belangrijker worden. Het is echter maar de vraag of gemeenten voldoende lerend vermogen hebben om het marktrisico systematisch beter te analyseren en te beheersen. De toekomst zal het uitwijzen.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

Literatuurlijst

- Akintoye, A.S., M.J. Macleod (1997)**, *Risk analysis and management in construction*. International Journal of Projectmanagement, Vol. 15: p. 31-38.
- Algemene Rekenkamer (2005)**, Publiek ondernemerschap. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Asselt, M.B.A. van (2000)**, *Perspectives on uncertainty and risk: the PRIMA approach to decision support*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Atherton, E., N. French & L. Gabrielli (2008)**, *Decision theory and real estate development*. Journal of European Real Estate Research, Vol. 1, No. 2: p.162–182.
- Bakker, R., R. Bergh, J.J. de Graeff, G. Beukema, J. Rijsdijk, F. Giskes & G. Rodewijk (2005)**, *Ontwikkel kracht!: Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Binnenlands Bestuur (2012)**, *Creativiteit om verlies grondexploitatie te beperken*. Beschikbaar via: <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/creativiteit-om-verlies-grondexploitatie-te.3883265.lynkx>> Geciteerd op 20-06-2013.
- Box, R. C., G.S. Marshall, B.J. Reed & C.M. Reed (2001)**, *New Public Management and Substantive Democracy*. Public Administration Review, Vol. 61, No. 5: p. 608–619.
- Bozeman, B. (1987)**, *All organizations are public: Bridging public and private organization theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. (2007)**, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Buitelaar, E. (2010)**, *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt*. Ruimte & Maatschappij, Vol. 2, No. 1: p. 3-20.
- Buitelaar, E. & Witte, P. (2011)**, *Financiering van gebiedsontwikkeling: Een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012)**, *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Urhahn Urban Design.
- Buitelaar, E. (2012)**, *Vooruit kijken via het verleden? Padafhankelijke grondexploitatiebegrotingen*. Real Estate Research Quarterly, 2013, No. 26: p. 26-33.
- Bult-Spiering W.D., A. Blanken, G.P.M.R. Dewulf (2005)**, *Handboek Publiek-private samenwerking*. Utrecht: Lemma.
- Byrne, P. (1996)**, *Risk, Uncertainty and decision-making in property development*. London: E & FN Spon, Second Edition.
- Cammen, H. van der (2007)**, *Gebiedsontwikkeling in Nederland: Verkenning van een nieuw fenomeen*. Beschikbaar via: <<http://hvdcammen.nl/producten/gebiedsontwikkeling.doc>> geciteerd op 20-11-2012.
- Cantarelli, C.C., B. Flyvbjerg, B. van Wee, E.J.E. Molin (2012)**, *Het Ontstaan van Lock-in in het Besluitvormingsproces en de invloed daarvan op de Projectprestatie van Grootchalige Transportinfrastructuurprojecten*. Tijdschrift voor vervoerswetenschap, jaargang 48, No. 2: p. 22-37.
- Cantarelli, C.C. (2011)**, *Cost Overruns in Large-Scale Transport Infrastructure Projects: A theoretical and empirical exploration for the Netherlands and worldwide*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Chapman, C. & S. Ward (2002)**, *Managing Project Risk and Uncertainty*. Chichester: John Wiley & Sons.
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2013)**, *Bestaande koopwoningen in april bijna 8 procent goedkoper dan jaar eerder*. Beschikbaar via: <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-05-21-m11.htm>> geciteerd op 06-06-2013.
- Denters, S.A.H., H. van der Kolk, E. Birkenhäger, H. de Jong, M. Loots, & R. Noppe (1999)**, *Aan het hoofd der gemeente staat...* Enschede: Universiteit Twente.
- Denters, S.A.H., M.S. de Groot & P.J. Klok (2008)**, *Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij: Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur*. In: Congresuitgave Staat van de Dualisering, p. 59-73, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Eikenberry, A.M. & J.D. Kluver (2004)**, *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?* Public Administration Review, Vol. 64, No. 2, p. 132-140.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003)**, *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: University Press.
- Franzen, A. & F. De Zeeuw (2009)**, *De engel uit graniet: Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*, Beschikbaar via: <http://www.bk.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=4c0cbb7d14514bff8d264d7f852aef6c&lang=nl&binary=/doc/Publicatie_De_engel_uit_graniet.pdf> geciteerd op 20-01-2013.
- Gehner, E. (2008a)**, *Risicomangement in de interne bedrijfsvoering van projectontwikkelaars*. Amsterdam: Discussiepaper Amsterdam School of Real Estate Onderzoeksseminar september 2008.
- Gehner, E. (2008b)**, *Knowingly Taking Risk: Investment Decision Making in Real Estate Investment*. Delft: Eburon.
- Gehner, E. (2011)**, *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*. Amsterdam: SUN, Tweede druk.

