

Goed risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkeling voorkomt tegenvallers

Risicomanagement wordt vaak niet goed toegepast. Terwijl risicomanagement juist een belangrijk middel is om een project succesvol te laten verlopen, vooral bij complexe projecten, zoals publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Dit was voor het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën en het PPS-bureau landelijk gebied van het Ministerie van LNV de aanleiding voor het uitbrengen van de *Handleiding Risicomanagement bij PPS-Gebiedsontwikkeling*.

Gebiedsontwikkelingsprojecten in een publiek-private samenwerkingsvorm spelen zich af in een complexe omgeving. Verschillende functies moeten worden gecombineerd. Dit geldt voor zowel uitlegprojecten, binnenstedelijke herstructurering of een natuur- en recreatieontwikkeling. Wonen, werken, winkelen, recreëren en vervoer moeten integraal worden gerealiseerd. In deze omgeving zijn veel partijen betrokken met eigen belangen, randvoorwaarden en doelstellingen. Niet alleen verschillende publieke partijen kunnen betrokken zijn, zoals gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries, maar ook private partijen, zoals ontwikkelaars, beleggers en bouwers.

In de praktijk wordt de keuze voor publiek-private samenwerking vaak bepaald door beperkte financiële middelen of het weerstandvermogen van de overheidspartijen om risico's te nemen. Ook het feit dat private organisaties regelmatig cruciale grondposities bezitten, is vaak een reden om voor een PPS te kiezen. Niet altijd kan de overheid dan om zulke partijen heen (en vice versa). Die omstandigheden dwingen hen te kijken naar een efficiënte planvorming en -realisatie, naar de opbrengstpotentie van projecten, naar de risico's en risicoverdeling en naar de wijze van samenwerking. Partijen moeten duidelijk formuleren wat hun doelstellingen zijn bij het gebiedsontwikkelingsproject: bijvoorbeeld het realiseren van het woningbouwprogramma, de kwaliteit, de realisatietermijn (bijv. in verband met VINEX-subsidie), de verdien capaciteit of het vermijden van financiële risico's. Mede af-

hankelijk daarvan kan bepaald worden of een PPS opportuun is en zo ja, welke vorm.

Publiek-private samenwerking is een containerbegrip. Grofweg zijn er drie verschillende PPS-modellen te onderscheiden: het bouwclaim model, de joint venture en het concessiemodel (zie ook de handleiding *Samenwerkingsmodellen en juridische vormgeving van het Kenniscentrum PPS*, 2004). In deze modellen worden taken, verantwoordelijkheden en risico's op verschillende manieren tussen de publieke en private sector verdeeld of gedeeld.

Bouwclaim: zeggenschap en risico blijven voor een groot gedeelte bij de overheid

Het kernthema van het bouwclaim-model is 'voor wat hoort wat'. Private partijen, die gronden in bezit hebben, verplichten zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen. In ruil daarvoor maakt de gemeente de gronden bouwrijp en levert deze bouwrijpe kavels weer terug. De gemeente en de private partijen tekenen vooraf een overeenkomst waarin wordt afgesproken voor welke prijs de gemeente de gronden koopt en weer terug verkoopt. De gemeente betaalt meestal een lagere prijs dan de grondprijs waarvoor de marktpartij het heeft gekocht. Dat verschil verwacht de marktpartij goed te maken bij de ontwikkeling en bouw op de kavels. De gemeente bepaalt de kaders waarbinnen de private partijen de gronden mogen ontwikkelen. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente. Ook het bouw-

DRS. E. BINDELS*,
DRS. F. TEN HAVE**
en **DRS. M.**
SCHAPENDONK**

en woonrijp maken met de bijbehorende risico's zijn een gemeentelijke zaak.

Joint venture: Zeggenschap en risico worden gedeeld met de private sector

Een mogelijke vorm van een joint venture is dat de gemeente samen met private partijen een privaatrechtelijke grondexploitatie maatschappij (GEM) opricht, die het project realiseert. De publieke en private partners verkopen hun gronden in het plangebied aan de GEM. Eventuele overige gronden verwerft de GEM zelf. De GEM is vervolgens verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. Het grondexploitatie risico wordt in dit model verdeeld tussen de gemeente en marktpartij(en) in de verhouding waarin zij participeren in de GEM. In een overeenkomst zijn de spelregels voor de GEM vastgelegd. Essentieel in dit model is het delen van risico en zeggenschap. De gemeente levert weliswaar invloed in op het grondbedrijfsproces (bouw- en woonrijp maken, inrichting openbaar gebied, planvorming, gronduitgiftebeleid), maar heeft ook een verminderd risico. Voor de marktpartijen geldt het omgekeerde; zij dragen risico in een oorspronkelijk gemeentelijke aangelegenheid (de grondexploitatie), maar daar krijgen ze invloed voor terug.

