



Onzekerheid, flexibiliteit en waarde

bij integrale gebiedsontwikkeling

*Daan Rakers
Joost van Blokland
Harold Topper*



Onzekerheid, flexibiliteit en waarde

bij integrale gebiedsontwikkeling

Daan Rakers

Joost van Blokland

Harold Topper

Inhoud

Voorwoord 5

Inleiding 6

Hoofdstuk 1
Value Capturing als
financieringsinstrument 9

Hoofdstuk 2
Reële opties bieden inzicht in de werkelijke
waarde van gebiedsontwikkelingsprojecten 21

Hoofdstuk 3
Flexibele samenwerkingsovereenkomsten
bij gebiedsontwikkelingen 35

Bevindingen 46

Referenties 48

COLOFON

BAARN
SEPTEMBER 2010

REDACTIE: DR. IR. M.J.C.M. (MARCEL) HERTOGH
PROF. DR. G.P.M.R. (GEERT) DEWULF

BEGELEIDING: DRS. L.E.M. (LIEKE) HENDRIX
IR. A.R. (ALEXANDER) SCHÜTTE
IR. I.L. (IVO) VAN OPHEM MCD

AUTEURS: D.H. (DAAN) RAKERS MSC
IR. DRS. J.G. (JOOST) VAN BLOKLAND
H.V. (HAROLD) TOPPER MSC

OPMAAK: DIEKMANN GRAFISCH ONTWERP, BENNEBROEK
DRUKWERK: THIEME, ALMERE

OPLAGE: 500 STUKS

Voorwoord

Het afgelopen decennium zien de opeenvolgende Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 'gebiedsontwikkeling' als één van de belangrijkste speerpunten van hun beleid. Hierbij ligt het accent op ontwikkelen in plaats van het traditionele concept van ordenen. Bij gebiedsontwikkeling worden uiteenlopende belangen en behoeften integraal afgewogen. Belangen, mede onder invloed van de dynamische omgeving, veranderen in de loop der tijd. Procesmanagers moeten dan ook kunnen omgaan met deze complexiteit. Flexibiliteit is daarbij zowel in het product als in het proces een sleutelwoord. Het ontwikkelingsproces is een doorlopend afwegingsproces tussen diverse waarden.

Deze problematiek vormde de aanleiding voor het starten van drie afstudeeronderzoeken van de Universiteit Twente in samenwerking met AT Osborne. Deze drie afstudeerders hebben tegelijkertijd hun onderzoek uitgevoerd. De volgende drie onderwerpen zijn onderzocht.

- Het vinden van een succesvolle strategie voor value capturing.
- Het toepassen van reële opties voor het bepalen van de (verborgen) waarde van een gebiedsontwikkeling.
- Het inbouwen van flexibiliteit in overeenkomsten om extra speelruimte te behouden voor de betrokken partijen.

Interessant is te zien dat alle drie onderkennen dat de vraagstukken zowel een inhoudelijke β -component hebben (financieel, juridisch) als een procesmatige γ -component en hierop ingaan.

Met gepaste trots bieden wij graag dit boek aan aan eenieder die betrokken is bij integrale gebiedsontwikkeling. Het bevat lessen voor zowel publieke als private partijen. Het boek is een compilatie van drie afstudeeronderzoeken die elk een aspect van gebiedsontwikkeling hebben bestudeerd. De onderzoeken hebben een sterk ontwerpgericht karakter. Op basis van een systematische analyse zijn oplossingen voor de praktijk ontworpen. Twee van de onderzoekers, Harold Topper en Joost van Blokland, zijn inmiddels werkzaam bij AT Osborne. De derde persoon, Daan Rakers, is actief op Curaçao.

Wij zijn van mening dat de diverse bijdragen behulpbaar kunnen zijn bij het zoeken naar oplossingen in uw dagelijkse praktijk. Wij wensen u dan ook veel leesplezier.

Geert Dewulf, Universiteit Twente
Marcel Hertogh, AT Osborne

Inleiding

Onzekerheid, flexibiliteit en waarde bij integrale gebiedsontwikkeling

In een brief aan de Tweede Kamer schrijven de Minister van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 14 november 2008 het volgende: "In de complexe, Nederlandse realiteit is gebiedsontwikkeling steeds vaker de beste manier om uiteenlopende ruimtelijke wensen en behoeften daadwerkelijk te kunnen realiseren. (...) Gebiedsontwikkeling vraagt naar zijn aard om een integrale afweging van belangen en inzet in een gebied. Het gaat ook onvermijdelijk gepaard met onzekerheden en risico's. (...) De onzekerheid die inherent is aan gebiedsontwikkeling is voor het Rijk een betrekkelijk nieuw fenomeen. Het is lastig gebleken daar goed mee om te gaan. Er is een spanning tussen de noodzaak om zaken vooraf helder en scherp te definiëren en de noodzaak om ruimte te laten om in de planontwikkeling nadere keuzes te maken. (...) Het kabinet onderkent daarbij dat het werken aan gebiedsontwikkeling een investeringskarakter heeft. Dat wil zeggen dat de kosten die zijn gemoeid met de planontwikkeling (in brede zin) niet afgewogen moeten worden tegen andere lopende uitgaven maar tegen de vraag of de waarde van de onderhanden activa daardoor voldoende stijgt om deze kosten (tenminste) goed te maken."

In de brief komen onder andere de volgende aandachtspunten naar voren:

- het omgaan met de onzekerheid die inherent is aan gebiedsontwikkeling;
- het definiëren van zaken versus het ruimte laten in de planontwikkeling;
- het afwegen van kosten en de waardestijging van de activa in een gebied.

Deze aandachtspunten hebben een belangrijke rol gespeeld in de afstudeeronderzoeken van Daan Rakers, Joost van Blokland en Harold Topper.



"Integrale gebiedsontwikkeling is er op gericht een aantal gebruiksfuncties in een gebied te realiseren. Hierdoor wordt het gebied meer geschikt voor de gebruikers en wordt de kwaliteit van het gebied verbeterd. De kwaliteitsverbetering leidt in de meeste gevallen tot een waardestijging van het gebied. Van deze waardestijging profiteren verschillende partijen in en rond het gebied. Het lijkt logisch dat de profijt-hebbenden meebetalen aan de kosten van de ontwikkeling. Dit proces heet value capturing. Maar wat is daartoe nu een succesvolle strategie?"



"Onzekerheid is vanwege de complexiteit en dynamiek inherent aan integrale gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt de waardestijging van het gebied, die met de ontwikkeling wordt beoogd, eveneens onzeker. Tijdens het ontwikkelingsproces zijn er verschillende interventies denkbaar die gezien de specifieke omstandigheden leiden tot een optimalisatie van het resultaat. Maar op welke manier kom je nu tot mogelijkheden om om te gaan met onzekerheid?"



"Opdrachtgevers zijn bij gebiedsontwikkeling in de meeste gevallen risicoavers. Men wil niet in onzekerheid verkeren en derhalve probeert men de ontwikkeling contractueel zo compleet mogelijk vast te leggen. Toch is het niet mogelijk om alle mogelijke omstandigheden te voorzien. Flexibiliteit is noodzakelijk om te kunnen omgaan met veranderende omstandigheden. Maar hoe ga je nu om met flexibiliteit bij het maken van contractuele afspraken?"

De bovengenoemde thema's zijn actuele vraagstukken waarmee opdrachtgevers van gebiedsontwikkelingen worstelen en die adviseurs van AT Osborne regelmatig in hun werkveld tegenkomen. Drie afstudeerders van de master Civil Engineering and Management aan de Universiteit Twente hebben bij AT Osborne onderzoek gedaan naar drie belangrijke uitdagingen bij integrale gebiedsontwikkelingen:

- het vinden van een succesvolle strategie voor value capturing;
- het identificeren van mogelijkheden om met onzekerheid om te gaan;
- het opnemen van flexibiliteit bij het opstellen van overeenkomsten.

Deze publicatie is een drieluik waarin de belangrijkste uitkomsten van de onderzoeken van Daan Rakers, Joost van Blokland en Harold Topper zijn weergegeven. Tijdens hun onderzoeken rond deze drie uitdagingen is gebleken dat afspraken over flexibiliteit en financiën met name beslissingsondersteunend en faciliterend zijn voor het gebiedsontwikkelingsproces. De toekomst kan immers niet worden vastgelegd; berekeningen geven een indicatie van mogelijke uitkomsten en flexibiliteitsafspraken geven een indicatie van mogelijke oplossingsrichtingen. In het gebiedsontwikkelingsproces komen bèta en gamma samen wanneer managers gebruik maken van flexibiliteit om in te kunnen spelen op de onzekerheid.

Value Capturing als financieringsinstrument

Daan Rakers



Voor mijn onderzoek ter afronding van de Master Civil Engineering and Management aan de Universiteit Twente ben ik binnen de business unit Infrastructuur en Mobiliteit van AT Osborne op zoek gegaan naar succesvolle strategieën voor value capturing. Uitgangspunt is dat waarde, die wordt gecreëerd door het aanleggen van infrastructuur, wordt aangewend om de kosten voor diezelfde infrastructuur binnen een gebiedsontwikkelingsproject te dekken, waarmee de haalbaarheid van het project wordt vergroot. De daadwerkelijk gecreëerde waarde blijkt daarbij een minder belangrijke rol te spelen dan men in eerste instantie wellicht zou denken.

Inleiding

“De rondweg om Eibergen is nog nooit zo dichtbij geweest. Deze kans moeten we met beide handen aangrijpen.” Dat zegt wethouder D. Meijerink van de gemeente Berkelland in een reactie op het nieuws dat er eindelijk schot zit in de financiering van de aanpak van de drukbereden Twenteroute (N18). Gisteren werd bekend dat minister Eurlings van verkeer bereid is om 18 miljoen euro extra op tafel te leggen als Overijssel en de Regio Twente samen ook 15 miljoen bijpassen. “Als we deze kans nu niet grijpen, gaat het geld van het rijk ongetwijfeld naar andere verkeersprojecten, bijvoorbeeld in het westen van het land” (TCTubantia, 2008).

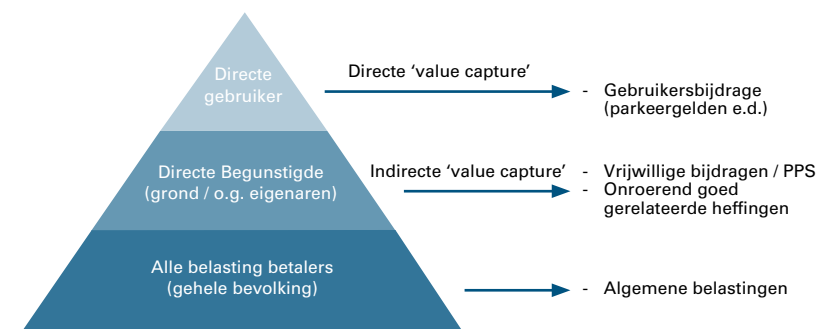
Het aanleggen van infrastructuur is duur. De financiering van grootschalige projecten is dan ook vaak een complexe aangelegenheid. Echter, afgezien van de hoge kosten die met aanleg gepaard gaan, wordt voor de omgeving van de infrastructuur ook waarde gecreëerd. Bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe mogelijkheden tot gebiedsontwikkeling of een verbeterde leefbaarheid danwel bereikbaarheid. Value Capturing in de vorm van bovenlokaal kostenverhaal en verevening komt dan ook steeds vaker in beeld (De Wolff, 2006), waarbij meerwaardecreatie het sleutelwoord is (De Vries, 2006). Door deze meerwaarde (deels) over te hevelen naar de infrastructuur, kan de financiële haalbaarheid van een project worden vergroot. Dit onderzoek geeft strategieën om value capturing succesvol toe te passen.

Voor het onderzoek zijn projecten bestudeerd waarbij zowel infrastructuur werd aangelegd als gebieden werden ontwikkeld, en waar verschillende publieke partijen bij betrokken waren. Naast het project A9 Badhoevedorp, dat uitgebreider wordt beschreven, waren dit de A2 Maastricht, de N201 en de N23 Westfrisiaweg.

Value capturing

Offermans (2004) noemt het verhalen van kosten value capturing: “Een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct danwel indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardestijging veroorzaken.” Harkes (2008) hanteert als definitie van value capturing: “Het vasthouden van de waardeontwikkeling in een gebied.”