- Gemeente Deventer (2013)**, *Rekenkamercommissie onderzoekt risicomanagement in grondexploitaties*. Beschikbaar via: <<http://www.deventer.nl/nieuws/2013/6/21/rekenkamercommissie-onderzoekt-risicomanagement-in-grondexploitaties>> Geciteerd op: 01-07-2013.
- Gemeente Rotterdam (2012)**, *Grond voor exploitatie: onderzoek naar grondexploitatie in tijden van crisis*. Onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam. Beschikbaar via: <<http://www.omgevingindepraktijk.nl/binaries/content/assets/sub-grondzaken/nieuws/2012/rapport-grex---grond-voor-exploitatie-ii.pdf>> Geciteerd op 01-07-2013.
- Greef, J. de (2005)**, *Gronduitgiftepreizen op uitleglocaties: Casestudies voor het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen'*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Groetelaers, D.A. (2004)**, *Instrumentarium locatieontwikkeling: Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Halman, J.I.M. & J.A. Keizer (1994)**, *Diagnosing Risks in product innovations*. International Journal of Project Management, Vol. 12, No. 2: p. 75-80.
- Have, F. ten, R. Killeen, F. van Kuijk & R. Jaspars (2010)**, *Gemeente governance grond(ig) beleid: Grondbeleid, rondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeke*. Rotterdam: Deloitte Consultancy.
- Have, F. ten, H. Celik, S.W. Berns (2011)**, *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Update 2011*. Rotterdam: Deloitte Consultancy.
- Hees, W. van & R. Hümmels (2008)**, *Verantwoord inzetten van actief grondbeleid en ondernemerschap*. Real Estate Magazine, 2008, 56:42, p. 42-46.
- Hoek, T. van, M. Koning & M. Mulder (2011)**, *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*, Amsterdam: EIB.
- Hof, J. van den (2006)**, *PPS in de polder: De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- IRGC, International Risk Governance Council (2007)**, *An introduction to the IRGC framework*. Beschikbaar via: <http://www.ortwin-renn.com/sites/default/files/PDF/RecentPublications/PolicyBrief_IRGC_RiskGovernanceFramework_9Oct.pdf> geciteerd op 20-01-2013.
- Kenniscentrum PPS (2003)**, *Samenwerkingsconstructies in de herstructurering*. In opdracht van het Ministerie van VROM, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004a)**, *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. In opdracht van het Ministerie van VROM, Den Haag: Kenniscentrum PPS.
- Kenniscentrum PPS (2004b)**, *Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.
- Kenniscentrum PPS (2004c)**, *Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten*. Den Haag: Ministerie van financiën, Kenniscentrum PPS.
- Klemetti, A. (2006)**, *Risk Management in construction project networks*. Helsinki: Helsinki University of Technology.
- Korthals Altes, W. K., (2008)**, *Actief grondbeleid betaalt zich terug*. Property Research Quarterly, No. 1, p. 22-27.
- Korthals Altes, W. K., D.A. Groetelaers & H.W. de Wolff (2009)**, *Grond in beweging: Effectiviteit en efficiëntie van het Enschedese actieve grondbeleid*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Krabben, E. van der (2011)**, *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kruijt, B., B. Needham & T.J.M. Spit (1990)**, *Economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Lefcoe, G. (1977)**, *When Governments Become Land Developers: Notes on the Public Sector Experience in the Netherlands and California*. California Law Review, Vol. 51: p. 165-263.
- Loosemore, M., J. Raftery, C. Reilly & D. Higgon (2006)**, *Risk Management in projects*. Milton Park: Taylor & Francis, Second edition.
- MacCrimmon, K.R., & D.A. Wehrung (1986)**, *Assessing risk propensity: Recent developments in the foundations of utility and risk theory*. Dordrecht: Reidel Press.
- McCabe, B. (2003)**, *Monte Carlo simulation for schedule risks*. Toronto: University of Toronto.
- Meijer, F.G & H.G.M. Nijland (2011)**, *Grondbeleid en grondbedrijf: Reeks Grondzaken in de praktijk, Deel 1*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Montfort, C.J. van (2004)**, *Ruimte voor goed bestuur: Tussen prestatie, proces en principe*. Den Haag: WRR.
- Needham, B. (2005)**, *Een andere marktwerking: Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*. Den Haag: RPB.
- Needham, B. (2007)**, *Grond niet zien als inkomstenbron*. Binnenlands Bestuur, No. 39.
- Nutt, P.C. (1993)**, *Flexible Decision Styles and the Choices of Top Executives*. Journal of Management Studies, Vol. 30, No.5: p.695-721.
- Olsson, R. (2007)**, *In search of opportunity management: Is the risk management process enough?* International Journal of Projectmanagement 2007, No. 25: p. 745-752.
- Parool, het (2010)**, *Bouwstop in de hele stad*. Beschikbaar via: <<http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/303397/2010/07/02/Bouwstop-in-de-hele-stad.dhtml>> geciteerd op 20-06-2013.
- Parsons, D.W. (1999)**, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. UK: Cambridge University Press.
- Perry, J.L. & H.G. Rainey (1988)**, *The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy*. Academy of Management Review, Vol. 13: p. 182-201.
- Raftery, J. (1994)**, *Risk analysis in project management*. London: E & FN Spon.

