



Universiteit Utrecht

Risicomanagement bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten

Het beheersen van risico's tijdens een crisis

- Onderzoeksverslag -

Student

J.W.M. Groot (5515408)

Begeleider

S.C.M. Geertman

Datum

5 december 2018

Voorwoord

Na tien leerzame maanden, lever ik hierbij mijn masterthesis in. In samenwerking met de gemeente Alkmaar heb ik onderzoek gedaan naar de toepassing van risicomanagement bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Dit onderwerp komt voort uit meerdere gesprekken met collega's van de gemeente Alkmaar en hoogleraren van de Universiteit Utrecht. Graag wil ik Stan Geertman bedanken voor de begeleiding de afgelopen tien maanden. De gesprekken hebben mij uiteindelijk gebracht tot waar ik nu ben.

Verder wil ik middels deze weg graag de respondenten van het onderzoek en mijn collega's bij de gemeente Alkmaar bedanken. Het enthousiasme waarmee ik ben ontvangen heb ik als zeer prettig ervaren, en zorgde voor de juiste stimulans.

Tot slot wil ik - evenals bij mijn bachelorthesis - mijn vriendin Robin Braas en mijn ouders Dick en Betty Groot bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun de afgelopen vierenhalf jaar. De ondersteuning die ik van hen heb mogen ontvangen heeft er toe geleid dat ik mij vol kon concentreren op de opleiding.

Rest mij niets dan u veel leesplezier te wensen.

Mark Groot

Alkmaar, 5 december 2018

Samenvatting

De crisis van 2008 staat in het collectief geheugen gegrift. De periode die ongeveer zes jaar aanhield, legde de kwetbaarheid van de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling bloot. Hoewel de toepassing van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkelingen voor de crisis al was opgekomen, heeft het zich tijdens de crisis verder ontwikkeld tot een vast onderdeel binnen het team van ruimtelijke plannen.

De ruimtelijke context waarbinnen de vastgoedontwikkelingsmarkt acteert heeft zich in toenemende mate verplaatst naar binnenstedelijke gebieden. Door grootschalige investeringen in stedelijke ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig en de VINEX-wijken in de jaren negentig, is de kwaliteit van de leefomgeving in steden sterk verbeterd. De steden trekken tegenwoordig grote groepen nieuwe bewoners aan. Met de komst van de Ladder van duurzame verstedelijking, in 2012, is het rijksbeleid geconcretiseerd in de wet. De herstructurering van binnenstedelijke gebieden tot nieuwe woonmilieus is een intensief en kostbaar proces. Zeker tijdens een diepe crisis is het niet een voor de hand liggende ontwikkelingsstrategie. De nieuwe ruimtelijke context waarbinnen ontwikkelingen plaatsvinden zorgt voor nieuwe risico's in het ontwikkelingsproces en op de grondexploitatie.

Hoewel de economische ontwikkeling momenteel weer terug is op het niveau van voor de crisis betekent dit niet dat de bouwsector achterover kan leunen. Doordat de vastgoedontwikkelingsmarkt hard is getroffen tijdens de crisis heeft veel personeel de sector verlaten, en is maar een kleine groep teruggekomen. Dit heeft gevolgen voor het bouwproces en de grondexploitatie. De huidige krapte op de markt zorgt ervoor dat er onvoldoende nieuwe woningen bijkomen en de prijs van woningen sterk stijgt.

De nieuwe ontwikkelingen op de vastgoedmarkt dragen bij aan de zorgen voor een nieuwe crisis. De aard en omvang van een crisis is natuurlijk nog niet bekend, maar gezien de grilligheid van de vastgoedmarkt is het verstandig om lessen te trekken uit de afgelopen crisis. Het is daarom relevant dat de toepassing van risicomanagement bij binnenstedelijke herstructurering juist nu, in een periode van hoogconjunctuur, wordt uitgevoerd. De vraag die centraal staat in dit onderzoek was:

Welke risico's hebben tijdens de crisis invloed gehad op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten, en in hoeverre had risicomanagement deze risico's beter kunnen beheersen?

In dit onderzoek is gepoogd een verklaring te vinden voor risico's die zich tijdens crisis hebben voorgedaan op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten, en hoe risicomanagement deze risico's beter had kunnen beheersen. Om dit te bereiken is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd dat bestond uit veertien expert-interviews. Hierbij is gebruik gemaakt van een inductieve onderzoeksmethode waarbij aan de hand van de verkregen onderzoeksgegevens een algemene uitspraak (theorie) is geformuleerd. Vanwege de zoektocht naar verklaringen was flexibiliteit tijdens de interviews van belang.

Bij het toepassen van risicomanagement bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten zijn verschillende actoren betrokken. De respondenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek zijn onderverdeeld in twee groepen: 1) medewerkers van gemeenten die betrokken zijn bij het risicomanagement van binnenstedelijke herstructureringsprojecten; en 2) de deskundigen die, ieder met een eigen specialisatie, werkzaam zijn binnen het ruimtelijk domein. De gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek zijn geselecteerd op basis van vier geformuleerde criteria. Door twee groepen in het onderzoek te betrekken is gepoogd om zoveel mogelijk data te verkrijgen en sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen. Hierdoor wordt de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten zoveel mogelijk gewaarborgd.

Uit het onderzoek bleek dat de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten tijdens de crisis met drie typen risico's werd geconfronteerd: politieke discontinuïteit, planoptimisme en het tijdelijk gebruik van verouderd vastgoed. Om de risico's zoveel mogelijk te beheersen hebben gemeenten zich meer gericht op organische gebiedsontwikkeling en de toepassing van risicomanagement. Door meer ruimte te bieden aan organische gebiedsontwikkeling kwam het initiatief voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen meer bij private partijen te liggen, waardoor gemeenten minder risico's droegen. Daarnaast was de omvang van de projecten kleiner. De overgang naar organische gebiedsontwikkeling was gericht op de uitvoering. De toepassing van risicomanagement was daarentegen meer een procesbegeleider.

De toepassing van risicomanagement bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten heeft een drietal nadelen. Ten eerste is het doorlopen van risicomanagement een subjectieve activiteit. Hierdoor zal ieder team dat verantwoordelijk is voor het risicomanagement met andere risico's en wegen komen. Ten tweede vormen de beheersmaatregelen een probleem. Dit komt doordat de beheersmaatregelen opgesteld worden voor de toekomst. Hierdoor sluit de beheersmaatregel op het moment van inwerkingtreding niet altijd goed aan op de actuele situatie. Daarbij is het niet mogelijk om het resultaat van de beheersmaatregel goed te beoordelen. Het laatste kritische punt van risicomanagement is de periode waarvoor het wordt opgesteld. Momenteel is de scope van risicomanagement gericht op de grondexploitatie. Omdat de ontwikkelingsperiode van een binnenstedelijk herstructureringsproject over het algemeen langer duurt dan dat de grondexploitatie wordt opgesteld ontbreken de risico's die zich op de lange termijn voordoen.

De respondenten stellen dat er twee methoden van risicomanagement te onderscheiden zijn. Ten eerste risicomanagement op basis van de rationele benadering. Bij de rationele benadering draait het erom dat gemeenten gebruik maken van instrumenten die het proces ondersteunen. Door het rationaliseren van het proces wordt voorkomen dat fasen en activiteiten vergeten worden. Het nadeel van de rationele benadering is dat het onvoldoende flexibiliteit biedt. De tweede methode is subjectieve benadering. De subjectieve benadering gaat meer uit van het gevoel en flexibiliteit. Doordat het ontwikkelingsproces van een binnenstedelijk herstructureringsproject gemiddeld vijftien jaar in beslag neemt, geniet de subjectieve benadering de voorkeur bij risicomanagementteams.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding en relevantie	8
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Doelstelling en opbouw	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	12
2.1.1 De stad trekt aan	12
2.1.2 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	13
2.1.3 Opkomst gebiedsontwikkeling	15
2.1.4 Vermaatschappelijking	16
2.1.5 Fasering binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	18
2.2 Herstructurering	21
2.2.1 Typen herstructurering	22
2.2.2 Opkomst herstructurering als ontwikkelingsstrategie	23
2.3 Grondexploitatie	25
2.3.1 Typen grondexploitaties	25
2.3.2 Kostenverhaal via het privaat- of publiekrecht	29
2.4 Risico en onzekerheid	30
2.4.1 Risicofactoren bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	32
2.4.2 Risicofactoren bij binnenstedelijke herstructurering	35
2.4.3 Omgang met risico's tijdens de crisis	38
2.5 Risicomanagement	40
3. Onderzoeksmethode	46
3.1 Onderzoeksfilosofie	46
3.2 Onderzoeksmethode	47
3.3 Betrouwbare en valide resultaten	48
3.4 Selectie respondenten	48
3.5 Onderzoeksinstrumenten	50
3.6 Verwerkings- en analyseproces	51
3.7 Codeerschema	52
4. Resultaten	58
5. Conclusie	70
6. Discussie en aanbevelingen	74
Literatuurlijst	78

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en relevantie

De crisis van 2008 heeft de kwetsbaarheid van de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling blootgelegd. Onderzoekers stellen dat de Nederlandse bouw- en ontwikkelmarkt in de pre-crisistijd te veel verweven is geraakt met de kapitaal- en beleggingsmarkt. Hierdoor is de ruimtelijke ontwikkeling gevoelig geworden voor economische schommelingen (Buitelaar, Sorel, Verwest, Van Dongen & Bregman, 2013, p. 27). De crisis heeft grote financiële consequenties gehad voor gemeenten. Uit onderzoek van Berns, Bouwhuisen en Celik (2012) blijkt dat gemeenten tot en met 2012 voor 3,3 miljard euro op hun grondposities hebben moeten afschrijven. De enorme afschrijvingen hebben gevolgen gehad voor de sociale uitgaven en het voorzieningenniveau van gemeenten.

Sinds 2008 zijn verschillende wetenschappelijke studies uitgevoerd naar de oorzaken en gevolgen van de crisis voor de ruimtelijke ontwikkeling. Janssen-Jansen, Lloyd, Peel en Van der Krabben (2013) stellen dat de destabilisatie van de Nederlandse woningmarkt een gevolg is van het Nederlandse planningssysteem. Onderzoek van Van Joolingen, Kersten en Franzen (2009) laat zien dat voor de crisis al voortekenen zichtbaar waren van een neerwaartse ontwikkeling op de kantoren- en woningmarkt. Janssen-Jansen (2011) oordeelt dat er ontwikkelingsluchtbellen zijn ontstaan door het planoptimisme van de vastgoedmarkt. Deze zijn ontstaan doordat de Nederlandse ruimtelijke ordening zich te lang heeft laten leiden door het grootste groeiscenario van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2004.

Daarnaast kenmerkte de pre-crisis vastgoedmarkt zich als een aanbodgerichte sector. De woningmarkt bood weinig elasticiteit, waarbij woningkopers afhankelijk waren van het aanbod van projectontwikkelaars (Spit & Zoete, 2014, p. 65). De afstand tussen ontwikkelaars en eindgebruikers was groot en het aanbod reageerde traag op de vraag (Janssen-Jansen, 2011; Buitelaar et al., 2013, p. 28). De cyclus van de vastgoedmarkt wordt ook wel een *varkenscyclus* genoemd (Vastgoedmarkt, 2017). Dit betekent dat het aanbod van nieuwe ontwikkelingen pas op gang komt op het moment dat de vraag er al is. Zeker bij langjarige ontwikkelingen, zoals de vastgoedmarkt, reageren vraag en aanbod traag op elkaar. Binnen de macro-economie wordt daarin het onderscheid gemaakt in *inside lag* en *outside lag* (Mankiw, 2007, p. 408). Inside lag is de periode tussen de shock in de economie en de reactie van de overheid. Outside lag is de tijd tussen het moment dat het beleid van kracht is en de eerste effecten zichtbaar zijn.

Gedurende de crisis zijn nieuwe ontwikkelingsstrategieën opgekomen. Gerwen, Ritsema van Eck, Van Zwaneveld en Van Gemeren (2017, p. 203) stellen dat het Nederlandse planningssysteem zich meer moet ontwikkelen naar een adaptief systeem waarbij beter rekening gehouden kan worden met onzekerheden in de toekomst. Dit betekent dat de planning flexibeler en vraaggerichter moet zijn (De Zeeuw, Franzen & Mak, 2012). Kompier (2009) wijst op het belang van herbestemmen tijdens een crisis. Het tijdelijke en ongereguleerde gebruik van ruimte kan een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van de stad en het sociaal duurzame karakter van de stad versterken in perioden van laagconjunctuur.

Van der Krabben (2011) stelt dat gemeenten op zoek gaan naar strategieën om zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen ontwikkelen. Effectief en efficiënt ontwikkelen kan het beste bij grootschalige uitleggebieden zoals bij VINEX-wijken. Het kabinet heeft echter het doel om minimaal 40% van de nieuwbouwwoningen in bestaand bebouwd gebied te realiseren (Keers, Smeulders & Teerlink, 2011, p. 34). Deze ambitie is geconcretiseerd met de Ladder van duurzame verstedelijking. De Ladder (artikel 3.1.6 lid 2 Bro) stelt dat eerst de nut en noodzaak van nieuwe stedelijke ontwikkeling onderbouwd dient te worden. Het doel van de Ladder is dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd.

De verschuiving naar binnenstedelijke (her)structurering heeft meer financiële risico's. Ten eerste is het grondeigendom in bestaand stedelijk gebied meer versnipperd dan bij grootschalige uitleggebieden. Dit betekent dat er meer actoren betrokken moeten worden in het ontwikkelingsproces, en dat de kans op planschade voor bestaande bestemmingen toeneemt. Ten tweede is de waardesprong van de grond in stedelijk gebied aanzienlijk lager dan in uitleggebieden. De waardesprong is de meerwaarde van het vastgoed na een bestemmingswijziging. Tot slot is de kans op bodemverontreiniging groter in bestaand stedelijk gebied dan in uitleggebieden, en dient er meer rekening te worden gehouden met het slopen van bebouwing (Buitelaar, 2010).