In de praktijk betekent dit dat een (in dit onderzoek publieke) organisatie een andere organisatie, die profiteert van het aanleggen van werken, probeert een bijdrage te laten leveren aan de aanleg van deze werken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in directe en indirecte heffing (Offermans, 2004). Directe value capturing vindt plaats bij de directe gebruiker van bijvoorbeeld een weg (bijvoorbeeld in de vorm van tolheffing) terwijl indirecte value capturing betrekking heeft op de directe begunstigde (bijvoorbeeld een hogere gronduitgifteprijs rond een nieuwe weg).



Figuur 1 Verbreding van de financiële basis voor infrastructuur investeringen (Offermans, 2003)

Deze verhaalde kosten worden gebruikt voor verevening: het overhevelen van rechten, risico's, financiële of kwalitatieve waarden, tussen winstgevendende en verliesgevendende onderdelen om een samenhangend programma mogelijk te maken (Boeve, 2006). Een bekend voorbeeld hiervan zijn de rood-voor-groen projecten, waarbij groenvoorzieningen worden betaald uit de bouw van woningen. En tegenwoordig wordt verevening ook in toenemende mate toegepast bij de aanleg van infrastructuur.

Voor het kunnen toepassen van value capturing gelden drie voorwaarden waaraan voldaan moet worden (gebaseerd op Huisman, 2006), welke ook in de Grondexploitatiewet zijn opgenomen:

- Er moet sprake zijn van *profijt*. Een partij moet substantieel voordeel ondervinden van een voorziening binnen een plan, zoals vernieuwing of aanleg van infrastructuur.
- Er moet sprake zijn van *toerekenbaarheid*. Er bestaat een verband tussen het profijt en de gemaakte kosten voor een voorziening binnen het plan. Toerekenbaarheid geeft de grenzen van value capturing aan.
- Er moet sprake zijn van *proportionaliteit*. Als meerdere locaties binnen het plangebied profijt hebben van een voorziening dan worden de kosten naar rato verdeeld. Naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Bij de aanleg van infrastructuur is het value capturing proces in eerste instantie vaak een publiek-publieke aangelegenheid. Bijvoorbeeld een provincie en diverse gemeenten maken afspraken over de begroting van een project, waarbij ook de gemeenten op basis van value capturing een bijdrage toezeggen. Nadat deze publiek-publieke fase is afgerond, moeten gemeenten vaak de bijdrage die ze hebben toegezegd zien te verhalen op private grondeigenaren in de te ontwikkelen gebieden. Het is overigens goed mogelijk dat deze publiek-private fase al start voorafgaand aan of tijdens de publiek-publieke onderhandelingen. Dit onderzoek richt zich op de publiek-publieke fase van value capturing.

Een complex proces

Hoewel value capturing de financiële haalbaarheid van projecten kan vergroten, zijn de processen die leiden tot een bijdrage vaak langdurig en complex. Een aantal factoren draagt bij aan de complexiteit: Ten eerste zijn de bijdragen van partijen op basis van vrijwilligheid. De Grondexploitatiewet is namelijk niet van toepassing op bovenlokale verevening. Daarnaast is bij het proces een groot aantal actoren betrokken met uiteenlopende wensen en belangen. Er moeten meerdere functies ontwikkeld worden en er zijn meerdere overheidslagen betrokken (Multi-functie, Multi-level problematiek). Ook zijn de betrokken gemeenten niet gewend om bij te dragen aan provinciale danwel rijkswegen. Ze zullen hier dan ook niet om staan te springen. Ten slotte is de meerwaarde van de aanleg van infrastructuur moeilijk te bepalen in een vroeg stadium, wanneer vaak nog niet bekend is waar de weg zal gaan lopen of wanneer nog niet duidelijk is welke ontwikkelingen rond de weg plaats zullen of kunnen vinden.

Ondertussen is de tijdsdruk voor het realiseren van de infrastructuur hoog, omdat deze wordt aangelegd om urgente problemen op te lossen. De vraag is dan ook op welke wijze bij de aanleg van lijninfrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling succesvol afspraken over value capturing kunnen worden gemaakt.

Value Capturing in de praktijk

Uit de praktijk blijkt dat value capturing niet per definitie gericht is op het behalen van een zo hoog mogelijke bijdrage van de verschillende partijen. Value capturing wordt door de partijen die de infrastructuur willen realiseren als succesvol gezien wanneer vanuit de regionale partijen een dusdanig substantiële *financiële bijdrage* wordt geleverd aan een project dat succesvol kan worden ingezet op een *bijdrage van een hogere overheid* (in de meeste gevallen het Rijk). Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het maximaliseren van de bijdrage uit de regio en anderzijds het versnellen van het proces zodat gebruik kan worden gemaakt van momentum op een hoger overheidsniveau. Opvallend hierbij is dat de bijdragen die worden gedaan niet overeenkomen met de daadwerkelijk gecreëerde waarde. Enerzijds is dit omdat de toegevoegde waarde van infrastructuur niet eenvoudig in geld is uit te drukken. Anderzijds ook omdat een exacte bepaling niet noodzakelijk is, aangezien bijdragen altijd het resultaat zijn van een onderhandeling. Berekeningen aan de waarde die infrastructuur creëert, kunnen dienen als startpunt van de discussie, maar hoeven dus niet tot op de euro nauwkeurig te zijn. Hoewel de proportionaliteit van de bijdragen in relatie tot de gecreëerde waarde niet noodzakelijk van belang is, blijkt dat wanneer meerdere partijen van hetzelfde overheidsniveau (doorgaans gemeenten) betrokken zijn in het value capturing proces, *onderlinge proportionaliteit* van de bijdragen wel van groot belang is en dat een rekenmodel hieraan kan bijdragen.

Verder is naar voren gekomen dat wanneer partijen worden gevraagd om financieel bij te dragen aan een project, ze automatisch ook betrokken worden bij de inhoudelijke oplossing. Ze willen immers waar voor hun geld. Een neveneffect van value capturing (en misschien wel een doel op zich) blijkt dan ook te zijn dat het bijdraagt aan het op de agenda zetten van een project en het *versnellen van de inhoudelijke ontwikkeling*. Ook dit kan een belangrijke meerwaarde zijn van het toepassen van value capturing.

Belangrijke variabelen

Om succesvol afspraken over value capturing te maken, blijkt een aantal variabelen van belang bij het inrichten van het proces:

- Het voornaamste doel van de projectorganisatie. Het is mogelijk dat deze zich richt op een *zo hoog mogelijke* bijdrage vanuit de regio, maar ook dat deze zich richt op het *zo snel mogelijk* verkrijgen van een bijdrage die hoog genoeg is om op een hoger overheidsniveau middelen los te krijgen.
- De *stand van zaken van het ontwerp* van het project bij aanvang van het proces. Wanneer de inhoudelijke oplossing niet duidelijk is, kan het noodzakelijk zijn deze verder uit te werken alvorens de onderhandelingen te starten.
- Het *aantal stakeholders* dat invloed kan uitoefenen op de oplossing en de verdeling van de kosten.
- Wanneer door partijen *voorwaarden gesteld worden aan de inhoudelijke oplossing* alvorens zij een financiële bijdrage leveren, kan het noodzakelijk zijn om eerst tot inhoudelijke consensus te komen.
- De mate waarin *draagvlak bij de diverse gemeenteraden* te verkrijgen valt kan invloed uitoefenen op de uiteindelijke risicoverdeling en kan noodzaken tot het zo inzichtelijk mogelijk maken van de toerekeningsmethoden.

Op basis waarvan worden de bijdragen bepaald?

Uit het onderzoek is gebleken dat de bijdragen niet overeenkomen met de waarde die wordt gecreëerd door de aanleg van infrastructuur. Hieronder wordt een aantal methoden beschreven die worden gebruikt om de bijdragen die profijtgebende partijen moeten leveren te bepalen.

Bijdrage op basis van mogelijke opbrengsten

Een eerste mogelijkheid is het bepalen van bijdragen op basis van de verdienmogelijkheden uit de gronden rond de nieuw te ontwikkelen infrastructuur. Dit is een reële bijdrage, die gerelateerd is aan het (financiële) voordeel dat de betreffende gemeenten hebben. In deze berekening wordt niet direct waarde toegekend aan bijvoorbeeld een verbetering van de leefbaarheid.

Bijdrage op basis van onderlinge proportionaliteit

Bij andere projecten werd niet zozeer gekeken naar de hoeveelheid profijt die de verschillende gemeenten hebben van het project. Er werd een totaalbedrag vastgesteld en vervolgens is gekeken naar onderlinge proportionaliteit tussen de gemeenten. Hiervoor is een rekenmodel gebruikt met meerdere sleutels, waaronder het verwachte aantal gebruikers van de weg en het aantal vierkante meters nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein.

Bijdrage op basis van het begrotingstekort

Wanneer blijkt dat de bijdrage die de hogere overheid (de provincie danwel het Rijk) kan leveren niet voldoende is om het project te realiseren, kan vanuit deze hogere overheid worden geëist dat wordt aangetoond dat men het gat in de begroting kan vullen door middel van bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling. Wanneer de opbrengsten dit tekort overstijgen, hoeven deze overige opbrengsten niet te worden afgedragen.

Bijdrage op basis van onderhandelingen

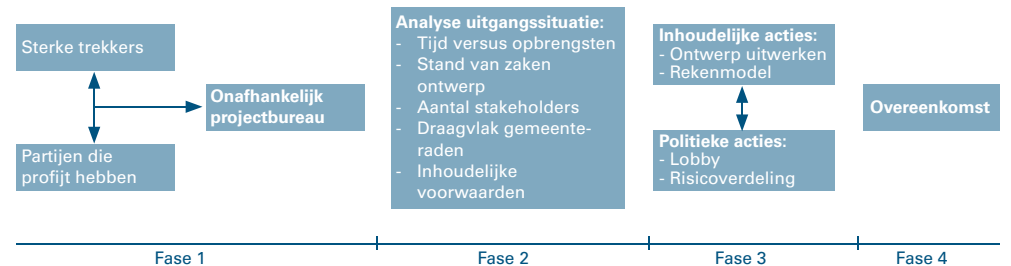
Naast bovenstaande, in bepaalde mate rationele bepalingen van de hoogte van bijdragen zijn ook processen bestudeerd waarbij de uiteindelijke bijdrage puur een onderhandelingsresultaat was zonder uitgebreide onderbouwing.

Succesfactoren

Bij value capturing processen blijkt een aantal generieke succesfactoren te bestaan en blijkt een aantal succesfactoren te bestaan dat toepasbaar is afhankelijk van de hiervoor genoemde variabelen ten aanzien van het project. Om het proces van de grond te krijgen is een (groep) sterke trekker(s) noodzakelijk. Daarnaast blijkt een onafhankelijke projectleider die boven de verschillende partijen kan staan van grote waarde. Om tot succesvolle afspraken te komen dient de beeldvorming rond het project positief te worden beïnvloed en moet draagvlak verkregen worden in de diverse gemeenteraden. Afhankelijk van de situatie kan vervolgens een generiek rekenmodel worden toegepast voor het bepalen van de bijdragen, kan er voor worden gekozen om het project eerst inhoudelijk verder uit te werken, kan een lobbytraject worden ingezet of kunnen de risico's op een dusdanige manier worden verdeeld dat ze voor de verschillende partijen acceptabel zijn (bijvoorbeeld door ze naar de markt te brengen).

Strategieën voor succesvolle value capturing

Aan de hand van deze bevindingen uit de praktijk is een model ontwikkeld voor het komen tot succesvolle afspraken over value capturing. Het model bestaat uit vier fasen en is een interpretatie van het strategisch planvormingsmodel van Bryson (1987).



Figuur 2 Model voor value capturing processen

Fase 1

Doorgaans is er een sterke (groep) trekker(s) die een project gerealiseerd wil zien maar niet tot een sluitende financiering kan komen. Het is aan deze (groep) trekkers(s) om het project in de betreffende regio op de kaart te zetten en die partijen te betrekken die profijt bij het project hebben. Om het value capturing proces van start te laten gaan, moet een projectorganisatie worden opgetuigd met een onafhankelijke projectleider die in staat is om boven de partijen te staan. Het oprichten van de projectorganisatie kan een goed moment zijn om met de deelnemende partijen een intentieovereenkomst op te stellen om het ontstane commitment vast te leggen.