Concessiemodel: Overdracht van zeggenschap en risico's aan private partijen

In het concessiemodel krijgen de ontwikkelaars de beschikking over alle gronden op een locatie. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. De gemeente beperkt zich tot het vaststellen van een programma van eisen. Overigens vertoont het concessiemodel verwachtschap met de private zelfrealisatie, waarbij een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en exploitant wordt gesloten. Verschil is echter dat zelfrealisatie vanuit een private grondpositie start, wat bij een concessie niet het geval hoeft te zijn. Ook is bij het concessiemodel de inrichting van het openbaar gebied – binnen door de gemeente te stellen randvoorwaarden – een taak van de private partij(en).

Het belang van risicomanagement van begin tot eind, in iedere fase

Risicomanagement is méér dan een risicoparagraaf bij de grondexploitatie. Verschillende publieke en private partijen moeten overeenstemming bereiken over de uitgangspunten en doelstellingen, gezamenlijk plannen maken en een samenwerkingsverband smeden. Dit onderscheidt PPS-projecten van traditionele ontwikkelingsprojecten. De projectleider is aanvankelijk vooral een procesmanager, die schippert tussen uiteenlopende partijen, belangen en doelstellingen. Hierdoor zijn de risico's die samenhangen met dit proces, zoals omgevingsrisico's en samenwer-

kingsrisico's, vooral in de beginfase relevant (zie figuur 1).

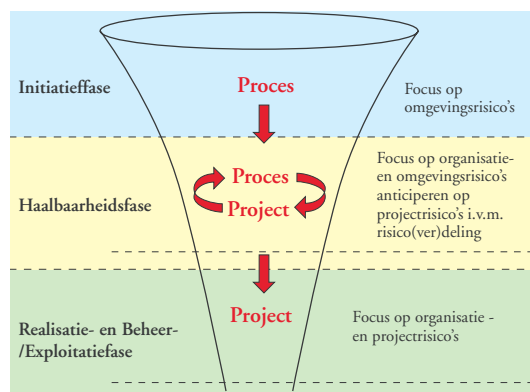
Naarmate het project vordert, worden de doelstellingen en de randvoorwaarden concreter en krijgt het project inhoud met een ruimtelijk plan, een (grond)exploitatieberekening, een samenwerkingsovereenkomst en een uitvoeringsorganisatie. Dan gaan de projectrisico's en de organisatie risico's een belangrijke rol spelen. De aard en de impact van de risico's en de kans dat deze zich voor zullen doen, kunnen steeds nauwkeuriger worden bepaald. Dat heeft ook consequenties voor de risicoanalyse methoden die per fase hanteerbaar zijn.

Het bepalen van de risico's moet al beginnen bij de start, de *initiatiefase*. In deze fase helpt een risicoanalyse om de juiste strategische keuzes te maken. Welke kansen en bedreigingen zijn er, op welke wijze kan samenwerking met andere partijen de kans van slagen vergroten en met wie moeten dan waarover afspraken worden gemaakt? Welke partijen, zowel publiek als private, spelen een rol en wat zijn hun belangen en doelstellingen? Hoe krijgen we iedereen op één lijn? Wat zijn de beleidsmatige en financiële contouren?

Een gebiedsontwikkelingsproject begint met een ruimtelijk probleem en een beleidsambitie. Verkend moet worden hoe een idee contouren kan krijgen met een ruw programma en een visie. De projectleider probeert draagvlak te krijgen, de mogelijke samenwerking te verkennen, commitment te bevorderen en de financiële kaders af te tasten. Deze fase eindigt meestal met een projectplan en een intentieovereenkomst (als gekozen wordt voor een PPS). Daarin leggen de betrokken publieke en private partijen de intentie vast om gezamenlijk de haalbaarheid te onderzoeken.