Vastgoedontwikkeling wordt gezien als een risicovolle onderneming vanwege de inherente complexiteit en onzekerheid (Huchzermeier & Loch, 2001; Fisher, 2005; Gehner, 2008). Gedurende de vastgoedcrisis is het crisisdenken uitgebreid naar de ruimtelijke ordening (Van der Krabben, 2011, p. 10). Hoewel gemeenten met de invoering van het Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) uit 2003 meer inzicht moesten geven in de risico's, werd risicomanagement slechts mondjesmaat, of onjuist toegepast bij ruimtelijke projecten (Bindels, Ten Have & Schapendonk, 2004; Gehner & De Jong, 2011; Hoftijzer & Watersloot, 2012, p. 329). De toepassing van risicomanagement heeft een vaart genomen omdat financiers en verzekeraars er steeds meer op aandrongen (Gehner & De Jong, 2011, p. 24).

De toepassing van risicomanagement bij gemeenten vormt het onderwerp van verschillende wetenschappelijke studies. De risico's waarmee een gemeentelijke organisatie rekening dient te houden hebben Hoftijzer en Watersloot (2012) in kaart gebracht. Bregman, Koning en De Win (2017) hebben zich daarbij specifiek gericht op de risico's voor de grondexploitatie. Bindels et al. (2004) kwamen voor de crisis al tot de conclusie dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan het opstellen van een beheersmaatregel en het monitoren van risico-indicatoren. Hun aanbeveling was het opnemen van een risicoanalyse als verplicht onderdeel van de besluitvormingsprocedure.

1.2 Probleemstelling

De economische ontwikkeling is momenteel weer terug op het niveau van voor de crisis (CBS, 2018a). Het CPB (2018) wijdt de sterke economische groei onder andere aan de krachtige Nederlandse woningmarkt. De sterke stijging van de Nederlandse woningmarkt komt door de lage hypotheek-

rente (Priemus, 2018). De gevolgen van de groei zijn ondertussen al zichtbaar. Het aantal woningen dat te koop staat is tussen 2017 en 2018 met 13% afgenomen. De krapte-indicator is teruggelopen van 6,1 woningen in het eerste kwartaal van 2017 naar 4,5 in het eerste kwartaal van 2018. Dit aantal was op het hoogtepunt van de crisis 30. De krapte-indicator van 4,5 houdt in dat de consument voor elke aankoop uit 4,5 concurrerende woningen uit het aanbod kan kiezen. Ger Jaarsma, voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM) spreekt van een krappe woningmarkt. Deze krapte heeft gevolgen voor de gemiddelde vraagprijs van koopwoningen. In het eerste kwartaal van 2018 is de gemiddelde vraagprijs met 9,7% gestegen ten opzichte van een jaar eerder. De vraagprijs van appartementen is zelfs met 16% toegenomen (NVM, 2018). Om problemen op de vastgoedmarkt te voorkomen stellen De Zeeuw (2016) en Priemus (2018) dat de productie van nieuwbouwwoningen terug moet naar het niveau van voor de crisis, zo'n 85.000 per jaar.

Friso de Zeeuw stelt in zijn boek 'Zo werkt gebiedsontwikkeling' (2018, p. 22) dat na de 'wederopstanding' van de economie en vastgoedmarkt weer een nieuwe crisis zijn opwachting maakt. Aard en omvang zijn natuurlijk niet bekend, maar rekening houdend met de grilligheid van de vastgoedmarkt kan het volgens De Zeeuw geen kwaad om rekening te houden met een toekomstige neerwaartse ontwikkeling. De periode waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd is erg gunstig voor dit onderwerp. De crisis is net voorbij, waardoor de experts er nog relatief veel herhinderingen aan hebben, en er is voldoende tijd om voorbereidingen te treffen voor de volgende crisis.

Deze masterthesis onderzoekt de risico's die zich tijdens de afgelopen crisis hebben voorgedaan bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Daarnaast wordt onderzocht in welke mate risicomanagement in staat is om de risico's beter te beheersen. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is:

Welke risico's hebben tijdens de crisis invloed gehad op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten, en in hoeverre had risicomanagement deze risico's beter kunnen beheersen?

De hoofdvraag wordt ondersteund door de volgende deelvragen:

Deelvraag 1 *Welke risico's hebben tijdens de crisis invloed gehad op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten?*

Deelvraag 2 *Hoe zijn gemeenten tijdens de crisis omgegaan met risico's?*

Deelvraag 3 *Welke eigenschappen van risicomanagement hadden tot een betere beheersing van risicomanagement geleid?*

Deelvraag 4 *Welke methoden van risicomanagement zien gemeenten als bijzonder geschikt om risico's te beheersen?*

1.3 Doelstelling en opbouw

Het doel van deze thesis is te onderzoeken hoe risico's op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten beter beheerst hadden kunnen worden tijdens de crisis. Om dit te bereiken wordt ten eerste ingegaan op de risico's die tijdens de crisis zijn opgekomen bij de herstructurering van binnenstedelijke gebieden. Vervolgens worden de beheersmaatregelen behandeld die door gemeenten zijn toegepast om de risico's te beheersen. Op basis van de ervaringen uit het verleden wordt ingegaan op de methoden die volgens de respondenten het beste aansluiten om de geïnterviewde risico's te beheersen. Dit onderzoek poogt een methode van risicomanagement uiteen te zetten die rekening houdt met de risico's van de vastgoedmarkt en de langetermijnvisie bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

Om tot die methoden te komen begint dit onderzoek met een theoretisch kader. Hierin wordt dieper ingegaan op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en herstructurering als ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën. Daarbij wordt aandacht besteed aan de definitiebepaling, historische ontwikkeling en huidige inpassing van de twee koepelbegrippen. Vervolgens gaat het theoretisch kader in op de financiële vertaling van de ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij draait het om de verschillende typen grondexploitaties die toegepast kunnen worden. Tot slot richt het theoretisch kader zich op de risicofactoren van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en herstructurering, en de omgang met risico's tijdens de crisis van 2008.

Hoofdstuk 3 richt zich op de uitvoering van het onderzoek. Hierbij wordt ingegaan op welke methode en onderzoeksinstrumenten het beste passen bij de beantwoording van de centrale vraag. Hierbij is het van belang dat er uiteindelijk betrouwbare en valide resultaten gepresenteerd worden. De resultaten van het onderzoek, die in hoofdstuk 4 per deelvraag worden behandeld, vormen uiteindelijk de basis voor de conclusie in hoofdstuk 5. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de discussie, met daarbij aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

Het onderzoek begint met het theoretisch kader. Het doel van het theoretisch kader is het uitdiepen van de problematiek die centraal staat binnen dit onderzoek. In de inleiding is gewezen op het toenemende belang van binnenstedelijke herstructureringen en de gevolgen van de crisis voor de bouwsector. Het theoretisch kader gaat in eerste instantie in op de definitiebepaling en ontwikkelingen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en herstructurering. Deze twee begrippen vormen de ruimtelijke context waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende grondexploitaties die opgesteld kunnen worden. Hierbij ligt de nadruk op de financiële belangen en invloeden van actoren in het ontwikkelingsproces. Tot slot wordt dieper ingegaan op risico's, onzekerheden en de toepassing van risicomanagement binnen de ruimtelijke ontwikkeling.

2.1 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

2.1.1 De stad trekt aan

Van oudsher zoeken mensen naar plekken waar andere mensen zijn. Concentratie van kapitaal, kennis en arbeid zorgt dat mensen onderling van elkaars aanwezigheid kunnen profiteren. Vanwege de concentratie van activiteiten, zijn die locaties aantrekkelijk en is de grond relatief kostbaar (De Groot, Marlet, Teulings & Vermeulen, 2010). Tegenwoordig woont ongeveer 75% van de Nederlandse bevolking in één van de 35 stedelijke gebieden van Nederland (Raspe, Zwaneveld & Delgado, 2015). Nederland heeft daarmee een relatief hoge verstedelijkingsgraad. De hoge verstedelijking heeft zich in Nederland vanaf de zeventiende eeuw geleidelijk aan ontwikkeld. Daartegenover staan de overige Europese landen, waar de verstedelijking pas vanaf de industriële revolutie, in de tweede helft van de negentiende eeuw, op gang is gekomen. Het Nederlandse verstedelijkingspatroon vormt de bakermat van de moderne urbanisatie (De Groot et al., 2010, p. 9-10).

Vanaf de jaren negentig neemt het belang van de stad weer toe. De stad is geëvolueerd van productiestad naar een consumptiestad. Industrieën zijn vanaf de jaren zestig en zeventig verhuisd naar de randen van de stad (De Groot et al., 2010, p. 78). Daarnaast heeft de verschuiving naar een diensteneconomie ervoor gezorgd dat nieuwe aspecten een stad aantrekkelijk maken, wat weer leidt tot groei (Marlet, 2009, p. 22). Volgens stadssociologen is het de toenemende mondialisering die zorgt voor de nieuwe re-urbanisatiestroom. De mondialisering heeft ervoor gezorgd dat er meer behoefte is ontstaan aan de authenticiteit van voorzieningen in een (historische) binnenstad. Daarnaast hebben mensen een toenemende behoefte aan nieuwe ervaringen en de hang naar beleving. Dit zorgt samen met de toegenomen vrije tijd, hogere inkomens en grotere werk- en zorgdruk dat de gewenste afstand tot stedelijke voorzieningen is gereduceerd (De Groot et al., 2010, p. 11).

De stad fungeert als emancipatiemachine en als maatschappelijke ladder (De Jong, Bontekoning & Van Dam, 2015, p. 74). Fielding (1993) gebruikte de metafoer van de roltrap. Jongeren (18 t/m 25 jaar) trekken naar de stad om daar te studeren en eerste werkervaringen op te doen. Door

iedere persoonlijke en professionele ontwikkeling kom je hoger op de roltrap te staan. Uiteindelijk stap je van de roltrap af en verlaat je de stad. Deze doorloop is vanaf 2008 aan het veranderen. Steden weten de traditionele uitstromers (dertigers) langer vast te houden (De Jong et al., 2015, p. 76). Dit komt ten delen door de economische crisis. Toen de omvang van de economische crisis steeds duidelijker werd vanaf 2008, werden dertigplussers voorzichtiger met het realiseren van hun ambities. De crisis zorgde voor minder nieuwe woningen en een daling van de huizenprijzen. Gevolg hiervan was een stijging van de restschuld op de lopende hypotheek. Schilder en Conijn (2013) leggen een relatie tussen restschuld en de stagnatie van de doorstroming.

De afname van het aantal uitstromers is niet uitsluitend toe te schrijven aan de gevolgen van de economische crisis. Economen en sociologen wijzen op de magneetwerking van de grote steden. De opkomst van de postindustriële kenniseconomie heeft gezorgd voor een toenemende interesse in face-to-face contacten en fysieke nabijheid. De steden vormen daarbij het centrum van innovatie en economische groei. Daarnaast biedt de stad de nabijheid van een grote verscheidenheid aan stedelijke voorzieningen (Manting & Van Dam, 2015, p. 19). Glaeser (2011) spreekt van de 'triomf van de stad', en stelt dat steden ons rijker, slimmer, duurzamer, gezonder en gelukkiger maken.

Bedrijven en werknemers zijn productiever in (grote) steden. In de literatuur worden daar twee redenen voor aangegeven: 1) sorting (de best opgeleide mensen werken in de stad); en 2) steden bieden agglomeratievoordelen. Lekkerkerker, Niemans, Janssen en Van de Brug (2016, p. 10) stellen dat sorting komt door 'matching' en 'learning'. In de stad is een grotere en gespecialiseerde arbeidsmarkt, waardoor bedrijven geschikter personeel kunnen vinden. Daarnaast is het voor arbeidskrachten makkelijker om geschikt werk te vinden. Dit zorgt voor een betere match tussen werkgever en werknemer. De stad zorgt verder voor constante interactie. De mogelijkheid tot ontmoeting en face-to-face-contact biedt voordelen bij de overdracht van kennis.

Agglomeratievoordelen worden gedefinieerd als 'de voordelen die steden ondervinden van stedelijke massa' (Lekkerkerker et al., 2016, p. 106). De omvang van de agglomeratievoordelen is afhankelijk van de grootte van de stad en de sector. Wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat bij een verdubbeling van het aantal inwoners de productiviteitswinst van de stad toeneemt met 2 tot 10% (CPB-PBL, 2015, p. 6). Daarnaast biedt de stad ook voordelen aan werknemers. Een stijging van de dichtheid van de werkgelegenheid zorgt voor een stijging van het gemiddelde inkomen (De Groot et al., 2010, p. 55). Veel kleine en middelgrote steden in Nederland hebben te weinig stedelijke massa. Door regionale samenwerking aan te gaan, kan de massa gegenereerd worden die nodig is om te kunnen profiteren van agglomeratievoordelen (Lekkerkerker et al., 2016, p. 106).

2.1.2 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Re-urbanisatie vanaf de jaren negentig heeft ervoor gezorgd dat de druk op de stad is toegenomen. Om de stijgende woningbehoefte in de steden op te vangen is het van belang dat er voldoende betaalbare woningen worden gerealiseerd. Dit heeft gezorgd voor een verschuiving naar meer binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De Nota Ruimte had de doelstelling geformuleerd van 25 tot 40%

woningen in bestaand stedelijk gebied (Ministerie van VROM, 2006). Voor de periode 2010-2020 is het ambitieniveau verhoogd tot minimaal 40%. In de Randstad gaan Metropoolregio Amsterdam en de Zuidvleugel zelfs voor een verdichting van 60% in bestaand stedelijk gebied (Keers et al., 2011, p. 34).

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is een specifieke ruimtelijke afbakening van gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling vormt een koepelbegrip zonder vaste omschrijving (De Zeeuw, 2018, p. 10). Dit geeft een ieder de ruimte om het begrip naar eigen idee te modelleren. Dit betekent niet dat het een onbekende ontwikkelingsstrategie is. Zonder het altijd zo genoemd te hebben, heeft Nederland een geschiedenis van gebiedsontwikkeling dat teruggaat tot de grote inpolderingen (De Zeeuw, 2018, p. 22). In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende pogingen ondernomen om een definitie aan gebiedsontwikkeling toe te dichten.

Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2006):

'Een integrale ontwikkeling met een gezamenlijk proces van complementaire partijen die streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten.'

Van Joolingen et al. (2009):

'Gebiedsontwikkeling is gericht op de (her)ontwikkeling van een gebied. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken, recreatie, parkeren, groen en water gecombineerd.'