De onberekenbare markt

Risicoanalyse bij grondexploitaties

- Rainey, H.G. & Y.H. Chun (2005)**, *Public and private management compared*. In: The Oxford Handbook of public management, London: Oxford University Press.
- Rainey, H.G., R.W. Backoff & C.H. Levine (1976)**, *Comparing public and private organizations*. Public Administration Review, Vol. 36, No.2: p. 233-244.
- Renn, O. (2008)**, *Risk Governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Rooy, P. van, R. te Grotenhuis (2008)**, *Grond, Geld en Gebiedsontwikkeling*. Habiforum / NIROV.
- Sanderson, J. (2012)**, *Risk, uncertainty and governance in megaprojects: A critical discussion of alternative explanations*, International Journal of Projectmanagement 2012; No. 4: p. 432-443.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005)**, *De markt doorgrond: Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Den Haag/Rotterdam: NAI Uitgevers/RPB.
- Segeren, A. (2007)**, *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Sitkin, S.B. & A.L. Pablo (1992)**, *Reconceptualizing the determinants of risk behavior*. Academy of Management Review 1992, Vol. 17, No.1: p. 9-38.
- Spit, T.J.M. & P. Zoete (2006)**, *Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Stamatis, D. H. (2003)**. *Failure mode effect analysis: FMEA from theory to execution*. Milwaukee: ASQ Quality Press.
- Tversky, A. & D. Kahneman (1974)**, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Science, Vol. 185, No. 4157: p. 1124-1131.
- Urlings, M.G. & M.J. de Haan (2011)**, *Weer of geen weer, breng uw weerstandsvermogen op orde!* Grondzaken in de praktijk, Februari 2011: p. 16-19.
- Van Dale (2012)**, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*. Utrecht: Van Dale Uitgevers.
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001)**, *Nota Grondbeleid: Op grond van nieuw beleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2011)**, *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ward, S., C. Chapman (2003)**, *Transforming project risk management into project uncertainty management*. International Journal of Project Management 2003, No. 21: p. 97-105.
- Van Well-Stam, D., F. Lindenaar, S. van Kinderen & B.P. van den Bunt (2010)**, *Risicomanagement voor projecten: De RISMAN-methode toegepast*. Utrecht: Het Spectrum.
- Duijkersloot, A., A. de Gier, G. Jurgens & B. Schueler (2010)**, *Doorkruisingsleer in perspectief: een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk*. VNG/Excelsior: Den Haag.
- Wiener, J.B., M.D. Rogers, J.K. Hammitt, & P.H. Sand (2011)**, *The Reality of Precaution: Comparing risk regulation in the United States and Europe*. Washington DC: RFF Press.
- Wigmans, G. (1998)**, *De Facilitaire stad: Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*. Delft: Delft University Press.
- Wigmans, G. (2002)**, *De grondexploitatie: Kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.
- Wigmans, G. (2003)**, *Grondbeleid en haalbaarheid*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.
- Wolting, B. & M. Bekke (2006)**, *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU uitgevers.
- WRR, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (1998)**, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: SDU uitgevers.
- WRR, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2002)**, *Perspectieven op milieurisico's*. Den Haag: WRR
- WRR, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2012)**, *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: WRR
- Zeeuw, F. de (2012)**, *Grondbedrijven in zwaar weer: Acteren in de crisis en anticiperen op de toekomst*. Delft: TU Delft.