Fase 2

Hierna is het raadzaam om een analyse te maken van de uitgangspositie voor het proces. Hierbij dient te worden gelet op de eerder genoemde variabelen. Om tot een overzicht van de stakeholders te komen, is het raadzaam om eerst met alle partijen apart te spreken over hun belangen bij en wensen ten aanzien van het project. De onafhankelijkheid van de projectleider is hierbij een belangrijke factor om zoveel mogelijk informatie te verzamelen.

Fase 3

Wanneer de inventarisatie van de beginsituatie is gemaakt, kan worden begonnen met het inrichten van het proces om tot bijdragen van de partijen te komen. Afhankelijk van de uitgangssituatie en de mate waarin de prioriteit bij de projectorganisatie ligt op het verkrijgen van een zo hoog mogelijke bijdrage danwel het zo snel mogelijk verkrijgen van de minimaal benodigde bijdrage kunnen hierbij verschillende acties worden ondernomen.

Fase 4

De afspraken worden vastgelegd in een akkoord. Deze afspraken zullen vervolgens beheerst moeten worden.

Aan de hand van dit model kan een proces worden vormgegeven om te komen tot succesvolle value capturing, waarmee de financiële haalbaarheid van een project kan worden vergroot. Door de discussie over value capturing worden bovendien alle partijen inhoudelijk bij het project betrokken wat de voortgang van het project kan bevorderen.

Kanttekeningen bij value capturing

Hoewel value capturing dus bijdraagt aan de financiële haalbaarheid en aan het betrekken van partijen bij de planvorming, zijn er bij de toepassing van value capturing ook enkele kanttekeningen te maken. Zo is het de vraag of het wenselijk is dat gemeenten meebetalen aan provinciale of rijksinfrastructuur. Er worden middelen gebruikt die de gemeenten normaliter voor andere doeleinden, die wel onder hun verantwoordelijkheid vallen, zouden kunnen gebruiken.

Ook bestaat er een groot raakvlak tussen de in dit onderzoek bestudeerde financiële aspecten en de inhoudelijke discussie over projecten. Partijen willen niet bijdragen aan een oplossing waarvan zij het nut niet inzien. Andersom gebruiken partijen de financiële discussie om invloed uit te oefenen op de inhoudelijke oplossing van het project. Het maken van dergelijke afspraken over bijvoorbeeld voorkeurstracés en andere inhoudelijke aspecten kan problemen opleveren, omdat na afronding van het value capturing proces vaak nog wel de wettelijk vereiste ruimtelijke ordeningsprocedures moeten worden doorlopen.

Verder is bij een aantal van de onderzochte projecten (een deel van) het risico voor de ontwikkeling van gebieden ondergebracht bij de markt. Door het afprijzen van risico's worden de uiteindelijke kosten mogelijk hoger, of wordt tegen dezelfde kosten minder scope of kwaliteit geleverd.

Ten slotte is naar voren gekomen dat value capturing gemeenten ertoe kan dwingen om gebieden te ontwikkelen op een tijdstip of een wijze die ze anders niet zouden hebben gekozen, zodat ze een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de infrastructuur.

Tot slot

Value Capturing kan een belangrijke bijdrage leveren aan de financiële haalbaarheid van een project. Daarnaast heeft de financiële discussie een katalyserend effect op het planvormingsproces en kan deze bijdragen aan het op de agenda plaatsen van een project op alle betrokken overheidsniveaus. Kernwoorden hierbij zijn het positief beïnvloeden van de beeldvorming en het verkrijgen van draagvlak door een groep sterke trekkers en een onafhankelijke projectleiding.

Casus A9 Badhoevedorp

Inleiding

Niet alleen het aanleggen van infrastructuur levert waarde op, ook het weghalen van infrastructuur kan leiden tot een forse waardecreatie. In Badhoevedorp (gemeente Haarlemmermeer) vormt de A9 sinds jaar en dag een grote barrière. De weg loopt als een hoge muur dwars door het centrum van het dorp en zorgt voor veel overlast. Om deze reden is de gemeente Haarlemmermeer in 2000 samen met ruimte-ontwikkelaar Bohemen B.V. een onderzoek gestart om te kijken of een omlegging van de weg niet gedeeltelijk gefinancierd zou kunnen worden uit gebiedsontwikkeling op het vrijvallende tracé.

Besloten is de weg om te leggen ten zuiden van Badhoevedorp. Hierdoor komt het oude tracé in het dorp vrij en kan ook een gebied ten zuiden van het dorp ontwikkeld worden, waarmee in totaal 90 miljoen euro van de benodigde 300 miljoen euro wordt gefinancierd. In het proces is een groot aantal (publieke en private) partijen betrokken geweest, in deze casus wordt met name gekeken naar de relatie tussen Rijkswaterstaat, de gemeente Haarlemmermeer en ontwikkelaar Bohemen.

Rollen

Vanaf het begin is Bohemen opgetreden als procestrekker met het idee dat het verbeteren van de leefbaarheid door omlegging van de A9 mogelijk was. Het idee om het vrijkomende wegtracé te ontwikkelen maakte daar onderdeel van uit. Nadat bij eerdere studies een omlegging te kostbaar was gebleken, had Rijkswaterstaat vergevorderde plannen om op het bestaande tracé van de A9 spitsstroken aan te leggen. Rijkswaterstaat stond open voor andere oplossingen, wanneer dit geen extra kosten voor hen met zich meebracht. Dit bracht Rijkswaterstaat in een sterke positie, omdat zij zelf geen belang had bij een bepaalde oplossing. Hierdoor waren de andere partijen gedwongen om met oplossingen te komen. Voor Badhoevedorp was het doorgaan van het project van het grootste belang, gezien de grote leefbaarheidsproblematiek.

Proces

Vanaf het eerste moment zijn ruimtelijke voorstellen in dit project met gedetailleerde tekeningen en berekeningen onderbouwd. Zodoende is Rijkswaterstaat overtuigd van de haalbaarheid en de ontwikkelaar en de gemeente hebben aangetoond dat zij uit de gebiedsontwikkeling de meerkosten voor de omlegging konden opbrengen. Dit was de waardestijging die in het vrijvallende tracé het gevolg was van het weghalen van de A9. Aan verdere economische waardestijging in de omgeving door bijvoorbeeld een verbeterde leefbaarheid is niet gerekend. Dit is ook niet vertaald in een financiële bijdrage.

Rijkswaterstaat heeft te allen tijde meegekeken of de ramingen van de ontwikkelaar en de gemeente reëel waren. Tussen deze berekeningen zaten soms grote verschillen, omdat de ene partij meer gebaat was bij hoge kosten (budget) terwijl de andere partij gebaat was bij lage opbrengsten (bijdrage). Tijdens de onderhandeling heeft Rijkswaterstaat gestuurd op voortgang, omdat ze zekerheid wilde over de keuze voor de omlegging of voor hun bestaande plannen voor spitsstroken.

Risicoverdeling

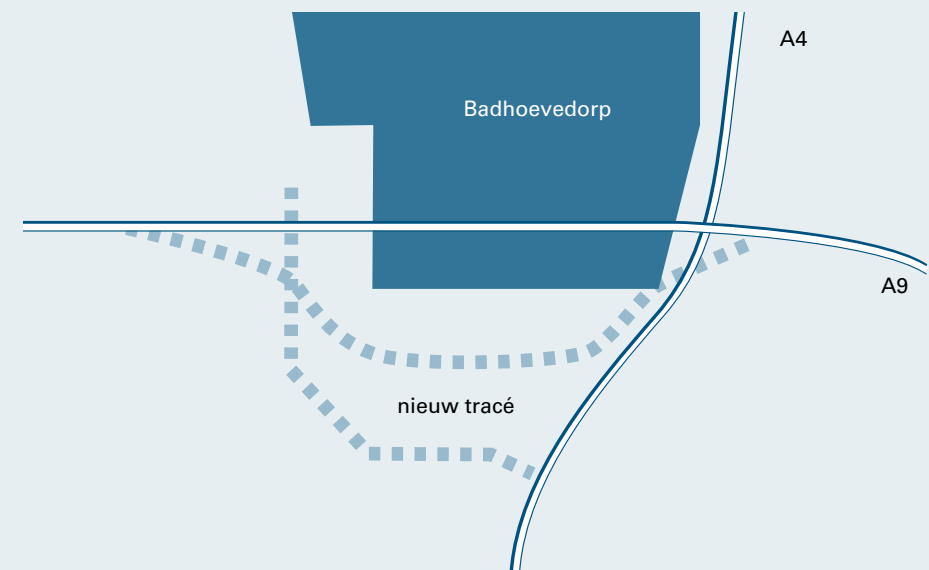
Het risico voor de opbrengst uit de gebiedsontwikkeling ligt bij de Gemeente en de ontwikkelaar. De gemeente en de ontwikkelaar hebben afspraken gemaakt over het ontwikkelprogramma, de grondexploitatie en het benodigde resultaat voor de bijdrage aan de omlegging van de A9. Het afdekken van een deel van het risico door de ontwikkelaar was ook nodig in het proces om de besluitvorming in de Gemeenteraad van Haarlemmermeer zeker te stellen. Door tegenvallers op andere gemeentelijke projecten was men daar namelijk huiverig voor het volledige risico van de afdracht aan Rijkswaterstaat.

Variabelen en succesfactoren

Voor het creëren van draagvlak om het project mogelijk te maken is gedurende het proces veel energie gestoken in de inhoudelijke uitwerkingen (bouwtechnisch, verkeerskundig en financieel), om zo goed mogelijk de haalbaarheid aan te tonen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de risicoverdeling om het draagvlak in de gemeenteraad te vergroten. Dit alles heeft bijgedragen aan de voortgang van het proces om tegemoet te komen aan de wens van Rijkswaterstaat om snel met een oplossing te komen.

Meerwaarde van value capturing

Concluderend kan worden gesteld dat, doordat is ingezet op waardecreatie en value capturing, een beter project is gerealiseerd dan wanneer Rijkswaterstaat zijn oorspronkelijke plannen had doorgezet. Er is een gebiedsontwikkeling met duurzame infrastructuur mogelijk gemaakt, waarbij een groot leefbaarheidsprobleem is opgelost.



Figuur 3 Voorkeustracé omlegging A9 (www.badhoevedorpA9.nl)

Reële opties bieden inzicht in de werkelijke waarde van gebieds- ontwikkelingsprojecten

Joost van Blokland



Mijn gecombineerde afstudeeronderzoek voor de master Civil Engineering and Management en de master Business Administration aan de Universiteit Twente heb ik uitgevoerd bij AT Osborne. In het bedrijfskundige deel van mijn onderzoek heb ik mij geconcentreerd op het financieel waarden van reële opties. Het civieltechnische deel van mijn onderzoek heeft zich gericht op het strategisch toepassen van reële opties bij gebiedsontwikkeling.

Inleiding

Besluiten over gebiedsontwikkelingsprojecten worden in de meeste gevallen genomen op basis van een financiële berekening die uitgaat van slechts één scenario. Op basis van dit ene scenario wordt bepaald of het project wel of niet wordt uitgevoerd. Deze vereenvoudiging van de werkelijkheid sluit slecht aan bij de dynamiek van de gebiedsontwikkelingspraktijk.

In dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt wat de waarde van flexibiliteit is en hoe deze kan worden meegewogen in de besluitvorming. Bij het toepassen van reële opties bij gebiedsontwikkelingsprojecten ligt de nadruk op een strategische en procesmatige aanpak. Deze aanpak komt tot uitdrukking in de bestudeerde projecten (Stationsgebied Utrecht en Inverdan Zaanstad) en wordt geïllustreerd door middel van de casus Tramoptie Stationsgebied Utrecht.

Opties: financieel versus reëel

Opties zijn mogelijkheden, geen verplichtingen, om bepaalde activa te kopen (call) of verkopen (put) tegen een vooraf bepaalde (uitoefen)prijs op een bepaald moment of gedurende een bepaalde periode. Deze mogelijkheden worden vastgelegd in een optiecontract. De partij die het contract en daarmee ook de mogelijkheid koopt, wordt de houder genoemd. De partij die de optie uitgeeft, wordt de schrijver van de optie genoemd. De houder betaalt de schrijver een bepaalde vergoeding, de optiepremie, voor de (ver)koopmogelijkheid.