Een risicoanalyse richt zich in deze fase op het proces. Niet alleen risico's moeten in kaart worden gebracht, maar ook mogelijkheden en kansen. Met alléén kijken naar risico's komt een project in deze fase nooit verder. Er moeten combinaties worden gezocht en partijen worden samengebracht. Geschikte methoden daarvoor zijn opportunity planning, een sterkte-zwakte analyse (SWOT) of een risico-matrix. Opportu-

Figuur 1 Fasering in relatie tot risico's



nity planning richt zich op het creëren van de 'juiste' omstandigheden met de nadruk op de 'upside risks' oftewel de kansen. Een SWOT-analyse brengt enerzijds de sterkten en zwakten van de eigen organisatie en de overige partijen in kaart en anderzijds de kansen en bedreigingen in de omgeving. De risico-matrix inventariseert risico's op basis van projectactiviteiten naar specifieke invalshoeken.

Tijdens de volgende fase, de *haalbaarheidsfase*, wordt het idee vertaald in een project. De risico's moeten in kaart worden gebracht om in een overeenkomst te worden verdeeld tussen of gedeeld met andere partijen. De doelstellingen, randvoorwaarden en reikwijdte van het project krijgen geleidelijk gestalte. Het ruimtelijk programma, de financiële consequenties en de juridische inhoud van de samenwerkingsconstructie(s) worden uitgewerkt. In deze fase vindt tevens de selectie van de private partijen plaats. De projectleider opereert in deze fase 'tussen inhoud en proces'. De haalbaarheidsfase eindigt met een samenwerkingsovereenkomst, op basis van een concreet plan met een exploitatieberekening. Hierbij moeten de risico's terecht komen bij de partij die ze het best kan beheersen. De risico's kunnen echter alleen goed verdeeld worden als ze adequaat zijn geïnventariseerd en geanalyseerd.

Analysemethoden als scenarioanalyse, de risicomatrix en risk mapping stellen de projectleider in staat om in deze fase de risico's in te kunnen schatten. Met de risk mapping methode worden de geïnventariseerde risico's schematisch 'gescoord' op basis van de impact en de kans dat ze zich voordoen. Met behulp van de scenarioanalyse wordt op grond van de belangrijkste kansen en bedreigingen een aantal alternatieve toekomstbeelden geschetst. De risk-mapping methode en de scenarioanalyse kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie opleveren.

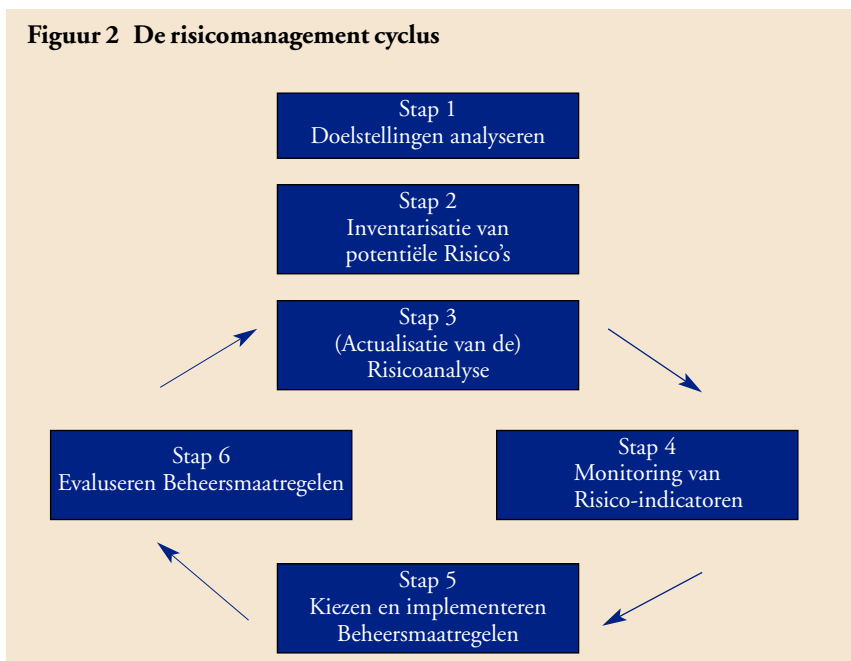
Vanaf de *realisatie- en de beheer-/exploitatie-fase* functioneert de projectleider meer als een projectmanager, die de projectdoelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden tracht te realiseren. Daarbij is relevant of de kwaliteit van de vastgestelde plannen en de exploitatieberekening actueel en voldoende zijn. Ook is belangrijk te monitoren welke ontwikkelingen het behalen van de doelstellingen beïnvloeden. Is de projectorganisatie toegerust op de uitvoering? Naarmate de doelstellingen en randvoorwaarden van het project 'harder' worden, kunnen de risico's en hun financiële consequenties ook steeds concreter en nauwkeuriger worden ingeschat. Daarom kan de projectleider in deze fasen financiële analysemethoden gebruiken, zoals een gevoeligheidsanalyse of een Monte Carlo analyse. Een gevoeligheidsanalyse is bedoeld om de financiële bandbreedte van het exploitatiesaldo te achterhalen. Een Monte Carlo analyse is een statistische simulatie waarmee door een aantal financiële scenario's de kans op een financiële afwijking wordt aangegeven.