Bronnen gebruikt bij casestudy

- Gemeente Haarlemmermeer (2009)**, *Bestemmingsplan Hoofddorp Station en Beukenhorst Zuid – Toelichting*.
- Gemeente Haarlemmermeer (2013)**, *Beukenhorst-Zuid: Full service, duurzaam en onderscheidend*. Beschikbaar via: <www.beukenhorstzuid.nl> Geciteerd op: 20-04-2013.
- Gemeente Helmond (2005)**, *Bestemmingsplan Suytkade – Toelichting*.
- Gemeente Helmond (2000)**, *Grondtransactie met HTM onroerend Goed BV en Vlisco Helmond BV; aangaan samenwerkingsovereenkomst met Van Wijnen en Gamma Holding: bijlage van de notulen van de gemeenteraad van Helmond*.
- Gemeente Helmond (2011a)**, *Raadsvoorstel 98: Aanpassing Samenwerking Suytkade*.
- Gemeente Helmond (2011b)**, *Collegevoorstel aanpassing krediet in rekening-courant Suytkade: Bijlage Risicoanalyse grondexploitatie Suytkade per 1 december 2012*.
- Gemeente Helmond (2002)**, *'Populaire Versie' van de Raamovereenkomst Suytkade*.
- Gemeente Helmond (2012)**, *Nota Grondbeleid 2013-2016*.
- Gemeente Nijmegen (2013a)**, *Raadsvoorstel Ontwikkelingsstrategie Waalsprong: een andere aanpak*. Datum voorstel: 23 april 2013.
- Gemeente Nijmegen (2013b)**, *Collegevoorstel Grondexploitatie en Risicoanalyse GEM Waalsprong 2013*. Datum voorstel: 9 april 2013.

- Gemeente Nijmegen (2013c)**, *Raadsinformatiebrief Toekomst GEM Waalsprong: wensen en bedenkingen GW art. 169-4*. Datum brief: 8 januari 2013.
- Gemeente Nijmegen (2013d)**, *Ontwikkelingsstrategie Waalsprong: een andere aanpak*.
- Gemeente Nijmegen (2012a)**, *Gemeentelijke rekenkamer Nijmegen: Onderzoek samenwerkingsovereenkomst Waalsprong*.
- Gemeente Nijmegen (2012b)**, *Collegevoorstel Toekomst GEM Waalsprong*. Datum voorstel: 20 december 2012.
- Gemeente Nijmegen (2012c)**, *Risiconota Ontwikkelingsbedrijf Nijmegen 2012*.
- Gemeente s-Hertogenbosch (2013)**, *De Groote Wielen*. Beschikbaar via: <<http://www.s-hertogenbosch.nl/inwoner/stad-en-wijken/projecten/de-groote-wielen>> geciteerd op 20-04-2013.
- Gemeente Utrecht (2006)**, *Beeldkwaliteitplan Kanaleneiland Centrum*. Utrecht: DSO Gemeente Utrecht / Mecanoo Architecten / Atelier Quadrat
- Spit, T.J.M., B. Needham, P. te Raa & T. Zwanikken (2000)**, *Kwaliteit, winst en risico; de invloed van het Vinex onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*. Nijmegen/Utrecht: Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht.
- Pierik, M.J. (2012)**, *De crisis en een beroep op onvoorziene omstandigheden*. Grondzaken in de praktijk. Vol. 6, No. 5.
- RPB, Ruimtelijk Planbureau (2007)**, *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau.
- Volkskrant, De (2006)**, *Lucratief landjepik brengt huizenmarkt in ademnood*. Beschikbaar via: <<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/757316/2006/08/12/Lucratief-landjepik-brengt-huizenmarkt-in-ademnood.dhtml>> Geciteerd op: 20-04-2013.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (1991)**, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, Deel 4: Planologische Kernbeslissing Ruimtelijk Beleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2007)**, *Actieplan krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Lijst van tabellen en figuren