Wolting, Bregman en Pool (2012, p. 15):

'Gebiedsontwikkeling is een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in zowel het landelijk als het stedelijk gebied. Gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten – zoals aanleg van infrastructuur, groen en watervoorziening – in samenhang met opstalactiviteiten, worden gerealiseerd.'

De Zeeuw (2018):

'Gebiedsontwikkeling is de kunst is van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.'

Alle vier de definities benadrukken het integrale karakter van gebiedsontwikkeling. De focus ligt daarbij op het proces in plaats van het eindbeeld. De integraliteit tussen verschillende disciplines zorgt dat gebiedsontwikkeling een complexe onderneming is (Spit & Zoete, 2014, p. 3). Het is daarom vanzelfsprekend dat de overheid en marktpartijen samenwerken bij gebiedsontwikkeling, maar ook afhankelijk zijn van elkaars deelname en betrokkenheid. De overheid stelt de publiekrechtelijke kaders vast en de marktpartijen zorgen voor het opstellen en realiseren van ruimtelijke plannen. Het integrale en intersectorale karakter zorgt dat gebiedsontwikkeling bestaat uit een voortdurend proces van 'tekenen en rekenen' (Kersten, Wolting, Bekke & Bregman, 2011, p. 12).

In dit onderzoek wordt gebiedsontwikkeling afgebakend tot de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De definitie die wordt toegepast voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is:

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is gericht op het verbinden van verschillende functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, door middel van een integrale en intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten in samenhang met opstalactiviteiten worden gerealiseerd.

2.1.3 Opkomst gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling heeft zich vanaf de tweede helft van de jaren zestig ontwikkeld tot een integrale ontwikkelingsstrategie. De overheidsdominantie op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling nam langzaam iets af en het belang van marktpartijen nam juist toe. De ruimtelijke ontwikkelingen werden middels *toelatingsplanologie* vormgegeven (De Zeeuw, 2018, pp. 23-25). Bij toelatingsplanologie geven de verschillende overheden vooraf de kaders aan. Op kaarten werd aangegeven waar welke functies en ontwikkelingen wenselijk zijn (De Roo & Voogd, 2004, p. 19; Dammers, Verwest, Staffhorst & Verschoor, 2004, p. 21; Van Rooy, 2011). Toezicht en handhaving zijn twee taken die voortkomen uit het hoofddoel bij toelatingsplanologie: 'je staat alleen toe wat je wilt' (Spit & Zoete, 2014, p. 184).

Toelatingsplanologie is gericht op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Hierdoor werd het Nederlandse planningsstelsel gezien als een 'control planning' (Needham, 1997, p. 291). Deze benadering richt zich meer op bedreigingen dan op kansen. Dit sluit niet aan op de maatschappelijke dynamiek en de verder groeiende participatie van burgers en marktpartijen (Dammers et al., 2004, p. 13). Bestuurders ervaren de toelatingsplanologie als knellend en schuiven vanaf de tweede helft van de jaren negentig naar een meer ontwikkelinggerichte benadering (De Roo & Voogd, 2004, p. 20). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) introduceert in 1998 het begrip *ontwikkelingsplanologie*. Ontwikkelingsplanologie staat voor het stimuleren van het actieve overheidshandelen en het samenwerken in publiek-private samenwerkingsverbanden (De Zeeuw, 2018, p. 16). Het actieve samenspel tussen verschillende actoren maakt dat het Nederlandse planningssysteem door de Europese Commissie wordt getypeerd als een 'comprehensive integrated approach' dat staat voor de hoge mate van integraliteit van ruimtelijke, financiële en functionele gebiedsontwikkeling (PLB & ASRE, 2013, p. 81).

In de crisisperiode was minder behoefte aan de planmatige samenwerking tussen overheid, marktpartijen en burgers. Ontwikkelingsplanologie maakte tijdelijk plaats voor *uitnodigingsplanologie*. Bij uitnodigingsplanologie ligt het initiatief bij burgers en private partijen om met plannen te komen. Op deze manier krijgen deze partijen de ruimte voor hun eigen behoefte, zonder dat er een gedetailleerd planologisch kader is vastgesteld (Pelders, Stohr & De Geus, 2014). Vanaf het moment dat de economie weer aantrok en de vraag naar nieuwbouwwoningen sterk steeg, is uitnodigingsplanologie weer deels naar de achtergrond geschoven. Momenteel trekken ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie samen op (De Zeeuw, 2018, p. 16).

2.1.4 Vermaatschappelijking

De opkomst van toelatingsplanologie, en de overgang naar ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie heeft plaatsgevonden in een periode van nieuwe verhoudingen tussen de overheid en samenleving. De economische recessie aan het begin van de jaren tachtig zorgde dat het geloof in de maakbare samenleving afnam (Spit & Zoete, 2014, p. 28). Met de komst van de kabinetten Lubbers transformeerde de economie tot een neoliberaal systeem waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingsinitiatieven meer vanuit de samenleving kwamen (Segeren, 2007; Buitelaar, 2010, p. 14). Daarnaast werden burgers mondiger en zich meer bewust van hun bijdrage aan de samenleving.

Het loskomen van de centrale overheid en de grotere zelfredzaamheid maakt dat de Nederlandse samenleving zich kenmerkt als een *energieke samenleving* (Hajer, 2011). Het proces waarbij een groter deel van de samenleving betrokken raakt bij de ontwikkeling van publieke waarden wordt *vermaatschappelijking* genoemd (Van der Steen, Scherpenisse, Jong, Boonstra & Arnouts, 2016). Om ervoor te zorgen dat vermaatschappelijking een succes is, is communicatie tussen participanten zeer belangrijk (PBL, 2013, p. 34). Daarnaast is de communicatie vanuit de overheid naar de samenleving erg belangrijk. Nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving maakt dat de samenleving niet alles meer voor waarheid aanneemt, maar zelf op onderzoek uitgaat. Hajer (2011, p. 17) spreekt hierbij van *horizontalisering* tussen overheid en samenleving. De vernieuwde verhouding tussen overheid en samenleving werd verder beïnvloed door verschillende maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen. In de literatuur worden vier ontwikkelingen uiteengezet (De Roo & Voogd, 2004; Van Rooy, Van Luin en Duin, 2006, p. 21):

- van Modernisme naar Postmodernisme;
- van government naar governance;
- van centraal naar decentraal;
- van sectoraal naar integraal.

Van Modernisme naar Postmodernisme

De ruimtelijke ordening is sterk geworteld in de tradities van het Modernisme, dat de afgelopen twee eeuwen heeft gedomineerd in de westerse maatschappij. De Verlichting staat aan de basis van de evolutie naar een moderne samenleving (Heynen, Loecx, De Cauter & Van Herck, 2001, p. 687). Modernisten streven naar een afgerond eindbeeld dat gebaseerd is op wetenschap en technologie en het geloof in objectieve kennis (De Roo & Voogd, 2004, p. 34). Binnen de ruimtelijke planning heeft zich dit vertaald tot de zogenoemde *blauwdrukplanning*. Grootschalige ontwikkelingen waarbij de planning gebaseerd is op objectieve en wetenschappelijke kennis. In een modernistisch planningssysteem heeft de planner een monopoliepositie in het hebben en toepassen van kennis (Rydin, 2007).

Vanaf de jaren zeventig maakt het Modernisme plaats voor het Postmodernisme (Rydin, 2007; De Roo & Voogd, 2004). Postmodernisten stellen niet het object centraal, maar de context waarbinnen het proces zich afspeelt. De context wordt gevormd door een set van sociale relaties (Rydin, 2007).

Dit betekent dat de nadruk komt te liggen op pluriformiteit, flexibiliteit, individuele waarden en eigen verantwoordelijkheid. Ruimtelijke vraagstukken worden niet langer door middel van een reductio-nistische aanpak (nadruk op delen) opgelost, maar de complexe ruimtelijke problematiek vraagt om een holistische (nadruk op het geheel) of een expansionistische aanpak (nadruk op context) (De Roo & Voogd, 2004, p. 35).

Van government naar governance

De Nederlandse ruimtelijke planning kent een traditionele samenwerking tussen overheden en marktpartijen. Ten tijden van de wederopbouw had de overheid een dominante en leidende rol in het gehele ontwikkelingsproces. Binnen de zogenoemde *gouden driehoek* was het Rijk initiatiefnemer en de gemeente gebiedsregisseur. De woningbouwcorporaties zorgden vervolgens dat er, met subsidie van het Rijk, gebouwd werd (Buitelaar, 2010, p. 7).

Vanaf de jaren zeventig maakt de ruimtelijke planning een transitie door, van *government* naar *governance*. De ruimtelijke vraagstukken werden complexer, normatiever en waren onderhevig aan een toenemende onzekerheid (Hartmann & Geertman, 2016). De leidende rol van de overheid werd minder vanzelfsprekend. Hierdoor maakte de hiërarchie tussen overheid, markt en burgers plaats voor een diffusere, netwerkachtige verhouding, waarin het belang en betrokkenheid van partijen niet direct duidelijk is (Van Rooy et al., 2006; Spit & Zoete, 2014). Governance wordt door Wegener (2012, p. 157) gedefinieerd als een flexibel systeem van communicatie en overeenkomsten tussen publieke en private actoren. De overgang naar governance schept ruimte voor nieuwe samenwerkingsverbanden tussen publieke en private actoren. In de internationale literatuur wordt de overgang naar governance 'the Neoliberal Turn in Planning' genoemd (Spit & Zoete, 2014, p. 264).

Van centraal naar decentraal

Een permanent bestuurlijk vraagstuk richt zich op de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden over het Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen (Van Rooy et al., 2006). Samen met de verschuiving naar meer governance zijn de bevoegdheden gedecentraliseerd (Wegener, 2012). De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening bepleitte meer decentrale verantwoordelijkheid onder het motto 'Regio's op eigen kracht' (Ministerie van VROM, 1988). De Nota Ruimte heeft de taakverdeling verder geconcretiseerd met het motto: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' (Ministerie van VROM, LNV, V en W en EZ, 2004). De Roo en Voogd (2004, p. 101) stellen dat decentralisatie ondertussen zo gewoon is geworden dat het gezien kan worden als de motor achter de voortdurende reorganisatie van de overheid om bureaucratie te reduceren, en de effectiviteit en efficiëntie hoog te houden.

De verdeling van financiële middelen verloopt via het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat in principe alle middelen en bevoegdheden zo ver mogelijk gedecentraliseerd worden. Uitsluitend in het geval waarbij een probleem de betrokken publieke autoriteit overstijgt, neemt een hogere instantie diens plaats in (De Roo & Voogd, 2004, p. 103; Spit & Zoete, 2014, p. 142).

Van sectoraal naar integraal

Een sectorplanning omhelst de concrete programmering van een overheidsdienst. Het is gericht op een effectief en efficiënt verloop van diensten (Spit en Zoete, 2014, p. 13). Voorbeelden van sectoren in de ruimtelijke ordening zijn 'wonen', 'landbouw', 'recreatie' en 'verkeer en vervoer'. In de jaren zestig kenmerkte de ruimtelijke ontwikkeling zich als een seriegeschakeld proces (Nozeman, 2008, pp. 22-23). Iedere sector vormde een autonome stap in het proces. De overgang naar governance heeft ruimte geboden aan nieuwe samenwerkingsverbanden. Dit heeft ervoor gezorgd dat er meer integrale samenwerking is ontstaan tussen verschillende overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Tegenwoordig kenmerkt de ruimtelijke ontwikkeling zich meer als een parallelgeschakeld proces, waarbij acties tegelijk uitgevoerd kunnen worden en minder gebonden zijn aan sectoren en plannings (Nozeman, 2008, pp. 22-23).

2.1.5 Fasering binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

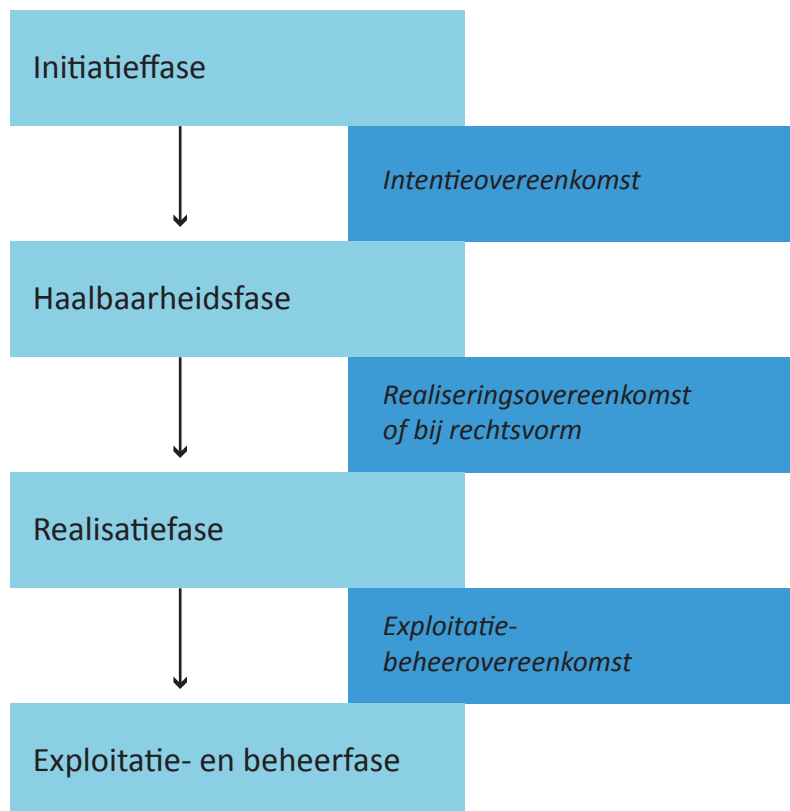
Uit de verschillende definitiebepalingen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling blijkt dat het een complex proces is. Om het planningsproces te kunnen beheersen wordt het opgedeeld in verschillende fasen (Spit & Zoete, 2009, pp. 84-86). Het vereenvoudigen van het planningsproces tot een keten van activiteiten is slechts een ideaalbeeld, want elk ontwikkelingsproces is door haar parallelgeschakelde systeem uniek (Spit & Zoete, 2009). In de literatuur worden verschillende ideaalbeelden uiteengezet (Gehner, 2008; Spit & Zoete, 2009, pp. 84-86; Kersten et al., 2011; Wolting et al., 2012, pp. 200-201; De Zeeuw, 2018). In dit onderzoek wordt uitgegaan van het meest gangbare planningsproces dat bestaat uit vier fasen: initiatief-, haalbaarheid-, realisatie-, en exploitatie- en beheerfase.