De bekendste opties zijn de opties op de financiële markt. Deze opties worden afgesloten op financiële activa zoals aandelen en edelmetalen. Het activum waarop de optie wordt afgesloten wordt de onderliggende waarde van de optie genoemd. In het geval van een reële optie is deze onderliggende waarde een onroerend goed. Het gaat dan bijvoorbeeld om een stuk land of een gebouw. Het type onderliggende waarde van de optie bepaalt dus of er sprake is van een financiële of reële optie.

De term reële optie is in 1977 door de econoom Stewart Myers geïntroduceerd. Hij schreef dat de waarde van een bedrijf bestaat uit waarde van de huidige activa en de waarde van de mogelijkheden om niet-financiële activa tegen potentieel gunstigere toekomstige prijzen te verwerven. De laatstgenoemde mogelijkheden noemde Myers 'real options'. Reële opties zijn mogelijkheden om in niet-financiële activa te investeren als er op het moment van vaststellen van de optie een bepaalde mate van onzekerheid is ten aanzien van de toekomstige waarde van de activa.

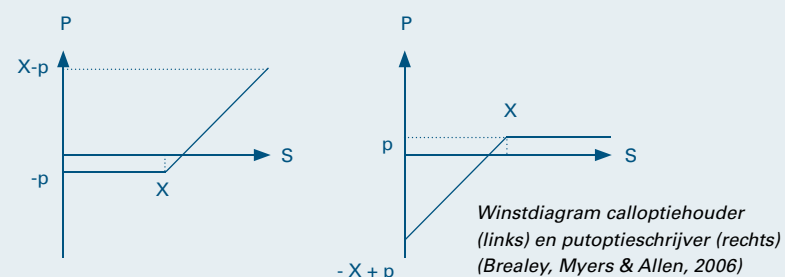
Voorbeeld optie op aankoop perceel grond

In dit voorbeeld worden een call- en putoptie aan de hand van een stuk grond in eigendom van een boer besproken. De kopende partij is in het voorbeeld een ontwikkelaar. Dit betekent dat als het gaat over een calloptie dat de ontwikkelaar het recht heeft gekocht om grond van de boer te mogen kopen. In het geval van een putoptie wordt de situatie beschouwd waarin de boer het recht heeft gekocht om aan de ontwikkelaar te mogen verkopen.

Callopties zijn waardevol wanneer de marktprijs hoger is dan de prijs, die in het optiecontract is vastgelegd. De optie geeft de ontwikkelaar dan immers het recht om het stuk grond te kopen tegen een lagere prijs dan de marktprijs. Omgekeerd zijn putopties waardevol wanneer de marktprijs lager is dan de prijs die in het optiecontract is bepaald, omdat dit de boer de mogelijkheid geeft om de grond tegen een hogere prijs te verkopen.

Ter illustratie zijn in onderstaande figuur twee optiewinstdiagrammen weergegeven. De uitoefenprijs van de optie wordt aangeduid met de letter 'X', de huidige prijs van de grond met 'S', de optiepremie met de letter 'p' en de winst op de optie met 'P'. Het linker diagram geeft het winstverloop voor de ontwikkelaar in de rol van calloptiehouder weer. Tot het moment waarop de actuele prijs van de grond lager is dan de uitoefenprijs - de prijs in het optiecontract - ($S < X$) is de winst voor de ontwikkelaar negatief (-p); de ontwikkelaar heeft enkel de optiepremie (p) betaald. Vanaf het moment dat de uitoefenprijs is bereikt, begint de winst voor de ontwikkelaar op te lopen; de waarde van de call (P) bedraagt dan $S - X - p$.

Het rechter diagram geeft het winstverloop voor de ontwikkelaar in rol van putoptieschrijver weer. Wanneer de actuele prijs van de grond hoger is dan de uitoefenprijs ($S > X$), is de winst voor de optieschrijver positief (p); de ontwikkelaar heeft de optiepremie geïncasseerd en de boer maakt geen gebruik van de optie. Vanaf het moment dat de actuele prijs van de grond lager is dan de uitoefenprijs zal de boer ervoor kiezen om de optie uit te oefenen. De winst voor de ontwikkelaar neemt dan af met het verschil tussen de uitoefenprijs en de actuele prijs van de grond $X - S + p$ (Brealey, Myers & Allen, 2006).



Het bovenstaande voorbeeld beschrijft opties vanuit een winstoogmerk. Opties zijn niet geïntroduceerd als product om mee te speculeren, maar als methode om risico's over te dragen. Wanneer iemand een bepaald aandeel koopt en tegelijk een putoptie koopt op datzelfde aandeel, beschermt deze koper zich tegen de waardedaling van zijn aandeel, omdat de koper bij een waardestijging van het aandeel winst maakt op het aandeel en bij een waardedaling van het aandeel het aandeel tegen de uitoefenprijs van de optie kan verkopen en zijn verlies beperkt. De kosten voor deze bescherming zijn gelijk aan de optiepremie.

Reële opties in de gebiedsontwikkelingspraktijk

In een gebiedsontwikkelingsproject kunnen mogelijkheden om bepaalde activa te kopen of verkopen een aantal effecten hebben op het verloop van het project. In de gebiedsontwikkelingspraktijk kunnen de volgende vijf standaardopties worden onderscheiden:

- **Exit options:** mogelijkheden om de ontwikkeling te staken;
- **Timing options:** mogelijkheden om investeringen later, trager, sneller of eerder te doen;
- **Scaling options:** mogelijkheden om de schaal van de ontwikkeling te vergroten of te verkleinen, of het programma te verdunnen of te verdichten;
- **Switch options:** mogelijkheden om het programma inhoudelijk en kwalitatief op de vraag af te stemmen;
- **Compound options:** opties die bestaan uit meerdere opties, zoals een deelplanbenadering.

Sommige reële opties, zoals de mogelijkheid om te stoppen of te verkleinen, komen 'van nature' voor in een project en hoeven niet bewust te worden gecreëerd. Andere opties, zoals de optie om het project uit te breiden, moeten daarentegen worden gecreëerd en vereisen een bepaalde voorinvestering.

Casus Tramoptie Stationsgebied Utrecht

Het Stationsgebied van Utrecht is een binnenstedelijk herontwikkelingsproject waarbij het gebied rond het centraal station van Utrecht wordt aangepakt. In deze casusbeschrijving ligt de focus op één deelproject binnen het Stationsgebied Utrecht.

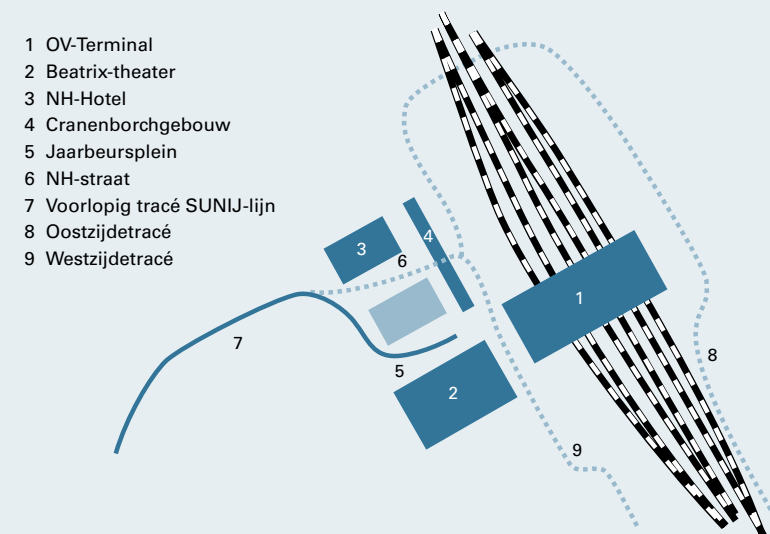
Op dit moment is er in Utrecht één tramlijn van Station Utrecht naar Nieuwegein en IJsselstein, de SUNIJ-lijn. In september 2007 is er door het Bestuur Regio Utrecht (BRU) en het College van de

gemeente Utrecht besloten om onderzoek te doen naar tracévarianten voor het verbinden van de SUNIJ-lijn met de HOV-om-de-Zuid. Er worden nu twee tracévarianten onderzocht: een variant langs de westzijde en een variant langs de oostzijde van de OV-Terminal.

Omdat de effecten van de twee tracévarianten nog niet bekend zijn, verdient het de voorkeur om de beslissing tot het aanleggen van één van de twee varianten uit te stellen. Het niet hebben van een definitief tracébesluit heeft echter een stagnerend effect op de ontwikkeling van het stationsgebied. Het verdient de voorkeur om de ontwikkeling van het stationsgebied volgens planning door te laten gaan en de beslissing ten aanzien van het tramtracé uit te stellen. Dit gaat echter niet samen, omdat het tracé, zoals het is vastgelegd in het structuurplan stationsgebied, uitgaat van één van de twee varianten, waarbij de tram het Jaarbeursplein kruist.

"Het ontbreken van een keuze voor één tramtracé leidt inmiddels echter tot grote risico's voor het Stationsgebied. (...) Om deze risico's te beheersen is gezocht naar mogelijkheden om de planontwikkeling van het Stationsgebied ongehinderd door te kunnen laten gaan én de besluitvorming over de door koppeling de tijd te geven die nodig is om een goed afgewogen besluit te kunnen nemen (Burgemeester en Wethouders Utrecht, 2009)."

In onderstaande figuur zijn de verschillende tracévarianten van de tramlijn door het stationsgebied geschematiseerd weergegeven. De SUNIJ-lijn komt in het zuidwesten over de Graadt van Roggenweg het gebied binnen en buigt af richting het Jaarbeursplein, zoals voorzien in het Masterplan. Met een onderbroken lijn is de alternatieve route door de NH-straat weergegeven, waarna de tramlijn afbuigt naar de westelijke zijde of oostelijke zijde van de OV-Terminal.



In de casus Stationsgebied Utrecht, en specifiek in de problematiek rond de tramlijn, zijn reële opties te herkennen. In het originele plan loopt de tramlijn over het Jaarbeursplein naar de westzijde van de OV-Terminal. Politiek moet echter nog een keuze worden gemaakt voor het realiseren van een perron aan de oost- of westzijde van de OV-Terminal. De beslissing over de tracévariant voor het verbinden van de SUNIJ-lijn met de HOV-om-de-Zuid kan nog niet worden genomen, omdat er nog onvoldoende inzicht is in de effecten van beide varianten. Er is dus sprake van *onzekerheid*. Wanneer wordt vastgehouden aan het initiële plan waarin de tram over het Jaarbeursplein wordt aangelegd is het niet mogelijk om in een later stadium een keuze te maken voor een perron aan de oostzijde. Om te zorgen dat de ontwikkeling van het stationsgebied hier enerzijds op het gebied van kwaliteit, voortgang en procescontinuïteit en anderzijds op financieel-economisch vlak zo min mogelijk last van heeft, is er een mogelijkheid gezocht om de keuzemogelijkheid voor de tracévariant uit te stellen, maar tegelijk de ontwikkeling van de rest van het gebied door te laten gaan. Het behouden van de mogelijkheid, de *optie*, om te kiezen voor een perron aan de oost- of westzijde betekent dat de tramlijn moet worden verlegd van het Jaarbeursplein naar de NH-sstraat, hetgeen een investering met zich meebrengt à 48 miljoen euro, de *optiepremie*, voor de tracéwijziging en alles wat daarmee samenhangt, waaronder het gedeeltelijk slopen en verplaatsen van kantoren in het huidige Cranenborchgebouw. Vervolgens kan er op een later moment worden besloten om de tramlijn naar links of rechts te laten afbuigen.

In eerste instantie lijkt de beschreven optie een *optie tot uitstel*, maar omdat het een keuze tussen twee varianten, waarbij de basis optie een tracé naar de westzijde van de OV-Terminal is, betreft gaat het om een zogenaamde *switchoptie*. Daarnaast biedt de tracéwijziging mogelijkheden om het tramnetwerk in een later stadium verder uit te breiden richting bijvoorbeeld Leidsche Rijn, wat met de tracévariant Jaarbeursplein niet mogelijk is. Er is dus ook een zogenaamde *groei-optie* in het project aanwezig. Tevens is het mogelijk om ervoor te kiezen om de tramlijn definitief te laten halteren aan de NH-sstraat, dit is een zogenaamde *abandon optie*. Het verleggen van het tramtracé creëert dus een aantal opties, waarmee het verleggen van het tramtracé kan worden aangemerkt als een samengestelde optie.