In de *tabel* op blz. 17 worden de fasen, de bijbehorende risicosoorten en analysemethoden schematisch weergegeven.

De risicomangement cyclus: geen foto maar een film

Risicomangement is méér dan het in kaart brengen van risico's, het moet een continu proces zijn (geen foto maar een film). Bovendien moeten ook 'kansen' en 'mogelijke meevallers' worden geïnventariseerd. Het benutten daarvan is vaak een effectieve manier om op de bedreigingen in te spelen.

In *figuur 2* wordt de risicomangement cyclus weergegeven.



Een analyse van de doelstellingen en randvoorwaarden vormt de *input* voor de eerste inventarisatie van de mogelijke risico's. Op grond van de analyse van de doelstelling en de fase waarin het project verkeert, kan bepaald worden welke risicoanalysemethode gebruikt wordt.

Bij de volgende stappen (2 en 3) ligt de nadruk op de identificatie en analyse van de potentiële kansen en bedreigingen. Hierbij kunnen de achtergrondfactoren worden aangegeven, zoals relevante marktontwikkelingen. Die kunnen dienen als indicator voor het optreden van een bepaald risico. Om de lijst met potentiële risico's vervolgens hanteerbaar te maken wordt een ordening aangebracht. Daarbij spelen de kans dat die risico's zich daadwerkelijk voordoen en de impact daarvan een belangrijke rol. Zo kunnen risico's onderscheiden worden die pas later relevant kunnen blijken. Daarom kan besloten worden deze risico's te blijven monitoren.

In stap 4 moet dan bepaald worden door wie, op welke wijze en met welke frequentie deze risico's worden gevolgd. Op deze wijze blijft het risicoprofiel actueel en steeds concreter.

De volgende stap is het opstellen van een beheersstrategie. Dat houdt in dat maatregelen moeten worden getroffen om de risico's te vermijden, te verkleinen, over te dragen aan een andere partij of te accepteren.

Tenslotte laat stap 6 zien dat deze beheersmaatregelen regelmatig moeten worden geëva-

lueerd: hebben ze tijdig en voldoende effect gehad? Op basis van deze evaluatie kan een actualisatie van de risicoanalyse noodzakelijk zijn. Hiermee wordt de gehele risicomangementcyclus vervolgens opnieuw doorlopen.

Het inbedden van de risicomangementcyclus in de projectorganisatie

In de praktijk wordt dikwijls volstaan met het identificeren en analyseren van de risico's. De vervolgstappen, zoals het monitoren van de risico-indicatoren en het opstellen van een beheersstrategie worden vaak niet uitgevoerd, terwijl deze essentieel zijn. Deze vervolgstappen moeten expliciet en systematisch zijn. Het komt nogal eens voor dat de resultaten van een risicoanalyse in de realisatiefase direct worden verwerkt in de actualisatie van de exploitatieberekening. Uit een verschillenanalyse moet dan blijken *wát wáárom* is veranderd. Met deze werkwijze wordt niet duidelijk welke afwegingen zijn gemaakt, welke consequenties deze kunnen hebben en welke verschillende beheersmogelijkheden er zijn. Er wordt slechts één variant voorgeschoteld: het volgens de projectorganisatie meest realistische scenario. Bij adequaat risicomangement worden de risicoanalyse en de beheersmaatregelen daarentegen expliciet onder-