Het planningsproces is een cyclisch-iteratief proces doordat er constant terugkoppeling plaatsvindt naar reeds eerder doorlopen fasen (De Zeeuw, 2018, p. 31). De overgang tussen fasen wordt gemarkeerd als beslismoment. Dit beslismoment is veelal financieel gedreven en vormt het moment dat er een go/no-go beslissing wordt genomen (Nozeman, 2008, p. 24). Op het moment dat het proces doorgang krijgt naar een volgende fase, wordt dit idealiter vastgelegd met een overeenkomst (figuur 1).

Door het ontwikkelingsproces op te delen in verschillende fasen is het mogelijk om de onderlinge afhankelijkheden van de activiteiten in kaart te brengen (Gehner, 2008). Het gehele planningsproces wordt door Spit en Zoete (2009, p. 83) gedefinieerd als 'het totaal van de voorbereiding, de uitvoering en (eventueel) evaluatie van een activiteit'. Hierbij wordt geen nadruk gelegd op de actoren die verantwoordelijk zijn voor de planning. De Roo en Voogd (2004, pp. 12-13) stellen dat het planningsproces een taak is van de overheid. Dit komt doordat 'planning veelal ten dienst staat van besluitvorming en beleid. Door middel van planning krijgt beleid een systematisch karakter'.

Initiatieffase

Voordat aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt begonnen is een mate van urgentie nodig. Dit betekent dat er onderzocht wordt of de gebiedsontwikkeling gewenst is en of er betere alterna-

Figuur 1 De overeenkomsten die tussen iedere fase worden afgesloten

Bron: Kersten et al. (2011, p. 13).

tieven zijn (Kersten et al., 2011, p. 13). In de initiatiefase wordt een ruimtelijk probleem erkend waarvoor een oplossing opgesteld dient te worden. Nozeman (2008) onderscheidt vijf typen aanleidingen die hoofdzakelijk gericht zijn op één actor die een belang heeft bij nieuwe ontwikkelingen. Over het algemeen is het een samenwerking tussen verschillende actoren die gezamenlijk de urgentie aanvaarden van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De urgentie van het initiatief wordt bepaald door het draagvlak in kaart te brengen. Mocht dit in eerste instantie onvoldoende zijn, wordt onderzocht of er alternatieven beschikbaar zijn (Wolting et al., 2012, p. 205).

In de initiatiefase wordt een globale verkenning gemaakt van de ruimtelijke opgave en het globale projectresultaat. Daarnaast wordt in kaart gebracht welke actoren betrokken zijn en welke rol, doelstelling, belang en motivatie iedere actor heeft in het proces (Wolting et al., 2012, p. 205). Er wordt pas gesproken van de ontwikkelingsfase op het moment dat aan twee voorwaarden wordt voldaan (Nozeman, 2008, p. 42). Ten eerste is het van belang dat minimaal één van de betrokken actoren een positie heeft verworven. Ten tweede moet de initiatiefnemer ervan overtuigd zijn dat er uitzicht is op een winstgevend eindproject.

Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase is gericht op het zodanig uitwerken van de geformuleerde plannen, dat sluitende afspraken gemaakt kunnen worden over de realisatie en de verdeling van kosten, risico's en verantwoordelijkheden (Wolting et al., 2012, pp. 217-218). Dit maakt dat de haalbaarheidsfase een

intensieve en complexe fase is (Kersten et al., 2011, p. 13). Om een goed overzicht te bieden is de haalbaarheidsfase opgedeeld in drie subfasen: definitie-, ontwerp-, en voorbereidingsfase (Nozeman, 2008; Kersten et al., 2011; Wolting et al., 2012).

1. Definitiefase

In de definitiefase worden de verwachtingen van het project opgesteld en vormgegeven in een Programma van Eisen (PvE). Een PvE richt zich op de behoefte of vraag van de feitelijke dan wel veronderstelde klant of gebruiker (Nozeman, 2008, p. 45; Wolting et al., 2012, p. 217).

2. Ontwerpfase

Op basis van het PvE wordt een voorlopig ontwerp gemaakt (Nozeman, 2008, p. 46). Dit voorlopig ontwerp wordt gebruikt bij de berekening van de ruimtelijke, financiële, maatschappelijke en politieke haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het project. Het iteratieve karakter van gebiedsontwikkeling komt het beste naar voren gedurende de eerste twee subfasen van de haalbaarheidsfase. Het PvE wordt opgesteld en vervolgens getoetst en doorgerekend. Als dit niet passend is binnen de vastgestelde kaders leidt dit tot bijstelling in de ambities en PvE (Wolting et al., 2012, p. 217).

3. Voorbereidingsfase

Op het moment dat het PvE en het voorlopig ontwerp zijn goedgekeurd door alle betrokken partijen is het mogelijk om door te gaan naar de voorbereidingsfase (ofwel, bestekfase) (Nozeman, 2008; Wolting et al., 2012). De voorbereidingsfase is de meest formele subfase en bestaat uit zeven handelingen (Wolting et al., 2012, p. 217):

- uitwerking van het plan;
- vastleggen realisatieovereenkomsten;
- inhoudelijke uitwerking van de grond- en opstalexplloitatie;
- een uitgebreide risicoanalyse;
- opstellen beheersmaatregelen;
- opstellen van het definitief ontwerp;
- afronden planologische procedures.

Realisatiefase

In de realisatiefase wordt het definitief ontwerp uiteindelijk fysiek gerealiseerd. Er worden twee momenten aangehaald waarbij de realisatiefase start. De ene expert meent dat de realisatiefase start op het moment dat de eerste bouwactiviteiten plaatsvinden, zoals het slaan van de eerste paal of het slopen van bestaand vastgoed (Nozeman, 2008, p. 60). De andere expert rekent ook de voorbereiding tot de bouw mee. In sommige gevallen moet de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan, een exploitatieplan en het afgeven van de bouwvergunning nog worden verwerkt voordat de realisatie kan starten (Wolting et al., 2012, p. 233).

Exploitatie- en beheerfase

De laatste fase in het ontwikkelingsproces is de exploitatie- en beheerfase. In deze fase is de projectrealisatie afgerond en vindt de overdracht plaats van het projectresultaat naar de eindbelegger of eigenaar-gebruiker (Wolting, et al., 2012, p. 243). Het is pas in deze fase bekend of het gerealiseerde eindresultaat voldoet aan de eerder geformuleerde ambities. Hierdoor vormt de exploitatiefase een onderdeel in de leercurve van elke ontwikkelaar (Nozeman, 2008, p. 70).

2.2 Herstructurering

De re-urbanisatie heeft ervoor gezorgd dat weer meer huishoudens in en rond de stad zijn gaan wonen. De nieuwe verhoudingen tussen publieke en private actoren hebben daarbij meer ruimte geboden aan de opkomst van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dixon, Otsuka en Abe (2011) concluderen in hun onderzoek dat de samenwerking tussen publieke en private partijen een belangrijke factor is voor het slagen van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Om ruimte te bieden aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is het herstructureren van verouderde gebieden steeds belangrijker geworden. Onder herstructurering vallen alle ingrepen die tot doel hebben de veroudering van een terrein als geheel te bestrijden en die niet tot het reguliere onderhoud gerekend worden. De ingrepen kunnen betrekking hebben op elk van de vier aspecten van veroudering: ruimtegebruik, aanzicht, ontsluiting en milieuhygiëne (CPB, 2001, p. 35).

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende kansen toegedicht aan herstructurering. Ten eerste wordt het herstructureren van verouderde gebieden gezien als duurzame ontwikkelingsstrategie. Herstructurering draagt bij aan een compacte stad met een relatief hoge bebouwingsdichtheid en betere toegankelijkheid tot stedelijke voorzieningen (Van Hoek, Koning & Mulder, 2011). Onderzoek heeft aangetoond dat de ontwikkeling van uitleggebieden aan de rand van steden een belangrijke bijdrage levert aan de uitstoot van broeikasgassen, hoger energieverbruik, vervuiling en het verbruik van natuurlijke hulpbronnen (Gonzalez, 2009, pp. 107-108; Hollander, Kirkwood & Gold, 2010, pp. 2-3). Daarnaast zorgt het 'recyclen van grond' ervoor dat waardevolle natuurgebieden niet aangetast worden (Dair & Williams, 2006, p. 1345). Dixon et al. (2011, p. 961) betrekken het breder en stellen dat herstructurering kan bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van de economie, maatschappij en ecologie.

Ten tweede hebben verouderde gebieden een belangrijke maatschappelijke positie in de stad. Oude industriegebieden hebben in veel gevallen een historische binding met de omliggende buurten. Dit komt omdat de omliggende buurten in het verleden afhankelijk waren van het industriecomplex, en vaak zelfs onderdeel vormden van het geheel. Dit betekent dat omliggende buurten en buurtbewoners een deel van hun identiteit ontleen aan het industriecomplex (Deitrick & Farber, 2016, pp. 165-166). De investeringen in de herstructurering van deze verouderde gebieden geeft een impuls aan de kwaliteit van de directe omgeving. Indien het herstructureringsproject ruimte biedt aan stedelijk groen, levert dit een positievere waardering op onder burgers (Van Hoek, Koning & Mulder, 2011).

Tot slot draagt de herstructurering van verouderde gebieden bij aan directe en indirecte waardevermeerdering. Directe waardevermeerdering komt voort uit de herbestemming van de grond. Dit geldt overigens alleen op het moment dat de grond een waardevollere bestemming krijgt, zoals van zware industrie naar commerciële bestemming (Hollander et al., 2010, pp. 51-52). Indirecte waardevermeerdering komt onder andere voort uit het imago van het gebied en de stad. Investeringen in verouderde gebieden heeft namelijk een positief effect op het imago van de gehele stad. Hierdoor kan het vernieuwde gebied ingezet worden voor de 'city-marketing', wat weer een prijsopdrijvend effect heeft door de aantrekking van nieuwe bezoekers en inwoners (Hollander et al., 2010, p. 4).

Definitie herstructurering

Met de re-urbanisatie is herstructurering steeds belangrijker geworden om bestaande gebieden in de stad een nieuwe betekenis te geven zodat de kwaliteit in dat gebied wordt verbeterd en effect heeft voor de hele stad. Dit onderzoek richt zich op herstructurering als ontwikkelingsstrategie die toegepast kan worden door gemeenten en marktpartijen als onderdeel van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De definitie die Spit en Zoete (2009, p. 43) hebben gegeven aan herstructurering sluit hier het beste op aan, en zal in dit onderzoek gebruikt worden als definitiebepaling van herstructurering:

Het gaat om een planmatig sterk ingrijpen in de ruimtelijke inrichting op buurt- of wijkniveau om achterstandssituaties te voorkomen. Sloop van woningen, ingrijpende vernieuwing en verbetering van de openbare ruimte geven, tezamen met het aantrekken van andere bewonersgroepen en van nieuwe economische functies, een nieuwe impuls.

2.2.1 Typen herstructurering

Herstructurering is een koepelbegrip voor een aantal maatregelen om veroudering van terreinen tegen te gaan (CPB, 2001, p. 12; Louw, Needham, Olden & Pen, 2004, p. 142). In de literatuur worden verschillende typen onderscheiden. Een veel gebruikt onderscheid komt van het Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB). Het THB (2008, pp. 11-13) onderscheidt vijf typen herstructurering waarbij het onderscheid gemaakt wordt tussen maatregelen die primair betrekking hebben op het openbare gebied (facelift, revitalisering) en maatregelen die tevens de private kavels omvatten (zware revitalisering, herprofilering en transformatie) (zie kader 1). Het is niet dat de verschillende typen elkaar uitsluiten. Het is mogelijk dat een herstructureringsplan bestaat uit een combinatie van verschillende typen maatregelen (Olden, 2010, p. 102). Daarnaast delen de vijf typen herstructureringsmaatregelen zes kenmerken (De Zeeuw, 2007): hoog risicoprofiel; lastige grondverwerving; mix van functies; opwaarderen van niet presterende gronden; hoge voorinvesteringen en lange startfase.

Kader 1 Typen herstructurering volgens het THB (2008)

1. Facelift

Hierbij is sprake van een grote opknapbeurt. Deze wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van de openbare ruimte en gebouwen.

2. Revitalisering

Hierbij blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren: aanpak van infrastructuur, openbare en private ruimte. De bestaande verkaveling blijft in stand.

3. Zware revitalisering

Bij dit soort revitalisering is op delen van terreinen sprake van noodzakelijke verwerving van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de

aanleg/herinrichting van (nieuwe) infrastructuur is veelal onderdeel van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein met reguliere bedrijfsruimte blijft behouden.

4. Herprofilering

Hierbij is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie bijvoorbeeld door kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur. Buitelaar, Segeren en Kronberger (2008, p. 11) spreken in dit geval van een functieveranderingslocatie.

5. Transformatie

In tegenstelling tot herprofilering wordt bij transformatie het terrein aan de voorraad onttrokken en krijgt het een nieuwe bestemming. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.

2.2.2 Opkomst herstructurering als ontwikkelingsstrategie

De herstructurering van binnenstedelijke gebieden is een planningsproces dat altijd een onderdeel heeft gevormd van de Nederlandse stedelijke ontwikkeling. Tot de Vestingswet van 1874 was het voor Nederlandse steden niet mogelijk om buiten haar vestingswerken uit te breiden (Wagenaar, 2011, p. 205). De stad was door die restrictie genoodzaakt om binnen haar bestaande stedelijke structuur te blijven ontwikkelen (Van Buuren, De Gier, Nijmeijer & Robbe, 2014, p. 9). De invoering van de Vestingswet en de economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de tweede helft van de negentiende eeuw zorgden dat stedelijke ontwikkelingen meer in de open gebieden buiten de stad ontstonden. Deze verschuiving naar het buitengebied heeft ongeveer honderd jaar aangehouden, en ingrijpende gevolgen gehad voor het Nederlandse landschap (Spit & Zoete, 2014).