Het toepassen van reële opties

De reële optietheorie kan op twee manieren worden toegepast: strategisch en financieel. Bij de financiële toepassing ligt de nadruk op het berekenen van de waarde van de reële opties. De strategische toepassing is gericht op het toepassen van reële opties in het planvormings- en contracteringsproces.

Financieel

In de literatuur over reële opties wordt er onderscheid gemaakt in drie typen methoden om investeringsbeslissingen te waarderen:

- netto contante waarde methode;
- beslisboomanalyse;
- reële optieanalyse.

Uit de literatuur blijkt dat alleen de beslisboomanalyse en de reële optieanalyse geschikt zijn voor het waarderen van reële opties in een project. De netto contante waarde methode biedt namelijk geen ruimte voor het waarderen van flexibiliteit. Het belangrijkste onderscheid tussen de benodigde gegevens voor een beslisboomanalyse en een reële optieanalyse heeft betrekking op de waarschijnlijkheid van het optreden van bepaalde onzekerheden. Bij een beslisboomanalyse wordt de waarschijnlijkheid dat een scenario zich voordoet bepaald op basis van subjectieve kansen. Een reële optieanalyse gaat uit van de historische volatiliteit van de onderliggende waarde van de optie. Theoretisch gezien is de reële optieanalyse dus objectiever dan de beslisboomanalyse.

De benodigde gegevens voor een reële optieanalyse zijn, in tegenstelling tot de benodigde gegevens voor een beslisboomanalyse, in de meeste gevallen niet beschikbaar. Dit is met name het geval voor de volatiliteit van de onderliggende waarde van de optie; in het geval van een gebiedsontwikkeling is dit de waarde van de grond. Deze volatiliteit wordt immers bepaald aan de hand van historische reeksen en betrouwbare datareeksen ten aanzien van de bestemmingswaarde van specifieke locaties zijn niet beschikbaar. Omdat de gegevens om de volatiliteit van de onderliggende waarde van de optie te bepalen niet beschikbaar zijn, is een beslisboomanalyse in de praktijk de meest geschikte berekeningsmethode voor het waarderen van de reële opties bij gebiedsontwikkeling.

In Nederland is de laatste jaren een aantal scripties verschenen over het toepassen van reële opties bij grondontwikkeling en/of vastgoedontwikkeling. In deze onderzoeken wordt financiële reële optieanalyse toegepast ondanks de bezwaren ten aanzien van de beperkte betrouwbaarheid van de gegevens over de onzekerheid van de onderliggende waarde van de optie. De volatiliteit van de onderliggende waarde van reële opties bij gebiedsontwikkeling is sterk locatiegebonden en daardoor niet te voorspellen. Omdat deze volatiliteit van grote invloed is op de optiewaarde, is het toepassen van reële optieanalyse niet voldoende betrouwbaar.

Bij het toepassen van een beslisboomanalyse wordt aan de netto contante waardeberekening van de ontwikkeling de waarde van de reële opties toegevoegd. Deze aanpak leidt tot een 'extended net present value'. De waarde van een project bestaat dan uit de basis netto contante waarde en de waarde van de reële opties, conform de optiegedachte van Stewart Myers.

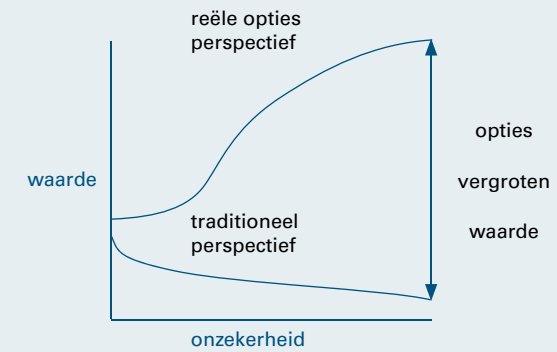
Strategisch

Bij de strategische toepassing worden reële opties gebruikt als deel van een breder proces waarin het management strategische opties in kaart brengt en benut. Reële opties worden daarbij gebruikt als taal om kansen en mogelijkheden kwalitatief in te kaderen en bespreekbaar te maken. In de praktijk moet de reële optiemethode niet worden gebruikt om een exacte optieprijs te bepalen maar als een strategisch instrument worden gezien voor het opzoeken en benutten van de flexibiliteit in een project, waarmee kan worden gestuurd op het initieel begrote resultaat.

Als zich in gebiedsontwikkelingsprojecten negatieve veranderingen voordoen, zoals het afnemen van de vraag of het toenemen van de investeringskosten, dreigen deze projecten snel vast te lopen. In de meeste gevallen worden dan 'ad hoc' wijzigingen in het project doorgevoerd om zo goed mogelijk met de nieuwe situatie om te gaan. Door vooraf in een project een aantal opties in te bouwen kan deze situatie worden voorkomen. Er zijn dan gedurende het project mogelijkheden voorhanden om in te spelen op deze veranderingen. Hierdoor kan in verschillende situaties een zo optimaal mogelijk resultaat worden bereikt.

In dit onderzoek is er gefocust op de toegevoegde waarde van reële opties bij het flexibel inspelen op onzekerheid, waarbij met behulp van flexibiliteit kan worden gestuurd op lange termijn resultaten in een ontwikkeling. Het meenemen van flexibiliteit in de besluitvorming is hierbij een belangrijke schakel. Het in dit onderzoek ontwikkelde model vormt een analyse- en discussiekader voor het in kaart brengen van de reële opties in een gebiedsontwikkelingsproject.

Hoe de reële optietheorie afwijkt van de traditionele investeringstheorie



(bron: Amram & Kulatilaka, 1999)

In de traditionele situatie wordt de waarde van een investeringsproject bepaald met behulp van de netto contante waardemethode door de kasstromen van het project tegen de discontovoet constant te maken naar het basisjaar. De hoogte van de discontovoet wordt grotendeels bepaald door de mate van onzekerheid in het project. Een grotere onzekerheid leidt tot een hogere discontovoet en daarmee tot een lagere netto contante waarde van het project. Dit traditionele perspectief gaat uit van de veronderstelling dat onzekerheid leidt tot een afname van de waarde van een project (zie bovenstaande figuur).

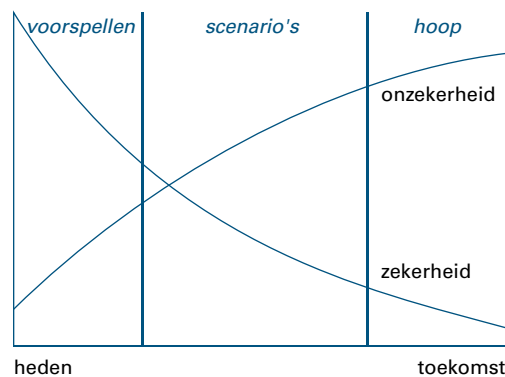
Wanneer er gedurende een ontwikkeling meer informatie bekend wordt, kan dit leiden tot het inzicht dat bepaalde eerdere aannames en veronderstellingen voor een ontwikkeling niet langer passen bij de actuele situatie. Wanneer de uitwerking van een gebiedsontwikkeling van tevoren al volledig is vastgelegd, kan dit leiden tot het risico dat het product niet meer aansluit op de vraag. Reële opties zijn vooraf bepaalde mogelijkheden om de fysieke uitwerking van een project te veranderen. De opties worden bewust opgenomen in een project en leiden tot het behoud van mogelijkheden om flexibel te kunnen inspelen op onvoorziene omstandigheden tijdens het proces. Dit is waardevol als voortschrijdend inzicht kan leiden tot meer zekerheid ten aanzien van de juistheid van de keuze voor een bepaalde aanpak.

Reële opties zijn waardevol, omdat ze managers de flexibiliteit geven om bepaalde activa te verwerven, te verkopen of te wisselen, wanneer dat voordelen blijkt te hebben. De opties geven managers

mogelijkheden om ook onder andere omstandigheden dan voorzien in het basisscenario tot goede resultaten te komen. De opties vergroten hiermee de waarde van het project (Amram & Kulatilaka, 1999). In bovenstaande figuur zijn zowel het traditionele perspectief als het reële optie perspectief op de onzekerheid in een project geschetst.

Het benutten van het potentieel van reële opties

De filosofie achter reële opties gaat in de kern om de wisselwerking tussen onzekerheid en flexibiliteit. Onzekerheid is een situatie waarin er een gebrek aan informatie is over toekomstige uitkomsten. Op de korte termijn is de zekerheid groot en de onzekerheid klein (zie onderstaande figuur). In dat geval is het 'voorspellen' van de toekomst relatief eenvoudig. Op de lange termijn is de onzekerheid groot en de zekerheid klein. In dat geval is het voorspellen van de toekomst onmogelijk. Dit gebied van wordt door Van der Heijden (2005) aangemerkt als de zone 'hoop'.



Bron: Van der Heijden (2005)

Tussen de zone 'voorspellen' en de zone 'hoop' bevindt zich een gebied waarin er zowel sprake is van van zekerheid als van onzekerheid. In dit gebied is het zinvol om gebruik te maken van scenarioanalyses om effecten van onzekerheid en flexibiliteit inzichtelijk te maken. Opties kunnen dan ook binnen dit gebied inzichtelijk worden gemaakt.

De opties worden bewust opgenomen in een project en leiden tot het behouden of creëren van mogelijkheden om flexibel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Wanneer er gedurende een project meer informatie bekend wordt, kan dit leiden tot het inzicht dat bepaalde plannen niet langer passen bij de actuele situatie. De opties geven managers mogelijkheden om ook onder andere omstandigheden dan

voorzien in het basisscenario tot goede resultaten te komen. De opties vergroten hiermee de waarde van het project.

In vrijwel ieder investeringsproject kunnen reële opties worden behouden of gecreëerd. Deze opties hebben een (meer)waarde, omdat ze het project zodanig flexibel maken dat doelstellingen op lange termijn ook bij veranderende omstandigheden kunnen worden behaald.

Beslissingsondersteunend instrument voor reële opties bij gebiedsontwikkeling

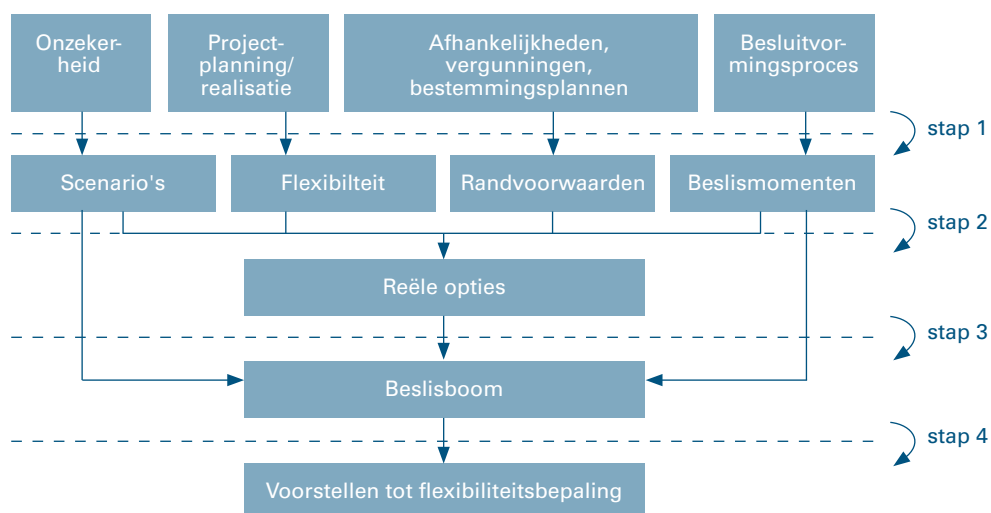
Door opties gestructureerd in kaart te brengen en de voordelen van deze opties in verschillende scenario's te analyseren kunnen flexibiliteitsvoorstellen worden gedaan aan investeerders waarmee de voor het specifieke project belangrijkste reële opties worden aangegeven. Voor het toepassen van reële opties in gebiedsontwikkelingspraktijk is in dit onderzoek een Decision Support System met de naam GRIB ontworpen dat door het proactief koppelen van onzekerheid en flexibiliteit de reële opties bij een gebiedsontwikkeling in kaart brengt. De letters GRIB staan, in omgekeerde volgorde, voor Beslissingsondersteunend Instrument voor Reële opties bij Gebiedsontwikkeling. Met behulp van het GRIB kunnen scenario's en reële opties in een ontwikkeling kwalitatief en kwantitatief in kaart worden gebracht. Vervolgens worden ze verwerkt tot een beslisboom, zodanig dat er voorstellen tot flexibiliteitsbepalingen kunnen worden gedaan.