<u>Figuur 1.1:</u> Begrote en gerealiseerde bouwgrondexploitatiesaldi in € (2000-2010)	1
<u>Figuur 2.1:</u> Residuele grondwaardebepaling	13
<u>Figuur 2.2:</u> Productie- en prijsvormingsproces van bouwgrond en woningen	15
<u>Figuur 2.3:</u> Waardebepaling verhuurbaar vastgoed (traditioneel ontwikkelingsmodel)	16
<u>Figuur 2.4:</u> Koppeling grond- en vastgoedexploitatie	17
<u>Figuur 2.5:</u> Fasen gebiedsontwikkeling	19
<u>Figuur 2.6:</u> Rolverdeling bij ontwikkelingsmodellen	25
<u>Figuur 2.7:</u> Continuüm risico en onzekerheid	28
<u>Figuur 2.8:</u> Risico-definities	29
<u>Figuur 2.9:</u> Risicomanagementcyclus	30
<u>Figuur 2.10:</u> Risicorespons	31
<u>Figuur 2.11:</u> Risk Mapping	33
<u>Figuur 2.12:</u> Gevoeligheidsanalyse	34
<u>Figuur 2.13:</u> Scenarioanalyse	35
<u>Figuur 2.14:</u> EMV	35
<u>Figuur 2.15:</u> RISMAN methode	36
<u>Figuur 3.1:</u> Publiek-privaat framework van Bozeman	41
<u>Figuur 3.2:</u> Spanningsveld grondbedrijf	43
<u>Figuur 3.3:</u> Risicoattitude	45
<u>Figuur 4.1:</u> Conceptueel model	51
<u>Tabel 4.1:</u> Caseselectie	55
<u>Figuur 5.1:</u> Locatie De Groote Wielen	60
<u>Figuur 5.2:</u> Plankaart De Groote Wielen	60
<u>Figuur 5.3:</u> Luchtfoto De Groote Wielen (1)	63
<u>Figuur 5.4:</u> Luchtfoto De Groote Wielen (2)	63
<u>Figuur 5.5:</u> Locatie Beukenhorst-Zuid	68
<u>Figuur 5.6:</u> Luchtfoto Beukenhorst-Zuid	68
<u>Figuur 5.7:</u> Ontwikkelaars en klanten in Beukenhorst-Zuid	70
<u>Figuur 5.8:</u> Locatie Suytkade	74
<u>Figuur 5.9:</u> Plangebied Suytkade	74
<u>Figuur 5.10:</u> Stedenbouwkundige schets	77
<u>Figuur 5.11:</u> Stedelijke uitstraling	77
<u>Figuur 5.12:</u> Locatie Centrum Kanaleneiland	82
<u>Figuur 5.13:</u> Beeldkwaliteitsplan	82
<u>Figuur 5.14:</u> Luchtfoto Kanaleneiland Centrum	84
<u>Figuur 5.15:</u> Locatie Schuytgraaf	89
<u>Figuur 5.16:</u> Plankaart Schuytgraaf	89
<u>Figuur 5.17:</u> Luchtfoto Schuytgraaf (1)	92
<u>Figuur 5.18:</u> Luchtfoto Schuytgraaf (2)	92
<u>Figuur 5.19:</u> Locatie De Waalsprong	96
<u>Figuur 5.20:</u> Plankaart De Waalsprong	96
<u>Figuur 5.21:</u> 'Sprong over de Waal'	100
<u>Figuur 5.22:</u> Luchtfoto De Waalsprong	100
<u>Figuur 5.23:</u> Monte-Carlo analyse De Waalsprong	102
<u>Tabel 6.1:</u> Overzicht risicoanalysemethoden	111