<i>Fase</i>	<i>Functie risicoanalyse</i>	<i>Belangrijke risico'soorten</i>	<i>Analysemethoden</i>
<i>Initiatiefase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategiebepaling voor de totstandkoming van de samenwerking met belanghebbenden • Input voor opstellen ruwe contouren voor een ruimtelijk plan en beleidsmatige en financiële randvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsrisico's, zoals politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's en samenwerkingsrisico's • Projectrisico's, zoals ruimtelijke risico's 	<ul style="list-style-type: none"> • SWOT-analyse • Risicomatrix • Opportunityplanning
<i>Haalbaarheidsfase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen kwaliteit van de projectorganisatie • Beoordelen van de haalbaarheid van het (concept)plan • Identificatie van de belangrijkste risico's van het voorgenomen plan • Realiseren van een evenwichtige risicoverdeling met partners in de PPS 	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsrisico's, zoals samenwerkingsrisico's, politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's • Organisatierisico's, zoals structuur van de projectorganisatie en kwaliteit en kwantiteit van het personeel • Projectrisico's, zoals risico's i.v.m. de beoogde PPS-constructie, plankwaliteit en ruimtelijk risico 	<ul style="list-style-type: none"> • Scenario-analyse • Riskmapping • Gevoelighedsanalyse • Risicomatrix
<i>Realisatiefase en exploitatie-/beheerfase</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Waarborgen kwaliteit van de projectorganisatie • Beoordelen kwaliteit en actualiteit plan en exploitatieberekening • Beheersen van de doelstellingen en randvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatierisico's, zoals cultuur, structuur en processen • Projectrisico's, zoals risico's i.v.m. de PPS-constructie, plankwaliteit en het ruimtelijk risico • Omgevingsrisico's, zoals economische ontwikkelingen en risico's i.v.m. financiële parameters 	<ul style="list-style-type: none"> • Scenario-analyse • Risicomatrix • Riskmapping • Gevoelighedsanalyse • Monte Carlo analyse

deel gemaakt van de besluitvorming. Daarvoor moet ook de cyclus worden verankerd in de projectorganisatie.

Risicomanagement moet een standaard systeem worden. Dat kan door het te verankeren in de planning & control cyclus, in voortgangsrapportages en in de administratieve organisatie. Voorbeelden daarvan zijn aangescherpte procedures voor omvangrijke risico's, second opinions, go/no-go bevoegdheden door een risicoanalyse op te nemen als expliciet onderdeel van besluitvormingsprocedures, periodieke evaluatie van de projectorganisatie en een relatie leggen met het vormen van reserves en voorzieningen en de mutaties daarin.

Dit soort systeemseisen werken in de praktijk alleen als projectmedewerkers zich voldoende bewust zijn van risico's en weten wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat kan door de risico's te verdelen over de verschillende medewerkers op basis van hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast kan binnen de projectorganisatie een risicomanager worden aangesteld die verantwoordelijk is voor de voort-

gang van het risicomanagement. Normaliter dienen de deelprojectleiders en stafdiensten verantwoordelijk te zijn voor het bijhouden van de risico-inventarisatie, het vaststellen van de knelpunten en het rapporteren hierover. Een risicomanager verzamelt en analyseert de rapportages en geeft de beslispunten aan. Het management stelt de risicorapportages vast, bespreekt de knelpunten en beslist over de beheersmaatregelen. Van belang is dat de resultaten van de risicoanalyse door de projectmedewerkers onderschreven worden. Wanneer zij voor bepaalde risico's verantwoordelijk worden gemaakt, dienen zij ook betrokken te worden bij de monitoring van de indicatoren en bij het implementeren van de beheersmaatregelen.

Noten

* Werkzaam bij het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën.

** Consultants bij Deloitte en betrokken geweest bij het opstellen van de Handleiding Risicomanagement.

Risicomanagement wordt in de praktijk nogal eens als overbodig, bureaucratisch of als een open deur ervaren. Ofschoon risicomanagement op vele manieren ingevuld kan worden en de methoden daarbij ondergeschikt zijn, gaat het in essentie om het gedwongen worden tot nadenken over risico's en kansen. En dat nadenken moet niet pas starten in de realisatiefase, want dan zijn al vele keuzes (impliciet of expliciet) gemaakt. Zeker gegeven de veelheid aan partijen, doelstellingen en randvoorwaarden die specifiek bij een PPS-gebiedsontwikkeling aan de orde zijn. De meerwaarde van publiek-private samenwerking smaakt immers des te beter als er geen onverwachte tegenvallers blijken op te treden door een goede risicobeheersing.

*Naast de handleiding Risicomanagement geeft het Kenniscentrum PPS een zevental andere handleidingen uit over PPS bij gebiedsontwikkeling. De onderwerpen zijn Europese aanbesteding, samenwerkingmodellen, publiek-publieke samenwerking, selectie van private partijen, financiële modellen, inrichting van het PPS-proces en een kenniswijzer. De handleidingen zijn beschikbaar via de website pps.minfin.nl
De handleidingen van het PPS-bureau landelijk gebied zijn beschikbaar via de website www.agro.nl/psgroen*