De stappen van het GRIB zijn:

- 1 Op basis van de *onzekerheid*, waarmee de gebiedsontwikkeling wordt geconfronteerd, worden *scenario's* in kaart gebracht en worden de effecten van de onzekerheid op inzichtelijk gemaakt. Naast de onzekerheid wordt *fysieke flexibiliteit* van de gebiedsontwikkeling in kaart gebracht op basis van de *projectplanning en voortgangsrapportages*, zodat er inzicht is in de onderdelen van de ontwikkeling die nog kunnen worden gewijzigd. Tevens worden de *randvoorwaarden* van de ontwikkeling in kaart gebracht op basis van een analyse van de *afhankelijkheden, vergunningen, bestemmingsplannen en contracten*, zodat het kader waarbinnen de flexibiliteit kan worden benut duidelijk is. Tenslotte worden door een overzicht te maken van het *besluitvormingsproces* over de ontwikkeling, de *beslismomenten* in kaart gebracht, zodat duidelijk wordt op welke momenten er informatie aan de beslissers moet worden geleverd en duidelijk wordt wat de looptijd kan zijn van de reële opties.
- 2 De informatie uit de eerste stap wordt gebruikt als input voor het in kaart brengen van de *reële opties* in het gebiedsontwikkelingsproject. De opties worden in kaart gebracht door 'option surfacing', het stimuleren van het bottom-up uit de organisatie aanleveren van ideeën voor opties, en door 'option generation', workshops waarin bovenstaande informatie wordt gebruikt om bewust op zoek te gaan naar flexibele mogelijkheden in de gebiedsontwikkeling.

- 3 Tijdens de derde stap worden de *beslismomenten, scenario's en reële opties*, verwerkt tot een of meerdere *beslisbomen*. Door de effecten van de beslissingen en scenario's in de beslisboomanalyse mee te nemen wordt duidelijk wat het effect van de verschillende reële opties op het resultaat van de ontwikkeling is.
- 4 Tot slot wordt een *voorstel tot flexibiliteitsbepalingen* opgesteld aan de hand van een analyse van de effecten van de verschillende reële opties met behulp van een scenario-optiematrix.

De beschreven stappen zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Kanttekeningen bij het GRIB

De toegevoegde waarde van het GRIB is het bieden van stappen en structuur bij het zoeken naar de fysieke flexibiliteit – de reële opties – in een ontwikkeling, zodat er met de onzekerheid kan worden omgegaan. Het openhouden van bepaalde mogelijkheden in de ontwikkeling kan de ontwikkeling zodanig flexibel maken dat de doelstellingen op lange termijn, ondanks de onzekerheid in het project, kunnen worden gerealiseerd. Dit is de strategische waarde van reële opties bij gebiedsontwikkeling. Het gaat expliciet niet om het bepalen van de exacte financiële waarde van flexibiliteit. Het GRIB vormt een analyse- en discussiekader voor het in kaart brengen van de reële opties in een gebiedsontwikkeling.

Tot slot

Er zijn reële opties bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Het bewust omgaan met deze reële opties stimuleert het scenariodenken binnen projecten. Door de reeds in het project aanwezige opties te benoemen wordt de verborgen waarde in projecten zicht-

baar. Daarnaast kan (meer)waarde worden toegevoegd door nieuwe opties te creëren. Met behulp van het GRIB kunnen reële opties bij gebiedsontwikkeling gestructureerd in kaart worden gebracht en worden verwerkt tot flexibiliteitsvoorstellen. Het GRIB draagt daarmee bij aan een goed onderbouwde besluitvorming. Vervolgens kan er weloverwogen ruimte in afspraken worden opgenomen, waarmee het project zodanig flexibel wordt dat de doelstellingen op lange termijn, ondanks de onzekerheid in het project, kunnen worden gerealiseerd.

Op basis van de onderzoeksresultaten en het GRIB heeft AT Osborne een workshop ontwikkeld waarmee de reële opties in uw project worden geïdentificeerd, zodat ook in uw project onder verschillende omstandigheden het meest optimale resultaat kan worden bereikt.

Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen

Contractuele afspraken om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden

Harold Topper



Mijn onderzoek richtte zich op afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Deze flexibiliteitsafspraken worden gemaakt om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Ondanks de aandacht voor nut en noodzaak van flexibiliteit bij gebiedsontwikkelingen is er nog veel onduidelijkheid over het concreet invullen ervan. Het onderzoek is uitgevoerd binnen de unit gebiedsontwikkeling van AT Osborne ten behoeve van de afronding van de master Civil Engineering and Management aan de Universiteit Twente.

Inleiding

Flexibiliteit is een thema waarvoor binnen de praktijk van gebiedsontwikkeling steeds meer aandacht is en waarvoor de aandacht mede door de kredietcrisis verder is toegenomen. De kredietcrisis is een duidelijk voorbeeld dat gebiedsontwikkelingen te maken kunnen krijgen met veranderende omstandigheden. Deze veranderende economische omstandigheid heeft ondermeer invloed op de woning- en kantorenmarkt en de grondopbrengsten. Zowel in realisatie zijnde gebiedsontwikkelingen als ontwikkelingen welke zich in de planvormingfase bevinden worden door de crisis beïnvloed. Mogelijkheden om effectief en efficiënt in te spelen op dit soort onvoorziene ontwikkelingen worden beperkt doordat samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke en private partijen bij gebiedsontwikkelingen vaak 'dichtgetimmerd' worden. Partijen geven de voorkeur aan het streven naar zekerheden om opportunistisch gedrag te beperken. Hierdoor zijn aanpassingen gedurende de looptijd van een ontwikkeling moeilijk te bewerkstelligen. Publieke en private partijen uiten daarom vaker de wens dat in samenwerkingsovereenkomsten ruimte gelaten moet worden om adequaat in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. Bij langlopende projecten zoals gebiedsontwikkelingen is het niet mogelijk alle toekomstige ontwikkelingen te voorzien en vooraf contractueel vast te leggen. Hoewel zowel publieke als private partijen beseffen dat er een noodzaak is tot het inbouwen van veerkracht binnen overeenkomsten, komt dit nog niet van de grond. Dit onderzoek geeft inzicht in de mogelijkheden om contractuele afspraken over flexibiliteit te maken.

Gebiedsontwikkelingen zijn complexe projecten

Zoals de term gebiedsontwikkeling aangeeft gaat het in essentie om de ontwikkeling van een gebied. Het is een middel om een efficiënte invulling te geven aan de schaarse ruimte in Nederland en geen doel op zich. Wat betreft het te ontwikkelen gebied kan het gaan om zowel nieuwe ontwikkelingen (zogenaamde uitleglocaties) als het herontwikkelen van bestaande locaties. Dit kan plaatsvinden in zowel landelijk als stedelijk gebied.

Gebiedsontwikkelingen zijn projecten met een hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit. Kenmerkend voor dit soort ontwikkelingen is het in onderlinge samenhang ontwikkelen van verschillende functies die het gebied zal vervullen en het betrekken van verschillende partijen met ieder zijn eigen belangen en doelstellingen. Bij gebiedsontwikkeling is er dus sprake van zowel een multi-functie als multi-actor benadering. Dit komt ook tot uitdrukking in de definitie die het Kenniscentrum PPS (2003) hanteert voor integrale gebiedsontwikkeling: *"Het komen tot een afstemming van verschillende relevante functies (wonen, werken, recreëren, mobiliteit, etc.) en belangen (publiek en privaat), leidend tot een totaaloplossing voor het betreffende plangebied. De 'beste' totaaloplossing is die oplossing, waarin voor elke belanghebbende de verhouding tussen potentiële meerwaarde en gevraagde investering is ge-*

optimaliseerd." Financiële complexiteit komt tot uitdrukking doordat er voor de realisatie vaak grote investeringsbedragen benodigd zijn die op kunnen lopen tot honderden miljoenen euro's. Dergelijke investeringsbedragen zijn over het algemeen te hoog om door één partij gedragen te worden en dit maakt investeringen vanuit de markt noodzakelijk. Verder wordt de financiële complexiteit vergroot doordat financiële haalbaarheid vaak afhankelijk is van verevening tussen de winstgevende en onrendabele onderdelen van een project. Daarnaast is er bij gebiedsontwikkelingen doorgaans sprake van een zeer lange doorlooptijd. Ondanks de tijdelijke aard kan een ontwikkeling zich uitstrekken over een periode van tien tot twintig jaar of langer. De combinatie van een hoge mate van complexiteit en een lange doorlooptijd zorgt ervoor dat dit soort projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden.

Samenwerkingsovereenkomsten

Voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen is meestal samenwerking benodigd tussen publieke en private partijen. Deze samenwerking kan door middel van verschillende samenwerkingsmodellen (*traditioneel, bouwclaim, joint-venture, concessie, zelfrealisatie*) vormgegeven worden. Waarbij de samenwerkingsmodellen verschillen op het punt van de reikwijdte van de samenwerking tussen de publieke en private partijen. Ongeacht het gekozen samenwerkingsmodel voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling maken publieke en private partijen afspraken over de wijze waarop zij gaan samenwerken in de vorm van een samenwerkings-, gronduitgifte- of anterieure exploitatieovereenkomst. In het vervolg wordt gesproken over samenwerkingsovereenkomsten. In een samenwerkingsovereenkomst vindt er formele vastlegging plaats van de afspraken tussen de partijen met als doelstelling de realisatie van een bepaalde ontwikkeling. Hierdoor ontstaat er een bepaalde mate van zekerheid over het nakomen van de verplichtingen van alle partijen. Zonder een vorm van zekerheid zullen partijen niet overgaan tot investeren en vindt er geen realisatie van het project plaats.

Huidige samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke en private actoren worden vaak 'dichtgetimmerd'. Er wordt de voorkeur gegeven aan het streven naar zekerheden om opportunistisch gedrag te beperken. Partijen ervaren deze overeenkomsten als star en rigide. Ze laten niet genoeg ruimte om aanpassingen te kunnen verrichten en hiermee in te spelen op veranderende omstandigheden. Wanneer er niet ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden kan dit leiden tot ontwikkelingen waar geen behoefte aan is bij de consument, verminderde ruimtelijke kwaliteit, ongewenste financiële gevolgen of juist onbenutte kansen. Tevens kan het ervoor zorgen dat een ontwikkeling in zijn geheel niet meer van de grond komt of dat er conflicten ontstaan tussen de betrokken partijen uit de overeenkomst. De drang om bij gebiedsontwikkelingen a priori tot afspraken en toetsingen te komen staat doorgaans op gespannen voet met de lange tijdsduur van het proces.

Incomplete overeenkomsten een 'fact of life'

Overeenkomsten worden dus gesloten om op zeker te gaan, maar de zekerheid die de gesloten samenwerkingsovereenkomsten bieden aan partijen blijkt echter gelimiteerd te zijn. Aangezien overeenkomsten over de toekomst gaan waarbij altijd sprake is van het aspect 'onvoorzien', zijn volledige contracten fictie. De transactiekostentheorie van Oscar Williamson (1979) beargumenteert dat gegeven beperkte rationaliteit en onzekerheid contracten altijd incompleet zullen zijn. Met beperkte rationaliteit worden de cognitieve beperkingen van de mens bedoeld. Zo is de kennis en de ervaring van de mens gelimiteerd. Deze beperkte rationaliteit in relatie tot onzekerheid zorgt ervoor dat contracten incompleet zijn. Dit geldt vooral voor langdurige contracten die een hoge mate van complexiteit bezitten, zoals overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Incomplete contracten kunnen beschouwd worden als een 'fact of life'. In plaats van het dichtspijkeren van contracten zouden partijen bij het afsluiten van een overeenkomsten veel meer moeten kijken naar de rol ervan gedurende de hele looptijd van een ontwikkeling.