Bijlage A. interviewschema

Deelvragen						Interviewvragen
1	2	3	4	5	Alg.	
						Overzicht project
						Wat zijn de hoofdkenmerken van het project; het proces, de doelstellingen, programma, de stand van zaken, etc.?
						Hoe is het project intern georganiseerd? Welke afdelingen, (externe) personen zijn er betrokken en welke rol hebben zij?
						Welke actoren zijn bij dit project betrokken? En hoe beoordeelt u de samenwerking?
						Waarom is gekozen voor dit ontwikkelingsmodel (GEM of traditioneel)?
						Welke besluiten zijn er genomen en welke overeenkomsten zijn er gesloten?
						Is het project opgedeeld in deelprojecten?
						Risicoprofiel en –verdeling
						In welk stadium van het project is het marktrisico voor het eerst ter sprake gekomen? (uitleg begrip)
						Hoe beoordeelt u het marktrisico in (per deelproject)? En waarom?
						Hoe is het marktrisico verdeeld tussen de partijen?
						Bent u tevreden over de wijze waarop het marktrisico is gealloceerd?
						Hoe is de winst- en verlies verdeling afgesproken?
						Hoe is de verwerving en inbreng van de gronden uitgewerkt?
						Risicomangement binnen organisatie
						Hoe is het risicomangement bij projecten vastgelegd in het beleid van de gemeente?
						Welke afdelingen zijn verantwoordelijk voor het maken van de risicoinschattingen?
						Hoe beoordeelt u de aanwezige kennis over marktrisico, bij de verschillende personen/afdelingen?
						Hoe worden investeringsbesluiten voorbereid vanuit de projectorganisatie naar het college / de raad?
						Risicoanalysemethoden
						Hoe zijn de marktrisico's in kaart gebracht? En op welke momenten gedurende het proces?
						Zijn de marktrisico's apart beoordeeld of in het totale risicoprofiel verwerkt?
						Zijn hier speciale methoden voor gebruikt en zo ja welke? Kwantitatief, kwalitatief?

						Op welke momenten gedurende het proces zijn deze risicoanalyses gemaakt?
						Is de risicoanalyse intern opgesteld of uitbesteed aan externe organisaties? Of wie (in geval van GEM) stelt de methode op?
						Hoe is 'subjectiviteit/kleuring' van de resultaten voorkomen? Inschattingen getoetst?
						Waarom hebben jullie voor deze methode gekozen? In relatie tot het risicoprofiel?
						Hoe beoordeelt u inhoudelijk de uitkomsten van de risicoanalyse?
						Bent u tevreden over de toepassing van de methode(n)? Is de methode waardevol in relatie tot het risicoprofiel?
						Waren deze analyses onderbouwing van investeringbeslissingen, of een monitoring van het project?
						Hoe zijn deze resultaten vervolgens beoordeeld door B&W en de raad?
						Zijn er beheersmaatregelen genomen naar aanleiding van de risicoanalyse?
						Wat zou u anders hebben gedaan met de kennis van nu?