De stedelijke verdichting van Nederlandse steden is in de jaren zestig en zeventig gewijzigd. Het ruimtelijk beleid van het Rijk was in de jaren zestig en zeventig gericht op deconcentratie. Dit moest ervoor zorgen dat steden niet aan elkaar vast groeiden, maar losse entiteiten bleven in een open en groen landschap (Ministerie van VROM, 1966). Het gevolg van deze spreiding was dat het aantal inwoners in Nederlandse steden afnam. Het waren voornamelijk monumentale steden die het aantal inwoners zagen afnemen. Gemiddeld verloren monumentale steden tussen 1968 en 1984 ruim 6% van hun inwoners. In de stad Amsterdam nam het aantal inwoners zelfs met een kwart af. De suburbanisatie ging aan steden zonder historische binnenstad grotendeels voorbij, omdat daar grotere woningen verkrijgbaar waren in een groene en veilige omgeving (Marlet, Ponds, Poort & Van Woerkens, 2015, p. 2).

Het vertrek van inwoners uit de historische steden zorgde dat de steden steeds onveiliger en ongezonder werden, met het gevolg dat gebieden sneller verpauperden (Marlet et al., 2015, p. 2). In de jaren zeventig veranderde het rijksbeleid en nam het belang van herstructurering toe. De Derde

Nota Ruimtelijke Ordening introduceerde de term *stadsvernieuwing*. Stadsvernieuwing was gericht op de verbetering van bestaande woongebieden en het directe woonmilieu (De Zeeuw, 2011). Het ging daarbij voornamelijk om woningen uit de periode rond 1900, die grondig gerenoveerd werden (Van Breejen, Huigsloot, Korteweg, Van Leerdam, Lieshout, Rosenberg & De Wildt, 2006, p. 3).

De uitvoering van stadsvernieuwing doorliep twee fasen. In de eerste fase vormden de stedenbouwkundige principes van de uitbreidingswijken de belangrijkste uitgangspunten bij de binnenstedelijke herstructurering. De bouwblokken waren op de zon georiënteerd, het ruimtegebruik maximaal op de auto afgestemd en er waren voldoende groenvoorzieningen (Westrik, 1991, p. 33). Het functionalisme uit de eerste fase van de stadsvernieuwing zorgde voor weerstand in de bestaande wijken. De eerste stadsvernieuwingsprojecten hielden te weinig rekening met de bestaande context. De tweede fase van stadsvernieuwing kenmerkte zich als een buurtgerichte aanpak. Het uitgangspunt, om de bestaande structuur te handhaven, leidde tot een gefaseerde aanpak en tot relatief kleinschalige projecten (Westrik, 1991, p. 35).

Bij de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig lag de nadruk op de herstructurering van achterstallige woningen. Vanaf de jaren negentig verschoof het accent naar zogenoemde *brownfield gebieden*. Bij de herstructurering van brownfield gebieden is de planningspraktijk gericht op het saneren, hergebruiken en herstructureren van voormalige industrie- en commerciële gebieden (Hollander et al., 2010, p. 1). De combinatie van economische, industriële en agrarische herstructureringen, speculatieve vastgoedontwikkelingen en demografische ontwikkelingen zorgde voor een sterke groei van het aantal brownfield locaties (Ganser & Williams, 2007, p. 603). Rond 2000 wordt de definitie van brownfield uitgebreid tot alle eerder ontwikkelde gronden, vervuild of niet vervuild (Ganser & Williams, 2007, p. 603). In de studie *Duurzame verstedelijking en agglomeratiekracht van de Vereniging Deltametropool en CRA (2014)* wordt onderscheid gemaakt in braakliggende terreinen, verouderde of deels leegstaande bedrijventerreinen, verouderde winkelgebieden, verouderde kantoorlocaties, intensivering van buurten, transformatie van sportterreinen en volkstuinen.

De herstructurering van brownfield locaties vormt een belangrijke internationale planningsopgave, met verschillende toepassingen en doelstellingen (Ganser & Williams, 2007; Newton & Glackin, 2014). Hierbij wordt onderscheid gemaakt in kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. Kwalitatieve doelstellingen hebben een abstract ambitieniveau en zijn gericht op de bevordering van een duurzame en leefbare stad (Ganser & Williams, 2007, p. 619). De ruimtelijke planning van Australië is een voorbeeld waarbij kwalitatieve doelstellingen geformuleerd zijn. De herontwikkeling van bestaande stedelijke gebieden is gericht op de ontwikkeling van compacte steden (Newton & Gackin, 2014).

Daartegenover hanteren Engeland en Duitsland kwantitatieve doelstellingen. Engeland heeft in 1998 het *Previously Developed Land (PDL) Policy* ingevoerd. Het doel van het PDL beleid was dat 60% van nieuwbouwwoningen in brownfield locaties gerealiseerd zou worden (Ganser & Williams, 2007, p. 604; Dixon et al., 2011, p. 962). De kwantitatieve doelstellingen in Duitsland zijn gericht op het reduceren van greenfield ontwikkeling. Duitsland stelt zich ten doel om het aantal hectare green-

field ontwikkelingen te reduceren van gemiddeld 105 hectare per dag in 2002, naar 30 hectare per dag in 2020. Het Duitse beleid was gericht op het minimaliseren van greenfield ontwikkelingen, terwijl het Engelse beleid gericht was op de maximale herstructurering van brownfield locaties (Ganser & Williams, 2007, p. 605).

Ladder van duurzame verstedelijking

Het opstellen van verdichtingsdoelstellingen heeft in Nederland langer op zich laten wachten dan in Engeland en Duitsland. Sinds 1 oktober 2012 is de verdichtingsdoelstelling van het Rijk geconcretiseerd met de Ladder van duurzame verstedelijking. Het doel van de Ladder (artikel 3.1.6 lid 2 Bro) is dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied gerealiseerd worden (Gabry, 2013, p. 207). Dit wordt bereikt doordat eerst de nut en noodzaak van nieuwe stedelijke ontwikkelingen onderbouwd dient te worden. Nadat nut en noodzaak is bepaald, dient gekeken te worden of de beoogde woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied kan komen. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden ontwikkeld, bevat de toelichting van het bestemmingsplan een motivering om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2017).

2.3 Grondexploitatie

2.3.1 Typen grondexploitaties

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt gefinancierd uit een grondexploitatie. De grondexploitatie is het overzicht van kosten en opbrengsten van een ruimtelijke ontwikkeling. De kosten bestaan uit het verwerven van de grond, het bouw- en woonrijp maken van de grond en de organisatiekosten (Nijenhuis, 2008; Van Joolingen et al., 2009, p. 6). In de literatuur worden drie typen grondexploitatie-modellen gepresenteerd voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (Wolting et al., 2012, pp. 133- 136; Bregman et al., 2017, pp. 262-263; Bregman, Karens, Buitelaar & De Zeeuw, 2018).

1. Publieke grondexploitatie

Bij een publieke grondexploitatie is de gemeente grondeigenaar en regisseur van de ruimtelijke ontwikkeling. Het gemeentelijk exploiteren van woningbouwgrond vormt met 63% het belangrijkste deel van het totaal aantal exploitaties (Bregman et al., 2018). Door de actieve rol van de overheid wordt dit doorgaans een *actief grondbeleid* genoemd. Het voeren van een actief grondbeleid biedt gemeenten een invloedrijke positie binnen de ruimtelijke ontwikkeling. Dit komt ten eerste doordat de gemeente de regie voert bij gebiedsontwikkelingen (Needham, 1997, p. 291; Buitelaar, 2010, p. 9; Van der Krabben, 2011, p. 5). Door middel van actief grondbeleid kunnen gemeenten gedetailleerder en directer sturen door aanvullende voorwaarden te verbinden aan grondtransacties. Verder kunnen gemeenten met de uitgiften van de gronden sturen op de snelheid van de ruimtelijke ontwikkelingen (Buitelaar, 2010, p. 9; Van Buuren et al., 2014, p. 218).

Ten tweede biedt het actief grondbeleid een uitkomst bij de levering van publieke voorzieningen.

Buitelaar (2010, p. 10) verwijst hierbij naar de welvaartseconomie die stelt dat private partijen dergelijke voorzieningen niet of in onvoldoende mate realiseren. Vooral bij herstructurerings- en functieveranderingslocaties wordt het financieren van publieke voorzieningen als een struikelblok gezien. Daarnaast worden investeringen van de gemeente gezien als 'motor' van gebiedsontwikkelingen. Investeert de gemeente niet, dan zal de markt dit niet overnemen en stagneert de ontwikkeling (Van der Krabben, 2011, p. 13). Om dit te voorkomen vormt het actief grondbeleid een middel om het initiatief naar zich toe te halen (Buitelaar, 2015).

Ten slotte biedt het actief grondbeleid twee financiële mogelijkheden. De uitgifte van gronden geeft de mogelijkheid om de kosten die gemaakt zijn tijdens het planvormingsproces te verhalen op de private partijen (Buitelaar, 2015). Het tweede financiële argument heeft betrekking op het afkomen van baten die ontstaan bij bestemmingswijzigingen. Het wijzigen van bestemmingen kan resulteren in een grote waardesprong voor de desbetreffende grond, die de gemeente vervolgens zich kan toe-eigenen. Segeren (2007, p. 60) stelt dat de prijs van bouwrijpe grond (voor woningbouw) in West-Nederland 60 tot 75 keer hoger is dan wanneer dezelfde grond zijn agrarische functie behoudt.

Het actief verwerven van grond door publieke partijen is het niet altijd eenvoudig. Om het verwerven van gronden te vereenvoudigen hebben overheden de beschikking over de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het voorkeursrecht biedt de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op bepaalde aangewezen gronden. Dit houdt in dat de gemeente als eerste de grond mag aankopen op het moment dat de grondeigenaar de grond aanbiedt (Van Buuren et al., 2014, p. 226). De aangewezen gronden moeten vervolgens wel worden opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie (Bregman et al., 2017, pp. 118-119). Het nadeel van het voorkeursrecht is dat het een passief instrument is. De eigenaar van de grond is namelijk niet tot verkoop verplicht (Bregman et al., 2017, p. 125). Door het voorkeursrecht te combineren met de Onteigeningswet kan de overheid de grondeigenaar dwingen om de grond alsnog te verkopen. Deze procedure is echter intensief en tijdrovend (Van Zandbrink & De Zeeuw, 2017, p. 9).

Om toch de regie en het sturende vermogen bij de publieke partijen te houden, biedt het *bouwclaimmodel* een uitweg. Het bouwclaimmodel neutraliseert de private grondaankopen. Dit betekent dat de private partijen hun gronden overdragen, tegen een vaste prijs per vierkante meter, aan de gemeente. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken, en het uitgeven van de gronden aan private partijen (Segeren, 2007, p. 63; Bregman et al., 2017, p. 263). De voorwaarde die private partijen stellen bij de eerdere grondoverdracht aan de gemeente is dat zij bij de gronduitgifte te zijner tijd in aanmerking komen om een aantal bouwkvavels te ontwikkelen (Wolting et al., 2012, p. 133). Hierbij verwerven de private partijen een voorkeursrecht op de eerder overgedragen gronden (Hartmann & Spit, 2015, p. 732). Het grondexploitatie-risico blijft in dit geval volledig voor rekening van gemeenten (Wolting et al., 2012, p. 133).

2. Private grondexploitatie

Naast de genoemde voordelen heeft het actief grondbeleid financiële en politieke risico's (Segeren, 2007, p. 123; Bregman et al., 2017, p. 117). Het actief grondbeleid heeft ervoor gezorgd dat

gemeenten financieel afhankelijk zijn geworden van de opbrengsten uit de gronduitgiften. Voor de crisis boekten gemeenten veel winst op de gemeentelijke grondexploitatie (figuur 2). Onderzoek van Korthals Altes (2008) toont aan dat gemeenten in 2005 12% van hun inkomsten uit grond- en bouwexploitatie haalden. Tussen 2009 en 2015 is de winst verdampt en kwamen gemeenten in financiële problemen (Korthals Altes, 2017). Hoogleraar Lefcoe (1977) waarschuwde Amerikaanse steden in de jaren zeventig al voor de grote financiële risico's van het Nederlandse grondbeleid.

Het tweede type grondexploitatie is de private grondexploitatie, waarbij de risico's worden gedragen door de private actoren (Wolting et al., 2012, p. 133). De private actoren nemen het initiatief voor de verwerving en ontwikkeling van de gronden. De gemeente valt daarbij terug op haar publiekrechtelijke instrumentarium, zoals het bestemmingsplan (Segeren, 2007, p. 123; Buitelaar, 2010, p. 6). Doordat de gemeente slechts een minimale rol inneemt, wordt dit het *passief grondbeleid* genoemd.

Een veelgebruikt model bij een private grondexploitatie is het *concessiemodel*. Bij het concessiemodel is sprake van vergaande uitbesteding van overheidstaken. Hierbij blijft wel sprake van een traditioneel hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie (Eversdijk, 2013, p. 23). De overheid stelt vooraf een aantal randvoorwaarden vast. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling overgelaten aan een private partij (Wolting et al., 2012, p. 136). Een veelgebruikt concessiemodel is het DBFMO-model. Hierbij besteedt de publieke opdrachtgever het ontwerp (D), de bouw (B), de financiering (F), het onderhoud (M), en de exploitatie (O) uit aan een privaat consortium (Eversdijk, 2013, p. 24; Eversdijk & Korsten, 2015, p. 18; Reynaers, 2015, p. 42).

Figuur 2 Begroot en gerealiseerd saldo gemeentelijke grondexploitatie in miljoen euro, tussen 1999 en 2016



Bron: Korthals Altes (2017).

3. *Publiek/private grondexploitatie*

Het derde type grondexploitatie-model richt zich op een gelijkmatige risicoverdeling tussen publieke en private partijen. Zoals eerder is aangehaald, heeft er in de jaren negentig een significante wijziging plaatsgevonden in de relatie tussen overheid en marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen (Adams, Disberry, Hutchison & Munjoma, 2002, p. 155). Door die wijziging is binnenstedelijke gebiedsontwikkeling meer een interactief proces tussen overheid en marktpartijen. De samenwerking wordt formeel vastgelegd in Publieke-Private Samenwerking (PPS) constructies (Groetelaers, 2004). Wolting et al. (2012, p. 14) definiëren een PPS-constructie als ‘een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheden, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling’.