Veranderende omstandigheden

Zoals eerder naar voren is gekomen zijn gebiedsontwikkelingen dynamische projecten die vanwege hun lange looptijd en complexiteit onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Bij veranderende omstandigheden is het vooraf niet mogelijk om ofwel de kans van optreden vast te stellen en/of het effect van de gevolgen ervan. Hierin verschillen veranderende omstandigheden van risico's, welke met behulp van statistische gegevens zijn te berekenen. De veranderende omstandigheden waar gebiedsontwikkelingen onderhevig aan zijn kunnen verschillend van aard zijn. Binnen dit onderzoek zijn economische, politieke, maatschappelijke en juridische veranderende omstandigheden onderscheiden. In tabel 1 is voor elke categorie een aantal mogelijkheden opgenomen om aan te geven wat hieronder kan worden verstaan.

Veranderende omstandigheid:	Veranderingen in:
Economisch	marktconjunctuur 'economisch klimaat', woningmarkt, kantorenmarkt, rentepercentage, bouwkosten
Politiek	politiek bewind, beleid, overheidsorganisatie- en houding, subsidies
Maatschappelijk	draagvlak, opinie van de media, demografie, levensstijl, bewustzijn over gezondheid/welzijn/veiligheid, consumentenhouding
Juridisch	aanbestedingsrichtlijnen, bouwbesluit, milieunormen, veiligheidseisen

Tabel 1: illustratie van veranderende omstandigheden bij gebiedsontwikkelingen

Flexibiliteit

Inbouwen van flexibiliteit in overeenkomsten is nodig om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Flexibiliteit is nadrukkelijk geen doel op zich. De Raad Landelijk Gebied (2007) beschrijft flexibiliteit als *"contractuele afspraken die zorgen voor het ingebouwde vermogen om veranderende omstandigheden op te nemen en daarbij koers te houden en binnen redelijke termijnen resultaten te boeken"*. Zoals aangegeven zijn, gegeven beperkte rationaliteit en onzekerheid, overeenkomsten onvermijdelijk incompleet. De mate van incompleetheid is echter tot op een bepaalde hoogte een keuze van de betrokken partijen. Door in een overeenkomst bewust rekening te houden met het optreden van veranderende omstandigheden kan de incompleetheid van overeenkomsten beperkt worden. Luo (2002) introduceert hiervoor het begrip 'contingency adaptability': *de mate waarin binnen een overeenkomst rekening is gehouden met onvoorziene omstandigheden en richtlijnen zijn aangegeven hoe te reageren op dergelijke omstandigheden*. Naar voren komt in Luo (2002) dat er rekening gehouden kan worden met veranderende omstandigheden in overeenkomsten doordat partijen gezamenlijk overeenkomen een bepaalde mate van flexibiliteit in te bouwen in de afspraken.

De specifieke inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen zal per project verschillen, maar de onderwerpen die aan bod komen in de overeenkomsten komen grotendeels overeen. De afspraken in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen zijn te categoriseren naar inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische afspraken (zie tabel 2).

Categorie Afspraken:	Wordt bedoeld op afspraken in de overeenkomst met betrekking tot:
Functioneel	het te realiseren ruimtelijke functionele programma (ontwikkeling plangebied en kwaliteitsniveaus), planonderdelen, uitgangspunten en randvoorwaarden, etc.
Organisatorisch	de projectorganisatie, planologische maatregelen/procedures, verwervingen, besluitvormingsprocedures, etc.
Financieel	financieel model, financiële kaders, planeconomische uitgangspunten, vereveningsmechanismen, etc.
Planningstechnisch	fasering van het project, indeling in deelplannen en deelprojecten, etc.

Tabel 2: Overzicht afspraken in samenwerkingsovereenkomsten

Door het flexibel maken van deze afspraken is het mogelijk om ruimte te laten om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Dit is onder meer mogelijk door bij het maken van afspraken uit te gaan van bandbreedten in plaats van vaste waarden. Naast het opnemen van ruimte in afspraken zelf kan flexibiliteit verkregen worden door het opnemen van algemene richtlijnen. Dit zijn richtlijnen over hoe te reageren op toekomstige onvoorziene omstandigheden, problemen en conflicten, zodat wanneer zich veranderende omstandigheden voordoen tijdens de uitvoering van de overeenkomst duidelijk is welke weg er gevolgd dient te worden. Het voordeel van dergelijke afspraken is tweeledig:

- 1 Het zorgt voor enige mate van flexibiliteit binnen de relatie tussen partijen en daarmee de mogelijkheid om aanpassingen te verrichten wanneer omstandigheden veranderen;
- 2 Daarnaast vermindert het de kans op opportunisme doordat duidelijk is hoe partijen dienen te handelen bij het optreden van veranderende omstandigheden.

Bevindingen uit de praktijk

Middels een casusonderzoek is een viertal binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in Nederland onderzocht: Noordelijk Stationsgebied – Gouda, Haarlem – Raaks, Stationsgebied Utrecht en Waalfront – Nijmegen. Er zijn met zowel de betrokken publieke als private partijen interviews gehouden. Met de interviews is inzicht verkregen in de wijze waarop in de samenwerkingsovereenkomsten van de gebiedsontwikkelingen afspraken zijn gemaakt over flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De interviews hebben ook een beeld opgeleverd van andere mogelijke afspraken. Er is gekozen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen omdat de verwachting is dat toekomstige gebiedsontwikkelingen meer gericht zullen zijn op binnenstedelijke ontwikkelingen. Het aantal uitleglocaties in Nederland neemt af en in de huidige Nota Ruimte wijst het Rijk ook geen grootschalige uitleglocaties meer aan.

De meerwaarde van flexibele samenwerkingsovereenkomsten valt of staat met bewustzijn van zowel de betrokken publieke als private partijen dat men te maken krijgt met veranderende omstandigheden. Wanneer er volgens partijen geen sprake is van onzekerheid valt het fundament weg om te werken aan flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten. Alle partijen die in dit onderzoek betrokken zijn geweest, zijn zich ervan bewust dat gedurende de looptijd van een gebiedsontwikkeling omstandigheden veranderen. Opvallend is dat er een onderscheid zichtbaar is in de typen veranderende omstandigheden waarvoor partijen flexibeliteitsafspraken op zouden willen nemen. Daarnaast verschilt de wijze waarop partijen flexibiliteit inbouwen in de samenwerkingsovereenkomst.

Uit het casusonderzoek komt naar voren dat er bij partijen niet voor alle typen veranderende omstandigheden een wens is om er op in te kunnen spelen. Hierin valt een onderscheid te maken (zie tabel 3).

Veranderende omstandigheid:	Flexibiliteitsafspraken:
Economisch	wenselijk
Politiek	niet wenselijk
Maatschappelijk	wenselijk
Juridisch	niet wenselijk

Tabel 3: Wenselijkheid flexibeliteitsafspraken

Partijen wensen wel flexibeliteitsafspraken om in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke veranderingen. Naar voren komt dat voor het behalen van de doelstellingen die partijen hebben met de ontwikkeling het van belang is om aan te kunnen sluiten bij economische en maatschappelijke veranderingen. Voor gewijzigde politieke omstandigheden is er juist geen behoefte aan mogelijkheden om hierop in te kunnen spelen. Ruimte bieden om in te kunnen spelen op politieke veranderingen komt de continuïteit van bestuur en daarmee het realiseren van de ontwikkeling niet ten goede. Wat betreft veranderende juridische omstandigheden geven partijen aan dat te allen tijde voldaan dient te worden aan de geldende wet- en regelgeving, ook wanneer deze aan verandering onderhevig is en het geen toegevoegde waarde heeft om hier vooraf ruimte in overeenkomsten voor op te nemen.

Daarnaast is naar voren gekomen dat afspraken over flexibiliteit op verschillende wijzen kunnen worden ingevuld. Uit het onderzoek zijn de volgende drie mogelijkheden naar voren gekomen om invulling te geven aan afspraken over flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden:

Strategieën om door afspraken over flexibiliteit in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden

1 Opnemen van functionele, financiële, organisatorische of planningstechnische flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst.

Door niet uit te gaan van vaste waarden, maar als contractpartijen juist overeen te komen een bepaalde ruimte te laten in afspraken. Deze flexibele afspraken kunnen gecreëerd worden door uit te gaan van bandbreedten of afspraken te koppelen aan variabelen die afhankelijk zijn van marktontwikkelingen. Hierdoor ontstaan er mogelijkheden in de overeenkomsten om in te spelen op veranderende omstandigheden. Door op bepaalde aspecten afspraken flexibel te maken is het mogelijk om op andere aspecten zekerheid te verkrijgen. (zie voor een voorbeeld de casus op pagina 44)

2 Toepassen van een gefaseerde contracteringsstrategie.

Er worden gedurende de ontwikkeling steeds verdergaande verbintenissen gesloten waarbij de contractering niet vooruitloopt op de inhoudelijke uitwerking van de gebiedsontwikkeling. Hierdoor is het voor partijen mogelijk om tussentijds nog aanpassingen te verrichten aan de ontwikkeling.

3 Maken van procesafspraken in de samenwerkingsovereenkomst waarbij verdere ontwikkeling van de realisatie afhankelijk is van optredende economische en maatschappelijke omstandigheden.

Dit geeft een grote mate van flexibiliteit doordat nog niks definitief vastligt. Dit is mogelijk door het creëren van vergaande gedeelde belangen tussen publieke en private partijen op het gebied van zeggenschap, risicoverdeling en financiering. Hierdoor ontstaat een hoge mate van gebondenheid tussen partijen waarbij partijen er alles aan gelegen is de ontwikkeling tot een goed einde te brengen, aangezien de gevolgen van een eventuele tussentijdse beëindiging voor partijen groot zouden zijn.

Zoals uit het literatuuronderzoek naar voren is gekomen kunnen er ook algemene richtlijnen worden opgenomen over de omgang met veranderende omstandigheden. Uit de cases blijkt dat er slechts beperkt sprake is van aanvullende afspraken en richtlijnen. Er is altijd sprake van een algemene overlegbepaling ten aanzien van veranderende omstandigheden. In deze overlegbepalingen is opgenomen dat bij het optreden van onvoorziene omstandigheden partijen in overleg zullen treden om tot een oplossing te komen. De wijze waarop dit plaats dient te vinden is echter niet verder uitgewerkt.

Kanttekeningen bij flexibele samenwerkingsovereenkomsten

Er zitten grenzen aan het inbouwen van afspraken over flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Er is een bepaalde mate van zekerheid gewenst voordat overgegaan wordt tot investeren in een gebiedsontwikkeling. Partijen benadrukken dat er een spanningsveld bestaat tussen flexibiliteit en zekerheid. Het betreft ontwikkelingen waar over het algemeen sprake is van grote financiële investeringen. Om tot deze investeringen over te gaan is een bepaalde mate van zekerheid en stabiliteit benodigd. Oneindige flexibiliteit in een overeenkomst is dus geen mogelijkheid. Er dient sprake te zijn van een bepaald evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid.

Tot slot

Contractuele afspraken maken over flexibiliteit is mogelijk. Op basis van dit onderzoek is gekomen tot een drietal aanbevelingen voor de praktijk. Deze aanbevelingen gelden zowel voor publieke als private partijen die betrokken zijn binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen.

1. Neem afspraken over flexibiliteit op in samenwerkingsovereenkomsten

Het praktijkonderzoek maakt duidelijk dat er verschillende mogelijkheden zijn om afspraken te maken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Deze mogelijkheden (zie het kader hiernaast) kunnen vooral benut worden om gedurende de looptijd van een ontwikkeling in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Tijdens het onderzoek is nog een aantal andere voordelen van flexibiliteitsafspraken naar voren gekomen. Door flexibiliteitsafspraken weten partijen waar ze speelruimte hebben binnen de ontwikkeling en hoeft men minder snel aanpassingen aan het vastgestelde doel te doen. Daarnaast leveren de afspraken over flexibiliteit een positieve bijdrage aan de relatie tussen partijen. Mogelijkheden om in de toekomst aanpassingen te kunnen verrichten om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden geven partijen een bepaalde mate van comfort. Dit levert volgens de partijen een bijdrage aan een goede relatie en komt het vertonen van voorspelbaar gedrag ten goede. Publieke en private partijen wordt dan ook aanbevolen om afspraken over flexibiliteit op te nemen in samenwerkingsovereenkomsten. Partijen dienen elkaar te stimuleren om bij toekomstige gebiedsontwikkelingen aandacht te besteden aan afspraken over flexibiliteit.