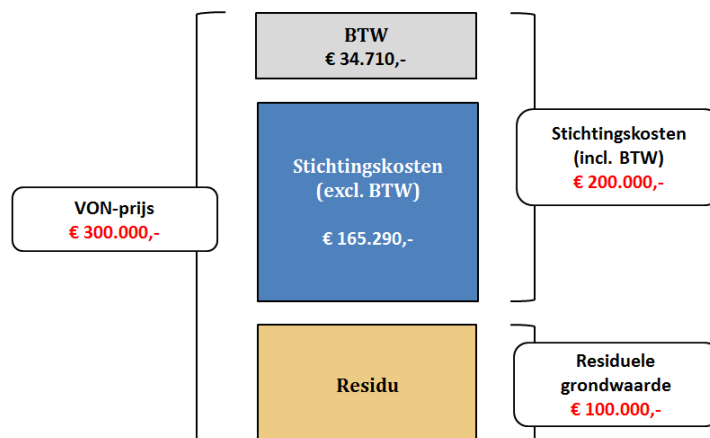
Bijlage B. respondenten

Case		Naam	Functie	Organisatie
Case 1. De Grootte Wielen 's-Hertogenbosch	1a	Cees van de Kreeke	Projectleider	Gemeente 's-Hertogenbosch
	1b	Alice Westervelt	Planeconoom	Gemeente 's-Hertogenbosch
Case 2. Beukenhorst-Zuid Haarlemmermeer	2a	Martine van Bergen	Projectleider	Gemeente Haarlemmermeer
	2b	Rowan Mathot	Planeconoom	Gemeente Haarlemmermeer
	2c	Siemen de Veer	Senior gebiedseconoom	VKZ, Extern adviseur
	2d	Jeroen Boggia	Senior Planeconoom	Gemeente Haarlemmermeer
Case 3. Suytkade Helmond	3a	Cor Steijn	Projectdirecteur	GEM Suytkade (Gemeente)
	3b	Nico van Rooij	Senior Planeconoom	GEM Suytkade (Gemeente)
Case 4. Centrum Kanaleneiland Utrecht	4a	Nico van Selm	Projectdirecteur	GEM Kanaleneiland Centrum (Gemeente)
	4b	Aart Meijles	Projectleider	Gemeente Utrecht
	4c	Annet de Lange	Projectdirecteur	GEM Kanaleneiland Centrum (Heijmans)
	4d	Maarten de Kruif	Planeconoom	GEM Kanaleneiland Centrum (Mitros)
	4e	Nicole Plasschaert	Ontwikkelaar	Portaal
	4f	Age van Beest	Hoofd Grondzaken	Gemeente Utrecht
Case 5. Schuytgraaf Arnhem	5a	Annemarie Kampkuiper	Projectleider	Gemeente Arnhem
	5b	Jaco Kruit	Planeconoom	Gemeente Arnhem
	5c	Leo van Heijst	Comm. Directeur Schuytgraaf	Gemeente Arnhem (Extern adviseur)
	5d	Rob Snelders	Hoofd risicomangement	Gemeente Arnhem
Case 6. De Waalsprong Nijmegen	6a	Willem de Jager	Directeur	GEM Waalsprong (Extern)
	6b	Henk Berends	Gebiedsmanager Waalsprong	Gemeente Nijmegen

Bijlage C. hefboomeffect residuele grondwaarde

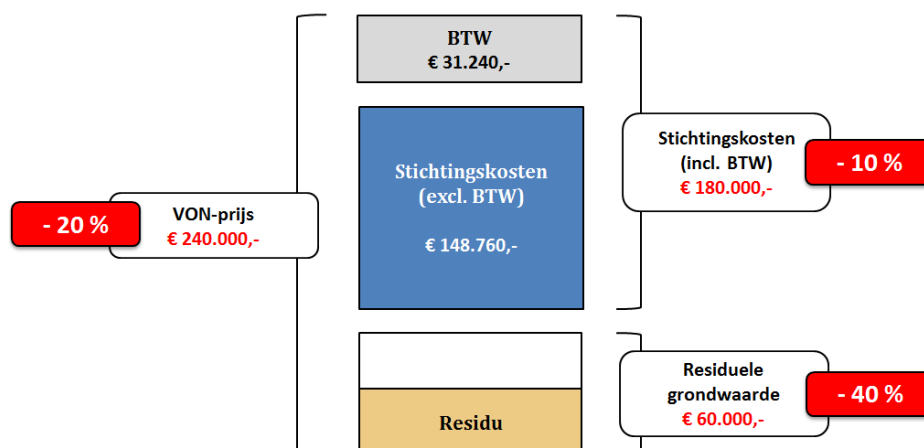
Deze bijlage heeft als doel het hefboomeffect van de residuele grondwaardeberekening te illustreren. Dit wordt gedaan aan de hand van twee figuren. In situatie A is de VON-prijs van een woning € 300.000,-, waardoor de residuele grondwaarde € 100.000,- bedraagt. Stel dat door de crisis de VON-prijs van dezelfde woning met 20% daalt.¹ Tegelijkertijd wordt deze daling gecompenseerd door een daling aan de kostenkant. De kostprijs zal immers dalen door veranderende markomstandigheden. In het voorbeeld wordt uitgegaan van een daling van 10%. In dat geval blijft er nog maar een residu over van € 60.000,-.