Doel van PPS is het realiseren van een hogere plankwaliteit (Janssen & Vollaard, 2001). Dit doel wordt bereikt als deelnemers aan een PPS-constructie de bereidheid hebben om te ‘geven’ en ‘nemen’. Deze bereidheid is alleen mogelijk als er synergie ontstaat tussen de verschillende partijen. Om deze synergie te bereiken is het van belang dat er een goede overdracht van informatie is (Oostveen, 2013, p. 64).

Iedere actor in de PPS voegt een waarde toe in het proces (Klijn & Teisman, 2003). Daarnaast heeft een PPS-constructie alleen een toegevoegde waarde als alle deelnemende partijen er financiële, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde uithalen (Wolting et al. 2012, p. 14). De actoren die deelnemen aan een PPS committeren zich door middel van een formeel contract aan wederzijdse afspraken en één gemeenschappelijk doel. De actoren delen daarbij de risico's, verantwoordelijkheden, kosten en baten (Klijn & Teisman, 2003, p. 137; Bovaird, 2004, p. 200; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011, p. 2; Janssen & Vollaard, 2001, p. 11). Een PPS-constructie kenmerkt zich verder door de volgende elementen (Wolting et al., 2012, p. 14):

- er is sprake van niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en marktpartijen;
- kosten en risico's worden door partijen gedeeld;
- de samenwerking is gericht op synergie bij de realisatie van convergente doelen;
- het heeft maatschappelijke en commerciële kenmerken;
- de samenwerking vindt plaats onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen;
- afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.

De opkomst van PPS zorgde voor een wijziging van projectbenadering: van productgericht naar prestatiegericht. In een prestatiebenadering zijn de kwaliteit en duurzaamheid van het project van belang. Deze kwaliteitseisen worden opgesteld door de overheid en de private partijen leveren de oplossingen (Eversdijk & Korsten, 2015, p. 21).

Voorbeeld:

Niet een rijksweg met 2x2 rijstroken (als product) wordt gevraagd, maar een 'filevrije of beschikbare verbinding met doorstroom van 100 km/uur in de spits' (als prestatie).

Om de kwaliteiten te waarborgen wordt een prestatiecontract opgesteld. In een prestatiecontract worden outputspecificaties opgenomen die aangeven aan welke kwaliteitseisen de te leveren producten en diensten moeten voldoen (Reynaers, 2015, p. 41). Om de publieke belangen op de lange termijn in stand te houden is monitoren een belangrijke handeling. Mocht de kwaliteit van het project niet voldoen aan de eerder geformuleerde kwaliteitseisen, kan de overheid de private partij een boete opleggen. Actieve bemoeienis en interventie van de publieke opdrachtgever blijft gewenst (Verweij, 2015, p. 198). De prestatieafhankelijke betaling zou het consortium ertoe moeten aanzetten de prestaties te verbeteren (Reynaers, 2015, p. 41). De drie mechanismen prestatiecontract, monitoren en prestatieafhankelijke betaling zorgen dat de overheid haar sturende rol behoudt.

Een veelgebruikte methode voor een gezamenlijke ontwikkeling is het *joint venture model*. Bij een joint venture model vormt een gezamenlijke grondexploitatie de kern van de samenwerking. De gronden worden door verschillende publieke en private partijen in een gezamenlijke onderneming gebracht: een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) (Wolting et al., 2012, p. 133). De GEM is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden en geeft vervolgens de gronden uit. Hiermee neemt de GEM de taken en verantwoordelijkheden over van de gemeente. Dit is een groot verschil ten opzichte van het bouwclaimmodel. Voor een gemeente of een provincie kan een joint venture een aantrekkelijke samenwerkingsvorm zijn wanneer de grondexploitatie een relatief hoog risicoprofiel heeft. De gemeente of provincie behoudt al haar publiekrechtelijke bevoegdheden, terwijl het de risico's deelt met de private partijen. Hierdoor moet de publieke partij die participeert in een joint venture constructie oppassen voor het 'tweepettenprobleem' (Wolting et al., 2012, pp. 133-134).

2.3.2 Kostenverhaal via het privaat- of publiekrecht

De kosten die opgenomen zijn in de grondexploitatie kunnen hoog uitvallen. Dit geldt zeker in het geval van een binnenstedelijk herstructureringsproject. Op het moment dat de gemeente de realisatie van deze ruimtelijke ontwikkeling op zich neemt middels een publieke grondexploitatie, probeert diezelfde gemeente de gemaakte kosten (grondexploitatiekosten) naar evenredigheid te verhalen bij de grondeigenaren die profiteren (Bregman et al., 2017, p. 140). De gemeente kan twee wegen bewandelen om de gemaakte kosten te verevenen: privaatrechtelijk en publiekrechtelijk (Van Buuren et al., 2014, p. 229; Bregman et al., 2017, pp. 129-140).

Het privaatrecht is het recht dat de verhouding tussen particulieren beheerst. In dit geval stelt de overheid zich op als een rechtspersoon (Surtel, 1978, p. 8; Theunisse, 2015, pp. 1-2). Op basis van artikel 2:1 BW bezitten alle publieke partijen rechtspersoonlijkheid, waardoor zij privaatrechtelijk mogen handelen. Het voordeel voor de overheid is dat het beter kan inspelen op de flexibiliteit van het privaatrecht. Hierdoor kan iedere keer met private partijen opnieuw onderhandeld worden over de kosten- en risicoverdeling (Theunisse, 2015, pp. 40-41). Het publiekrecht is het recht dat zich richt op de verhouding tussen de overheid en haar burgers en die tussen overheidsinstellingen onderling. Als de gemeente publiekrechtelijk handelt, handelt zij als bestuursorgaan en kan zij eenzijdig invloed uitoefenen op andermans rechtspositie (Bregman et al., 2017, pp. 14-15).

Op het moment dat er sprake is van een publieke grondexploitatie kan de gemeente als rechtspersoon de exploitatiekosten verrekenen in de gronduitgifteprijs. Het kostenverhaal gebeurt rechtstreeks langs de privaatrechtelijke weg van de grondverkoop (Van Buuren et al., 2014, p. 229). Tot 2008 was het uitsluitend mogelijk om de exploitatiekosten via het privaatrecht te verevenen met de verkoop van grond (Buitelaar, 2015). Dit zorgde ervoor dat het actief grondbeleid een erg belangrijk instrument was van gemeenten, om zo de exploitatiekosten achteraf te kunnen verevenen. PPS bood enige uitkomst door de kosten en risico's binnen een constructie te verrekenen, maar ook hierbij bleef het kostenverhaal via het privaatrecht lopen.

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het middels de Grondexploitatiewet mogelijk om de gemaakte kosten te verhalen zonder de grond in bezit te hebben (Van der Krabben, 2011, p. 14; Buitelaar, 2015). Doorgaans gebeurt dit met een anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst die, voordat de bestemmingsplanprocedure start, wordt opgesteld tussen gemeente en initiatiefnemer (Van Buuren et al., 2014, p. 231; Bregman et al., 2017, p. 133). Op het moment dat aan de start van de bestemmingsplanprocedure nog niet voor alle gronden een overeenkomst is gesloten wordt een exploitatieplan opgesteld (Wolting et al., 2012, p. 60; p. 141; Gabry, 2013).

Hoewel met de Wro het accent bij het privaatrecht blijft, wordt wel een aanvulling geboden op het instrumentarium van overheden (Bregman et al., 2017, p. 133). Het accent op het privaatrecht wordt ondersteund met onlangs gepubliceerd onderzoek. Een studie van Bregman et al. (2018) toont aan dat het exploitatieplan slechts in 12% van de projecten wordt toegepast.

Het exploitatieplan wordt ervaren als een intensief proces en fungeert daarom als 'stok achter de deur' voor gemeenten. Dit komt doordat het exploitatieplan uit een aantal verplichte onderdelen bestaat: een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de aanleg van nutsvoorzieningen plus een exploitatieopzet (Bregman et al., 2017, p. 131). Daarnaast moet de omvang van de kosten die verhaald kunnen worden voldoen aan drie criteria (Gabry, 2013, p. 22; Bregman et al., 2017, p. 131):

1. Profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de werken en maatregelen.
2. Toerekenbaarheid: er dient een causaal verband te bestaan tussen de te maken kosten en de planontwikkeling, of de kosten dienen medeten behoeve van het plan te worden gemaakt.
3. Proportionaliteit: indien meerdere locaties profijt hebben van de voorzieningen, worden de kosten naar rato van profijt verdeeld over die locaties.

2.4 Risico en onzekerheid

Het nemen van risico vormt een essentieel onderdeel in alledaagse acties en handelingen (MacCrimmon & Wehrung, 1988, p. 4). Er is sprake van risico wanneer in een gegeven periode en situatie een positieve verwachting niet uitkomt (Claes & Meerman, 1991, p. 23). In de klassieke benadering wordt risico opgevat als een kwantitatief resultaat van kans maal omvang. Hierbij is 'kans' de waarschijnlijkheid van optreden, en 'omvang' de ernst van het gevolg (Ale, 2012, pp. 30-33). Volgens Beck (1999,

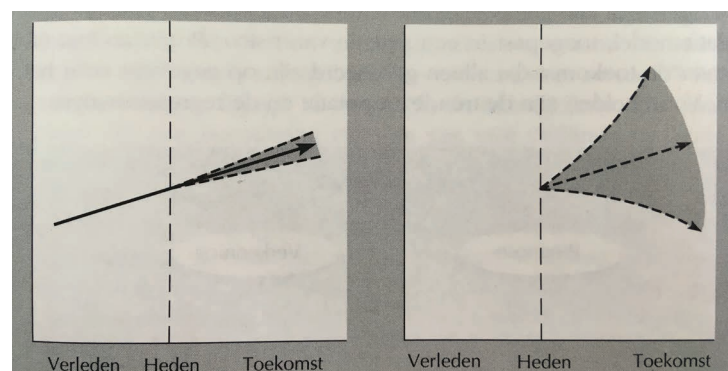
pp. 75-76) is het risico afhankelijk van de beslissingen die worden genomen. Dit impliceert dat er verschillende keuzen gemaakt kunnen worden met ieder een eigen risicoprofiel en resultaat (MacCrimmon & Wehrung, 1988, p. 4). MacCrimmon en Wehrung (1988, p. 9) stellen dat bij het nemen van risico de kans bestaat op een potentieel verlies. Hierbij gaat het om de 'kans op verlies'. Bij een zeker verlies of schade is er namelijk geen sprake van risico. Er worden twee vormen van potentieel verlies onderscheiden. Bij de eerste vorm is het resultaat nadeliger dan in het nul-alternatief. Hierbij kan gesproken worden van een direct verlies. De tweede vorm richt zich meer op het resultaat bij verschillende handelingsopties. Het resultaat is minder optimaal dan mogelijk bereikt kan worden bij andere opties. Hierbij gaat het om de omvang van het verlies per scenario (MacCrimmon & Wehrung, 1988, p. 10).

Claes en Meerman (1991, p. 2; pp. 25-26) onderscheiden twee typen risico's: zuiver en speculatief risico. In het geval van zuiver risico is er uitsluitend kans op verlies. Dit is de reden dat zuivere risico's tot op zekere hoogte verzekeraar zijn. Daartegenover staat het speculatief risico, ook wel ondernemersrisico genoemd. Aan speculatieve risico's zijn niet uitsluitend negatieve gevolgen verbonden. Speculatieve risico's worden hoofdzakelijk genomen bij investeringen, waarbij het doel is om winst te maken. Er is sprake van speculatief risico wanneer er zowel kans is op winst als verlies. Speculatieve risico's moeten genomen worden voor groei en ontwikkeling, en vormen een essentieel onderdeel bij marktpartijen (Claes & Meerman, 1991).

De risico's waar we tegenwoordig mee geconfronteerd worden zijn kleiner dan vroeger, maar we accepteren steeds minder risico's. Ulrich Beck (1999, p. 4) stelt dat het conflict waaraan de mensheid bloot staat, is gewijzigd van een 'wereld van vijanden' naar een 'wereld van risico's'. Risico is een moderne benadering om de toekomstige gevolgen van menselijke activiteiten te identificeren en te beheersen. Dit betekent dat risico's door onszelf worden gecreëerd en onderhevig zijn aan risicobeleving. Gehner (2004) en De Hollander (2012, p. 58) stellen vast dat risicobeleving een subjectief gevoel is. Dit verklaart voor een deel het gebrek aan een eenduidige definitie van risico.

Daarnaast zorgt de overlap van definitie tussen risico en onzekerheid voor verwarring. Onzekerheid is namelijk net als risico afhankelijk van het individueel gevoel. Het verschil tussen risico en onzekerheid zit echter in de mate van voorspelbaarheid en modelleerbaarheid. Volgens Knight (1921, p. 20) zijn risico's meetbare onzekerheden. Hierdoor is het mogelijk om risico's te kwantificeren. Onzekerheden zijn daarentegen niet kwantificeerbaar. Dammers (2000, pp. 40-41) stelt dat een risico modelleerbaar is aan de hand van informatie uit het verleden. Op het moment dat er geen informatie beschikbaar is over het verleden, spreekt men van een onzekerheid (figuur 3).

Figuur 3 *Risico (links) en onzekerheid (rechts)*



Bron: Dammers (2000, p.41).

De subjectieve beleving van risico komt voort uit de cognitieve bias van mensen. Dit betekent dat er vertekening van het risico optreedt doordat mensen informatie en ervaringen filteren door een eigen set van voorkeuren en referentiekader. Ronner en Ronner (2012, pp. 422-424) benoemen tien psychologische factoren die invloed kunnen hebben op het inschatten van risico's:

1. *Zelfoverschatting*

Het subjectieve vertrouwen van iemand in zijn eigen waarneming is groter dan objectieve nauwkeurigheid rechtvaardigt. Volgens Bernstein (1998) wordt dit veroorzaakt door emoties die de zelfbeheersing vertroebelen. Dit heeft invloed op het nemen van rationele beslissingen.