2. Meer aandacht besteden aan algemene richtlijnen

Naast het opnemen van flexibiliteitsafspraken in samenwerkingsovereenkomsten wordt aanbevolen om meer aandacht te schenken aan algemene richtlijnen ten aanzien van veranderende omstandigheden. Hiermee worden afspraken bedoeld die duidelijk maken hoe partijen dienen te handelen bij het optreden van veranderende omstandigheden. Door hiervoor juist meer afspraken te maken in de samenwerkingsovereen-

komsten ontstaat meer flexibiliteit. Het geeft partijen duidelijkheid hoe er gehandeld moet worden waardoor sneller ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden en opportunistisch gedrag wordt voorkomen. Onduidelijkheid over de te volgen procedures bij veranderende omstandigheden kan voor ongewenste vertraging zorgen. Door de algemene afspraken nader in te vullen kan de doorlooptijd van heronderhandelingen, welke langdurig en kostbaar kunnen zijn, mogelijk beperkt worden.

3. Opnemen considerans bij samenwerkingsovereenkomsten

Als laatste wordt aanbevolen om een considerans op te nemen bij de samenwerkingsovereenkomsten waarin de beweegredenen en achtergrond van de gemaakte afspraken zijn opgenomen. De realisatie van gebiedsontwikkelingen is voor een groot deel afhankelijk van de personen die er bij betrokken zijn. Gedurende de doorlooptijd zullen hier echter wijzigingen in optreden. Een considerans, die dient als 'contractueel geheugen', kan bijdragen aan een eenduidige interpretatie van de overeenkomst gedurende de gehele looptijd.

Casus Noordelijk Stationsgebied Gouda

Het Noordelijk Stationsgebied vormt een belangrijk onderdeel van de totale herontwikkeling van de Spoorzone Gouda. Met de ontwikkeling van dit deelgebied zal er een multifunctioneel gebied gerealiseerd worden waar naast een nieuwe stationshal en het Huis van de Stad (nieuw stadhuis) aandacht is voor een mix van wonen, werken en voorzieningen. Zo omvat de ontwikkeling onder meer woningen, kantoren, winkels, voorzieningen (zijnde bioscoop, horeca, hotel), parkeergelegenheden en fietsenstallingen. Hierdoor moet er een nieuw stedelijk centrum ontstaan dat een levendig gebied vormt en voor een verbinding zorgt met de oude binnenstad.

Bij de ontwikkeling van het Noordelijke Stationsgebied zijn de gemeente Gouda en NS Poort betrokken. De betrokkenheid van juist deze twee actoren komt voort uit de grondposities van beide partijen in het gebied. De totale duur van de ontwikkeling van het Noordelijk Stationsgebied en de rest van de Spoorzone zal hoogstwaarschijnlijk 15 jaar in beslag nemen. De eerste plannen voor de ontwikkeling van de Spoorzone dateren uit het begin van de jaren negentig, maar in 2002 is het structureel opgepakt door de gemeente Gouda en NS Vastgoed. Na een aantal jaren van planontwikkeling is eind 2008 de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied ondertekend.

Uit de interviews met beide partijen komt naar voren dat er in deze overeenkomst nadrukkelijk rekening is gehouden met flexibiliteitsafspraken om te kunnen inspelen op veranderende omstandighe-

den. Dit komt voort uit de insteek van de gemeente om zekerheid te hebben op het financiële vlak, zoals de grondwaarden. Redenen voor deze gewenste financiële zekerheid betreffen de financiële positie van de gemeente en de grote investering die gemoeid is met de ontwikkeling. Beide partijen benadrukken dat er harde financiële afspraken zijn gemaakt. Hierdoor ontstaat er voor de gemeente vroegtijdig duidelijkheid over de te ontvangen inkomsten ongeacht het optreden van veranderende omstandigheden. NS is hiermee akkoord gegaan, maar wel op de voorwaarde dat er ruimte wordt opgenomen in de overeenkomst op andere dan financiële aspecten om in te kunnen spelen op veranderende economische omstandigheden. Dit houdt dus in dat vanuit de wens om niet flexibel te zijn op één aspect, financieel, partijen uitgekomen zijn op afspraken over flexibiliteit binnen andere aspecten. Deze aspecten betreffen het te realiseren functionele programma en de planning:

- 1 Functionele flexibiliteitsafspraken zijn bijvoorbeeld gemaakt ten aanzien van het te realiseren programma in het Noordelijke Stationsgebied. In de overeenkomst is opgenomen dat er binnen bepaalde bandbreedtes aanpassingen gedaan kunnen worden aan de te realiseren functies. In het programma is bijvoorbeeld een hotel opgenomen, wat omgezet kan worden naar kantoren of woningen als de marktomstandigheden daar om vragen. Tevens kan er geschoven worden met de locaties van de verschillende functies. NS Poort kan dus bijvoorbeeld eerst kantoren gaan ontwikkelen op de locatie van het hotel, als dan later toch nog mogelijkheden zijn voor de realisatie van een hotel dan kan die op één van de plekken worden gerealiseerd waar een kantoor gepland stond. In de overeenkomst is de basis afgesproken van wat gerealiseerd gaat worden.
- 2 Tevens zijn er planningstechnische flexibiliteitsafspraken gemaakt. Zo zijn voor ongeveer de helft van het Noordelijk Stationsgebied afspraken gemaakt over wanneer ontwikkeling hiervan dient plaats te vinden. De andere helft van het gebied wil men op termijn realiseren, maar ontwikkeling hiervan kan ook later plaatsvinden dan de originele planning. Dat is contractueel gezien geen probleem. Niet het gehele programma dient dus op een vastgesteld tijdstip gerealiseerd te zijn.

Het feit dat één partij juist harde financiële afspraken wilde opnemen in de overeenkomst heeft dus een belangrijke rol gespeeld in de uiteindelijke vormgeving van de overeenkomst met daarin juist ook afspraken over flexibiliteit.

Bevindingen

De beschreven onderzoeken hebben een aantal gezamenlijke karakteristieken. Hieronder worden de verschillende bevindingen in het verlengde van elkaar beschouwd en wordt aangegeven welke lessen uit de gezamenlijke onderzoeken kunnen worden geleerd.

Flexibiliteit in overeenkomsten versus reële opties

Onzekerheid is een feit bij gebiedsontwikkelingen. Ontkennen ervan is zelfs onwenselijk. Het is beter om na te denken hoe met onzekerheid kan worden omgegaan. Uit de onderzoeken komt naar voren dat het belangrijk is om vroegtijdig te kijken naar mogelijkheden voor flexibiliteit. Het denken in reële opties kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Het is echter ook van belang dat in een latere fase van de ontwikkeling wanneer er samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten met andere partijen ervoor zorggedragen wordt dat de eerder bedachte flexibiliteit aan de hand van het denken in reële opties zijn weerslag kent in de te sluiten contracten. Wordt hierin geen rekening gehouden met een veranderende wereld dan kunnen de reële opties niet benut worden.

Reële opties versus value capturing

Het is lastig om aan flexibiliteit, die is geconcretiseerd in termen van één of meerdere reële opties, een goede kwantitatieve onderbouwing toe te kennen. Een kwalitatieve beschrijving past daarom beter bij de gebiedsontwikkelingspraktijk. Het feit dat het kwantitatief onderbouwen van reële opties lastig is neemt niet weg dat bij discussies over value capturing en bijdragen die verschillende partijen aan een project moeten leveren er gesproken moet worden over financiële consequenties van bepaalde beslissingen. Maar ook hier geldt dat de gecreëerde waarde waarover wordt onderhandeld (en die bij alternatieve oplossingen hoger of lager kan uitvallen) zich niet eenvoudig in geld laat uitdrukken. Financiën vormen dus het kader voor onderhandelingen en discussie tussen de verschillende partijen, terwijl de exacte bedragen en waarden waarom het gaat niet bekend zijn. Dit leidt er zowel bij value capturing als bij het bepalen van reële opties toe dat naast financiële bepalingen procesmatige factoren zoals het verkrijgen van politiek draagvlak een grote rol spelen.

Value capturing versus flexibiliteit in overeenkomsten

Bij Value Capturing wordt geprobeerd vooraf afspraken te maken tussen verschillende (publieke) partijen over bijdragen aan een gebiedsontwikkeling als gevolg van een waardestijging die een partij door de ontwikkeling ondervindt. Doelstelling van value capturing is afspraken maken over financiële bijdragen aan een ontwikkeling. Deze afspraken gaan echter gepaard met afspraken over ondermeer de doelstelling en daad-

werkelijke functionele invulling van een ontwikkeling. Hiermee worden dus al in een zeer vroeg stadium zaken tussen publieke partijen contractueel vastgelegd die ervoor zorgen dat er verderop in het proces minder ruimte is om flexibiliteitsafspraken op te nemen tussen bijvoorbeeld initiatiefnemer en ontwikkelaar. Aan de ene kant is Value Capturing nodig om projecten van de grond te krijgen, aan de andere kant vermindert value capturing de flexibiliteitsmogelijkheden verderop in het project die ook gemaakt moeten kunnen worden om een project te realiseren.

Zoals bovenstaande raakvlakken tussen de inzichten van de drie uitdagingen waar de onderzoeken zich op hebben gericht duidelijk maken, is een duidelijke overkoepelende strategie voor de opdrachtgever van een gebiedsontwikkeling van groot belang. Bij toekomstige gebiedsontwikkelingen zijn zowel het grijpbaar maken van meerwaarde en de financiële afspiegeling hiervan op de partijen die deze meerwaarde ervaren, als het zoeken naar oplossingen om te kunnen omgaan met veranderende omstandigheden van groot belang. De raakvlakken tussen de onderzoeken maken echter duidelijk dat dit geen sinecure is. Als opdrachtgever is het belangrijk hier vroegtijdig over na te denken aangezien alles in elkaar grijpt bij dit soort complexe ontwikkelingen.

Referenties

Value Capturing als financieringsinstrument

- Boeve, D. (2006). *Financiering en verevening bij regionale projecten*. Opgeroepen op september 6, 2008, van <http://www.ruimte-mobiliteit.nl/download/download.aspx?id=bac6bb7e-3674-4184-bfb5-73fec37f5450>
- Bryson, M.J. & Roering, W.D. (1987). *Applying private sector strategic planning in the public sector*. Journal - American Planning Association 53 (1), pp. 9-
- Harkes, N. (2008). *Value Capturing*. Real Estate, Vol. 56 pp. 27-29.
- Huisman, J.J. (2006). *Value Capturing: Toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.
- Offermans, R. N. (2004). *Value Capturing: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?* Rotterdam: EUR.
- TCTubantia (2008). De Twentsche Courant Tubantia, 13 juni 2008
- Vries, A. de (2006). *Verevening sleutel tot bijdragen uit gebiedsontwikkeling voor infrastructuur*. Opgeroepen op augustus 4, 2008, van http://www.ruimte-mobiliteit.nl/Website/_t0_p0_m7_i4332.htm
- Wolff, H. de (2006). *Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Reële opties bieden inzicht in de werkelijke waarde van gebiedsontwikkelingsprojecten

- Amram, M. & Kulatilaka, N. (1999). *Real Options: Managing Strategic Investment in an Uncertain World*. Boston: Harvard Business School Press.
- Brealey, R.A., Myers, S.C. & Allen, F. (2006). *Corporate Finance*. 8e editie. Irwin: McGraw-Hill.
- Burgemeester en Wethouders Utrecht (2009). *Brief Tracéwijziging Tram Stationsgebied*.
- Heijden, K. van der (2005). *Scenarios – The art of strategic conversation*. 2e editie. Chichester: John Wiley and Sons.
- Myers, S.C. (1977). *Determinants of corporate borrowing*. Journal of financial economics, Vol. 5, pp. 147-175.

Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen

- Kenniscentrum PPS (2003), *Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en pps*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Luo, Y (2002), *Contract, Cooperation, and performance in International Joint Ventures*, Strategic Management Journal 23: 903-919.
- Raad Landelijk Gebied (RLG) (2007), *Achter open deuren: Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*, Amersfoort: Publicatie RLG 07/5.
- Williamson, O.E. (1979), *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations*, Journal of Law and Economics 22: 233-261.