Figuur C.1: Residuele grondwaarde woning situatie A



Bron: Auteur

Figuur C.2: Residuele grondwaarde woning situatie B



Bron: Auteur

¹ Hoewel het hier slechts een voorbeeld betreft, is dit geen irreëel scenario. Volgens het CBS (2013) zijn de prijzen van bestaande particuliere koopwoningen in april 2013 met 19,5% gedaald ten opzichte van augustus 2008, op het toppunt van de markt.

Bijlage D. risicosoorten

Niveau	Risicosoorten
Omgevingsrisico's	Politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's Hierbij kan gedacht worden aan het politieke en maatschappelijke draagvlak voor het project, (nieuw) overheidsbeleid en maatschappelijke weerstand tegen de gebiedsontwikkeling.
	Economische risico's Bij economische trends kan gedacht worden aan de ontwikkeling van de kantorenmarkt, van de woningmarkt en van de grondprijzen in de regio.
	Wet- en regelgeving Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen consequenties hebben op de randvoorwaarden waarbinnen het project gerealiseerd moet worden, bijvoorbeeld milieunormen. Verder kan een projectleider geconfronteerd worden met bezwaarprocedures, claims van derden etc.
	Risico's in verband met financiële parameters Gebiedsexploitaties werken met financiële parameters, zoals de rentestand en inflatiecijfers. Wijzigingen in deze parameters kunnen de financiële aspecten van een project beïnvloeden.
	Samenwerkingsrisico's Bij pps-projecten wordt een plan samen met belanghebbende publieke en private partijen uitgewerkt en gerealiseerd. De projectleider loopt het risico dat (op een gegeven moment) bij de betrokken partijen het commitment ontbreekt of de belangentegenstellingen te groot zijn om tot een gezamenlijk plan te komen.
Projectrisico's	Pps-constructie risico's Met het functioneren van de samenwerkingsconstructie kunnen risico's samenhangen. In de praktijk kunnen bijvoorbeeld tegengestelde belangen ontstaan die de samenwerking onder druk zetten of kan de samenwerkingsovereenkomst onvolkomenheden bevatten.
	Plankwaliteit Aan een uitgewerkt plan met een financiële vertaling in een exploitatieberekening liggen diverse aannames ten grondslag, zoals de tijdsplanning en de kosten- en opbrengstenniveaus. Met de kwaliteit van het plan en het exploitatiemodel en met de betrouwbaarheid van de aannames hangen risico's samen.
	Ruimtelijke en technische risico Hierbij valt te denken aan bodemgesteldheid, archeologische vondsten, kabels en leidingen, ontsluiting van een gebied of locatie, etc.
Organisatie- en personeelsrisico's	Structuur Bij de structuur gaat het om een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie en van de deelnemende partijen.
	Processen De processen hebben betrekking op de Administratieve Organisatie, de communicatie en informatievoorziening, de planning & control cyclus en de kwaliteit van het projectmanagement.
	Cultuur De cultuur van de organisatie heeft te maken met de binnen de projectorganisatie heersende normen en waarden, managementstijl en bestuursfilosofie.
	Personeel Hierbij gaat het om de kwaliteit en capaciteit van de projectmedewerkers, de continuïteit en de externen.

Bron: Kenniscentrum PPS, 2004c