2. *Planoptimisme*

De zogenaamde optimisme bias kan invloed hebben op het soort risico's dat een organisatie wilt nemen. Veel mensen zijn van nature geneigd om de zaken rooskleuriger in te schatten dan ze zijn. Planoptimisme is een fenomeen waarbij een cultuur van positiviteit ten koste ging aan rationaliteit (Ehrenreich, 2009). Flyvbjerg (2003, p. 80) stelt dat dit voornamelijk een groot risico is bij grootschalige projecten.

3. *Kuddegedrag*

Het volgen van andere mensen, waardoor je zelf de risico's onvoldoende inschat.

4. *Zelfrechtvaardiging*

De neiging de eigen keuzen als beter te herinneren dan die in werkelijkheid waren.

5. *Congruentie*

De neiging hypothesen te testen die passen binnen veelgebruikte modellen. Daarbij wordt niet gekeken naar alternatieven.

6. *Beheersillusie*

De neiging de eigen invloed te overschatten op extreme gebeurtenissen.

7. *Wishful thinking*

Alleen gegevens laten doordringen die het eigen gelijk bevestigen.

8. *Geloof in autoriteit*

De neiging om uitspraken zonder meer aan te nemen van iemand die als een autoriteit wordt gezien.

9. *Struisvogelgedrag*

Het negeren van negatieve berichtgevingen.

10. *Transparantie-illusie*

De neiging te overschatten hoe goed andere personen hen kennen en zij zichzelf en anderen.

2.4.1 Risicofactoren bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Vastgoedontwikkeling wordt gezien als een risicovolle onderneming vanwege de inherente complexiteit en onzekerheid. Dit komt omdat ruimtelijke ordening zich richt vanuit het heden op toekomstige ontwikkelingen. De toekomst is onvoorspelbaar en niet vergelijkbaar met het verleden. Bregman, Koning en De Win (2017, p. 261) stellen dat aan gebiedsontwikkeling risico's verbonden zijn omdat hetgeen dat gerealiseerd wordt niet gelijk is aan het originele plan uit de initiatieffase.

Een belangrijke taak van de planoloog is het reduceren en hanteerbaar maken van de risico's (Spit & Zoete, 2014, p. 8). Huchzermeier en Loch (2001) identificeren vijf soorten risico's die voor-

komen bij ruimtelijke ontwikkelingen: markttuitbetaling, projectbudget, projectprestaties, marktvereisten en projectplanning. Gehner (2008) wijdt de complexiteit van de vastgoedmarkt aan het multidisciplinaire karakter van vastgoedontwikkeling, de unieke kenmerken van een locatie, de lange duur van het ontwikkelproces en de lange levensduur van vastgoed. Fisher (2005) voegt hier aan toe dat de 'rol' en het belang van verschillende actoren niet vastligt. Betrokken publieke en private partijen kunnen verschillende of meerdere rollen en belangen hebben tijdens het (her)ontwikkelingsproces, zoals grondeigenaar, eindgebruiker, ontwikkelaar en investeerder. Dit maakt het proces complex, onoverzichtelijk en zorgt voor een spanningsveld tussen private partijen.

In de literatuur worden verscheidene risico-indelingen behandeld. Kieft (2014) maakt het onderscheid tussen strategische risico's en procesrisico's. Strategische risico's hebben betrekking op onzekerheden die organisatiebrede doelstellingen kunnen bedreigen. Procesrisico's zijn daarentegen gericht op operationele transacties, stromen of standen en hebben betrekking op operationele rapportage- en toezichtsdoelstellingen. Binnen de indeling van Kieft valt buiten beschouwing of de gebiedsontwikkelaar direct of indirect invloed heeft op de risico's. Wolting et al. (2012, p. 171) delen daarom de risico's bij gebiedsontwikkeling op in exogene en endogene risico's. Exogene risico's zijn risico's die samenhangen met de niet-beïnvloedbare economische, politieke en maatschappelijk dynamiek. Dit betekent dat de ontwikkelaar geen invloed heeft op de risico's, maar er wel rekening mee dient te houden. De endogene risico's zijn daarentegen risico's die samenvallen met het specifieke project en wel beïnvloed kunnen worden door de ontwikkelaar (De Zeeuw, 2018, pp. 54-55).

Om de risico's binnen gebiedsontwikkeling in kaart te brengen wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de indeling die het Kenniscentrum PPS (2004) heeft opgesteld. Het Kenniscentrum PPS heeft de risico's binnen de gebiedsontwikkeling ingedeeld in drie typen: omgevingsrisico's, projectrisico's en organisatierisico's. Iedere type risico bestaat uit meerdere subrisico's. Hieronder worden de belangrijkste subrisico's behandeld.

Omgevingsrisico's

1. Politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's

Het gaat hierbij om het politieke en maatschappelijke draagvlak voor het project. Het politieke draagvlak voor een project kan beïnvloed worden door nieuw overheidsbeleid of wijziging van wet- en regelgeving (Kenniscentrum PPS, 2004). Een voorbeeld hiervan is de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2018). De wetswijziging betekent dat vanaf 1 juli 2018 de gasaansluitingsplicht vervalt bij nieuwbouwwoningen. Hoewel de wijziging voldoende politiek draagvlak heeft, vormt het een risico voor de realisatie van nieuwbouwwoningen.

2. Economische risico's

De economische risico's hebben betrekking op de trends van de vastgoedmarkt. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van de kantorenmarkt, van de woningmarkt en de regionale grondprijzen (Kenniscentrum PPS, 2004). De ontwikkeling van zo'n trend kan marktrisico's versterken. Dit betekent

dat de kans bestaat dat de afzet aan een koper en/of huurder onvoldoende van de grond komt of niet tegen de verwachte prijs (Flyvbjerg, 2003, p. 76; Nozeman, 2008, pp. 52-53).

3. Risico's in verband met financiële parameters

De haalbaarheid van de grondexploitatie is afhankelijk van financiële parameters, zoals de rentestand en inflatie. Wijzigingen in deze parameters hebben invloed op grondexploitatie en de financiële haalbaarheid van een project (Kenniscentrum PPS, 2004; Nozeman, 2008, pp. 52-53). Een actueel voorbeeld is de lage hypotheekrente, waardoor geld lenen relatief goedkoop is. Het gevolg is dat de prijs van een woning hard stijgt (Priemus, 2018). Hierdoor raakt de woningmarkt uit balans en wordt het voor bepaalde groepen, zoals starters, lastiger om een woning te kopen.

4. Samenwerkingsrisico's

Gebiedsontwikkeling kan uitsluitend plaatsvinden door samenwerking van verschillende partijen. De realisatie van een project wordt onzeker op het moment dat bij betrokken partijen het commitment ontbreekt om tot een gezamenlijk plan te komen (Kenniscentrum PPS, 2004; Nozeman, 2008, pp. 52-53). Daarnaast is samenwerking op regionaal niveau van belang. Door de demografische ontwikkelingen is groei niet meer vanzelfsprekend. Het aantal inwoners in landelijke gebieden neemt momenteel al af (Huisman, De Jong, Van Duin & Stoeldraijer, 2013). Dit vraagt om goede regionale afstemming zodat buurgemeenten in krimp- en anticipeerregio's niet met elkaar gaan concurreren (Verwest & van Dam, 2010, p. 24).

Projectrisico's

1. Plankwaliteit

Een uitgewerkt plan met een financiële vertaling is onderhevig aan aannames zoals de tijdsplanning en het kosten- en opbrengstenniveau. De betrouwbaarheid van de aannames bepaalt het risiconiveau (Kenniscentrum PPS, 2004).

2. Ruimtelijke en technische risico's

Bij de ruimtelijke en technische risico's gaat het om de fysieke kenmerken van de locatie, zoals bodemgesteldheid, archeologische vondsten, kabels en leidingen en de ontsluiting van het gebied (Kenniscentrum PPS, 2004).

Organisatierisico's

Structuur, cultuur en personeel

Organisatierisico's hebben betrekking op de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie en de kwaliteit en capaciteit van medewerkers. Dit hangt voor een deel samen met de cultuur binnen de organisatie. De cultuur in de organisatie heeft te maken met de heersende normen en waarden, managementstijl en besturingsfilosofie (Kenniscentrum PPS, 2004). Voorbeelden van verschillende organisatieculturen zijn de Rijnlandse en Angelsaksische modellen (Van Rooy et al., 2006; Den Hoed, 2013).

2.4.2 Risicofactoren binnenstedelijke herstructurering

De hiervoor behandelde risico's en indelingen zijn te gebruiken voor alle sectoren in het ruimtelijke domein waar een samenwerking is tussen publieke en private actoren. Het zijn daarmee algemene indelingen met een brede toepasbaarheid. Hierbij wordt echter niet ingezoomd in het type ruimtelijke ontwikkeling. De ruimtelijke context waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt is de herstructurering van verouderde binnenstedelijke gebieden. Deitrick en Farber (2016) hebben onderzoek gedaan naar de risico's bij herstructureringsprojecten. In dit onderzoek komen drie risicofactoren naar voren: financieel, maatschappelijk en juridisch.

Financieel

Een binnenstedelijke herstructurering komt alleen tot stand, als de grondwaarde van het perceel na nieuwbouw ten minste zo hoog is als de contante waarde van de nog te verwachten netto opbrengsten van het gebouw in zijn huidige functie, vermeerderd met de kosten van sloop van de opstallen en het weer bouwrijp maken van de grond. Korteweg (2002, p. 49) heeft op basis van deze vereisten de volgende formule opgesteld.

$$W_n \geq W_o + B_n + S_o$$

W_n	=	te verwachten marktwaarde van een perceel bij de nieuwe bestemming;
W_o	=	de marktwaarde van het perceel bij de huidige bestemming;
B_n	=	de bouwkosten van het nieuwe pand;
S_o	=	de sloop van het oude gebouw, sanering van de bodem en het opnieuw bouwrijp maken van het terrein.

De grondwaarde van een binnenstedelijke locatie zal doorgaans stijgen bij herstructurering. Dit betekent niet dat het per definitie een sluitende grondexploitatie oplevert. Dixon et al. (2011, p. 961) wijzen erop dat binnenstedelijke herstructurering gepaard gaat met hoge saneringskosten, een hoog risicoprofiel en gevoelig is voor marktfalen. De grondopbrengsten per vierkante meter in binnenstedelijke gebieden zijn in de Randstad weliswaar vier keer zo hoog als in uitleggebieden, maar de ontwikkelingskosten zijn zes keer zo hoog (Van Hoek et al., 2011, p. 15). Gemiddeld komt een binnenstedelijke locatie uit op een tekort van bijna 10.000 euro per woning, terwijl uitleglocaties gemiddeld een surplus realiseren van ruim 8.000 euro per woning. Dit resulteert in een verschil van 18.000 euro tussen een woning in een herstructureringslocatie of uitleggebied.

Het verschil komt doordat de grond een waardesprong maakt bij de wijziging van de bestemming. De waardesprong bij overgang van agrarische bestemming naar wonen is vele malen groter dan bij stedelijke herbestemming (Buitelaar et al., 2008, p. 16). Van Breejen et al. (2006, p. 6) hebben een overzicht gemaakt van de kosten en opbrengsten van binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

Kosten:

1. kosten in planvorming en planproces;
2. verwerving of afwaardering bestaand vastgoed;

3. ontruiming en herhuisvesting;
4. sloop van bebouwing en infrastructuur (wegen, leidingen);
5. aanleg nieuwe infrastructuur;
6. bouw van nieuw vastgoed;
7. ingebruikname nieuw vastgoed.

Opbrengsten:

1. opbrengsten van verhuur en verkoop vastgoed;
2. besparing van geplande gemeentelijke investeringen (infra, voorzieningen);
3. subsidies (ISV, Europese programma's, gemeentelijke fondsen, IPSV, GSB).

Het tekort per woning is afhankelijk van het type herstructureringsgebied, bodemverontreiniging en grondeigendom. Gemeenten zijn daarom geneigd om herstructurering van verouderd vastgoed over te laten aan private partijen. Een nadeel van herstructurering door private partijen is de levering van publieke voorzieningen. Uit een internationale studie blijkt dat marktpartijen in Nederland aanzienlijk minder bijdragen aan publieke voorzieningen in binnenstedelijke herstructureringslocaties dan marktpartijen in andere landen dat doen (Gielen, 2009, p. 159). Een succesvolle binnenstedelijke herstructurering is daarom gebaat bij een goede samenwerking tussen publieke en private partijen (Dixon et al., 2011, pp. 973-975).

Maatschappelijk

Het maatschappelijk risico bij herstructureringsprojecten komt niet zozeer van de locatie zelf, maar van de omliggende buurten. De verouderde locaties hebben negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving in omliggende buurten. Zoals eerder is aangehaald, hebben oude industriegebieden en de omliggende woonbuurten vaak een historische binding, omdat beide locaties onderdeel vormden van een groter complex (Deitrick & Farber, 2016, pp. 165-166). De woonbuurten waren voor de werkgelegenheid afhankelijk van de industrie. Het wegtrekken van de originele industrie heeft grote impact gehad voor de huishoudens in de omliggende woonbuurten. Het gevolg was een toename van criminele activiteiten, een ongezondere leefomgeving en meer armoede.

Deze negatieve gevolgen vormen een risico voor de kwaliteit van de nieuwe plannen in de herstructureringslocatie. Het is daarom van belang om deze buurten te betrekken in de nieuwe plannen, zodat er een integraal plan gepresenteerd wordt. Daarnaast hebben de omwonenden een (historische) binding met het gebied, die maakt dat deze groep, ongeacht de nieuwe bestemming, een belang heeft bij herstructurering van het gebied (Hollander et al., 2010, p. 3).

Juridisch

Eén van de grootste uitdagingen van binnenstedelijke herstructurering vormt het juridisch grondeigendom. Voor het realiseren van een stedelijk herstructureringsproject is grond nodig. Doordat het grondeigendom bij binnenstedelijke locaties meestal versnipperd is, is actief grondbeleid geen eenvoudige opgave. De eigendomsverhouding en verdeling blijken een belangrijk obstakel te zijn voor binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Het gevolg hiervan is dat complexe herstructure-

ringsprojecten niet, gedeeltelijk, vertraagd of tegen hoge (verwervings)kosten worden gerealiseerd (Buitelaar et al., 2008, p. 12).

Naast het versnipperd grondeigendom zorgen juridische beperkingen op grondeigendom, zoals huurrechten en erfpacht, bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten voor een complex verwervingstraject. Hoe meer rechten verworven moeten worden, des te langer het verwervingstraject gaat duren. Dit kan nadelige effecten hebben op de hoogte van de rentelasten, transactiekosten en totale verwervingskosten (Buitelaar et al., 2008, pp. 15-16). Deze onzekerheden hebben de haalbaarheid van herstructureringsprojecten tijdens de afgelopen economische crisis in gevaar gebracht (Dixon et al., 2011).

In het geval dat een bedrijventerrein of industriegebied onderdeel vormt van de herstructurering, worden betrokken actoren geconfronteerd met wisselende belangen. De ondernemers in het gebied hebben primair aandacht voor een efficiënt productieproces. Het bedrijfspand is niet meer dan een omhulsel daarvan. Daarnaast is de gemeente, als eigenaar van de openbare ruimte, over het algemeen initiatiefnemer van herstructurering. De gemeente heeft echter wel de ondernemers nodig om de herstructurering vorm te geven (Louw et al., 2004, pp. 147-148).

De haalbaarheid van binnenstedelijke herstructureringsprojecten is afhankelijk van verschillende succes- en risicofactoren. Dixon et al. (2011, pp. 973-975) hebben acht factoren opgesteld waaraan een herstructurering moet voldoen om te zorgen voor een succesvol nieuw leef- en recreatiemilieu:

1. Voor de herstructurering van een binnenstedelijke locatie is een sterke potentiële markt nodig. Dit is noodzakelijk om ook tijdens laagconjunctuur door te kunnen ontwikkelen.
2. Zorg voor een langetermijnvisie. Binnenstedelijke herstructurering neemt meer tijd in beslag dan ontwikkeling in uitleggebieden.
3. Verminder het aantal planningsrestricties. Flexibiliteit is essentieel bij binnenstedelijke herontwikkeling.
4. Zorg voor een goede promotie van het herstructureringsproject.
5. Zorg voor een sterke samenwerking tussen publieke- en private partijen.
6. Grootschalige aanpak heeft meer succes bij herstructurering dan een versnipperde aanpak. Voor ontwikkelaars is het belangrijk om risico's effectief te beheren en om grondposities te consolideren in vaak gefragmenteerde percelen.
7. Investeer in sociaal kapitaal en infrastructuur. Een binnenstedelijke locatie moet niet als geïsoleerd gebied ontwikkeld worden, maar verbinding aangaan met de ruimtelijke en sociale context.
8. Zie laagconjunctuur als kans. Het aanbod van verouderd vastgoed stijgt en de prijs neemt af.

2.4.3 Omgang risico's tijdens de crisis

De crisis van 2008 is niet uniek in de geschiedenis. In historisch perspectief is de crisis van 2008 eerder regel dan uitzondering. Van Tilburg et al. (2018) wijzen op de instabiliteit van het huidige financieel-economische systeem. In rustige economische tijden neemt de financiële sector risico's die de stabiliteit ondermijnen. Doordat de kredietverlening toeneemt, neemt ook het aantal risico's toe. Dat voedt optimisme, wat zorgt dat de prijs van vastgoed stijgt op basis waarvan weer meer krediet wordt verstrekt. Hierdoor ontstaat een zich zelf versterkende en uiteindelijk destabiliserende, financiële dynamiek. Dit zorgt ervoor dat Nederlandse vastgoedontwikkeling nauw verbonden is met de kapitaalmarkt, en gevoelig is voor economische schommelingen (Buitelaar et al., 2013, p. 27).

Het waren met name middelgrote gemeenten die tijdens de crisis in financiële problemen zijn gekomen. De middelgrote gemeenten waren genooddaakt bedragen tussen de 50 en 100 miljoen euro (gefaseerd) af te boeken, met uitschieters naar boven zoals Apeldoorn met 200 miljoen euro (De Zeeuw, 2013; Van den Berge, Kruithof, Bos, Sandmann & Schutte, 2012). Berns, Bouwhuisen en Celik (2012) stelden vast dat gemeenten tot en met 2012 voor 3,3 miljard euro op hun grondposities hebben moeten afschrijven. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de houdbaarheid van middellange- tot langetermijnstrategieën (Beukering, 2017, p. 6).

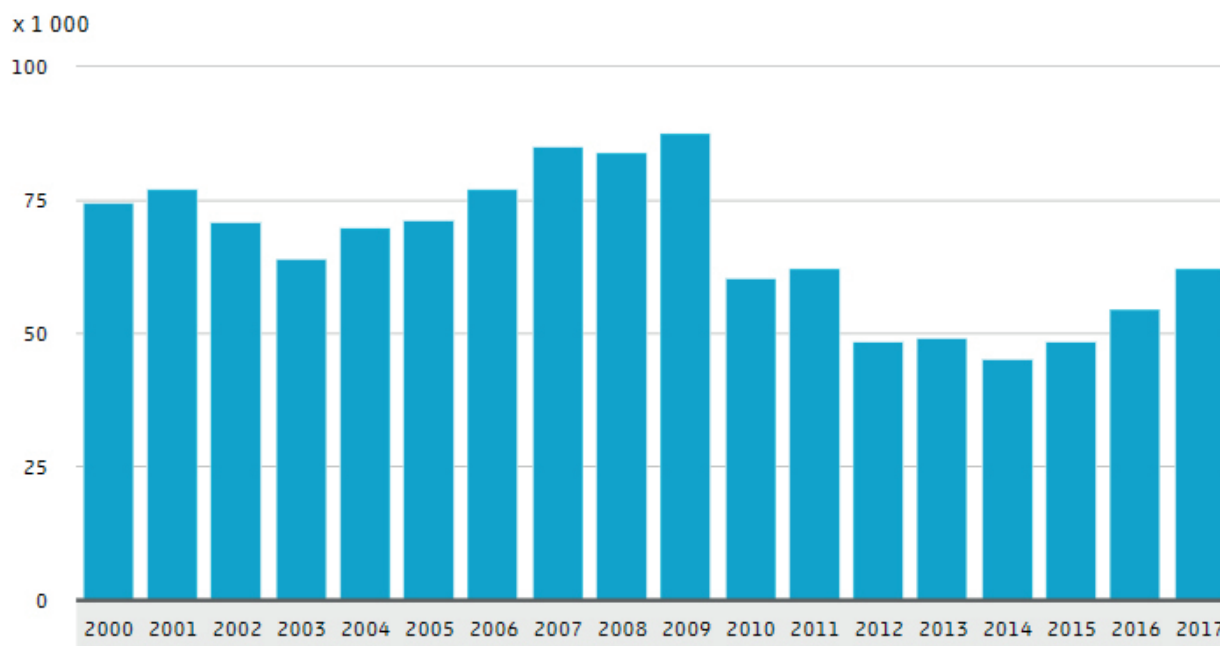
Tijdens de crisis zijn verschillende maatregelen genomen om de risico's te beheersen. Ten eerste is het aantal nieuwbouwprojecten fors afgenomen. De afname van het aantal nieuwbouwwoningen komt voor een groot deel door de economische ontwikkelingen. De vraag naar koopwoningen hangt af van de rente, inkomensontwikkeling en de werkgelegenheidsvooruitzichten. Met name nieuwbouwwoningen hebben de klappen opgevangen van de afnemende vraag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, p. 7). In 2009 werden, met 87.900 woningen, nog de meeste nieuwbouwwoningen opgeleverd. Tussen 2010 en 2014 nam het aantal nieuwbouwwoningen sterk af (figuur 4). Dieptepunt was 2014 met slechts 45.200 nieuwbouwwoningen (CBS, 2018b).

De afname van het aantal nieuwbouwwoningen tijdens de crisis is op zichzelf geen maatregel die is genomen, maar het resultaat van de economische achteruitgang. Naast de economische parameters die invloed hebben gehad op de woningbouwsector, hebben ook gemeenten forse maatregelen genomen. Zo heeft de gemeente Amsterdam in 2010 alle nieuwbouwprojecten stopgezet (Janssen-Jansen, 2010). De grondopbrengsten waren onvoldoende om de projecten van de grond te krijgen. Door in eerste instantie alle projecten te stoppen, kon een nieuw begin en overzicht gemaakt worden van alle kansen en risico's.

Doordat tijdens de crisis de grondexploitaties van nieuwbouwprojecten een negatief eindsaldo hadden, zagen gemeenten het aantal bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen afnemen. Daarbij was er vanuit de overheid minder behoefte om samen te werken met private partijen. Dit kwam onder andere door de uiteenlopende ambities en verwachtingspatronen (Spit & Zoete, 2014, pp. 251-252). Daarnaast was het door de crisis praktisch onmogelijk om sluitende risicomijdende afspraken te maken voor de lange termijn.

Figuur 4 Aantal nieuwbouwwoningen in Nederland

Nieuwbouwwoningen



Bron: CBS (2018b).

De overheid liet meer en meer de ruimtelijke ontwikkelingen over aan private partijen. Dit werd bereikt door actief over te gaan naar passief grondbeleid. Het initiatief kwam bij private partijen te liggen en er kwam meer ruimte voor uitnodigingsplanologie (De Zeeuw, 2018, p. 16). Een vorm van kleinschalige private ontwikkeling die tijdens de crisis is opgekomen is het Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Bij CPO is een groep burgers samen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun woningen. Door zelf de woningen te bouwen is het mogelijk om de toekomstige woning aan te laten sluiten op de woonwensen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014).

De Zeeuw et al. (2012) hebben verschillende studies naar gebiedsontwikkeling tijdens de crisis samengebracht tot een nieuwe, duurzame ontwikkelingsstrategie met minder ontwikkelingsrisico's. Volgens de onderzoekers is het van belang dat de vastgoedmarkt niet vastloopt, zoals wel is gebeurd in de gemeente Amsterdam. Het ontwikkelingsproces moet vraaggericht, goedkoper, flexibeler en sneller worden. Om tot deze vier uitgangspunten te komen, hebben De Zeeuw et al. (2012) vijf aanbevelingen gedaan.

1. Passende ambities

De vaak torenhoge ambities van gemeenten en projectontwikkelaars moeten bijgesteld worden. Het is van belang om het ontwikkelingsgebied te beoordelen en vast te stellen welke locaties kansrijk zijn om binnen een redelijke termijn (her)ontwikkeld te worden. Uitgangspunt is wel dat de kwaliteitseisen en het sociaal programma overeind blijven.

2. Optimale schaalgrootte

De optimale schaalgrootte is sterk context afhankelijk. Het is van belang om aan te sluiten op de

bestaande bebouwde omgeving. Het uitgangspunt is wel minimaal 100 tot 200 woningen. Dit aantal is voldoende om de plan- en engineeringkosten te voorzien, en is toereikend om een robuuste nieuwe buurt te creëren met een eigen identiteit.

3. *Eerst het concept, dan pas stedenbouw en bestemmingsplan*

Definieer een gebied eerst in termen van doelgroepen en het beoogde eindproduct. Op het moment dat hier bestuurlijke overeenkomst over is en private partijen bereid zijn om te investeren wordt het bestemmingsplan aangepast. Dit is in lijn met het *development-led plan*, waarbij het bestemmingsplan de ontwikkelingen volgt (Gielen, 2009).

4. *Ontwikkelen in lagere dichtheden*

Het ontwikkelen van buurten met lagere dichtheden zorgt dat er meer ruimte ontstaat voor diversiteit aan woningtypologieën. Daarnaast is het van belang dat de afstand tot de eindgebruiker afneemt, waardoor de nieuwe woningen beter aansluiten op de wensen van de kopers. De verdichting betekent niet automatisch een beter financieel resultaat.

5. *Planvorming en –uitvoering stroomlijnen en disciplineren*

De kosten voor planvorming en –uitvoering bedragen nu gemiddeld circa 35% van de totale grondkosten. Door te zorgen voor een strakke en efficiënte organisatie kan dat verminderen naar circa 20%.

De laatste methode die is toegepast om tijdens de crisis de risico's te beheersen is het toepassen van risicomanagement. De volgende paragraaf gaat verder in op de toepassing van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkelingen.

2.5 Risicomanagement

Hoewel het de taak van een planoloog is om risico's te reduceren en hanteerbaar te maken, is dit geen eenvoudige opgave (Spit & Zoete, 2014, p. 8). De groeiende complexiteit en onzekerheid van de vastgoedmarkt heeft geresulteerd in een toenemende aandacht voor risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkelingen, met name tijdens de economische crisis (Van der Krabben, 2011; Gehner & de Jong, 2011, p. 24). Risicomanagement wordt gedefinieerd als:

'Het identificeren en analyseren van risico's, het formuleren van de risicorespons, het implementeren van beheersmaatregelen en het monitoren van de risico's' (Gehner, 2008).

De kracht van risicomanagement is het vooraf in kaart brengen van de mogelijke onzekerheden en risico's van verschillende handelingen in alle fasen van het ontwikkelingsproces. Risicomanagement is een cyclisch proces dat gedurende een project regelmatig moet worden doorlopen (Van Well-Stam, Lindenaar, Van Kinderen & Van den Bunt, 2013). Hoewel het belang van risicomanagement toeneemt, heeft het invloed op de winstgevendheid, efficiëntie en duurzaamheid van de bedrijfsvoering (Zwikael & Ahn, 2011, p. 25). De meerwaarde van een systematische aanpak van risicomanagement is het expliciet maken van risico's. Daarmee wordt risicomanagement een communicatie- en onderhandelingsinstrument voor alle betrokken actoren. Door in termen van risico's te communiceren ontstaat er een gezamenlijk beeld over wat er speelt, wat belangrijk is, en hoe

daarop gehandeld moet worden. Risicomanagement draagt bij aan bewustwording van de risico's en het efficiënt inzetten van schaarse middelen (Gehner & de Jong, 2011). Daarnaast draagt een transparante en waarde vrije risicosessie bij aan meer draagvlak en vertrouwen van betrokken partijen (Van Well-Stam et al., 2003). De systematische aanpak vraagt toewijding en uithoudingsvermogen van de organisatie (Ronner & Ronner, 2012, p. 411).

Gemeenten besteden in toenemende mate aandacht aan risicomanagement. Hoftijzer en Watersloot (2012, p. 329) stellen dat hier drie oorzaken aan ten grondslag liggen. Ten eerste het Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) uit 2003, waarin begrotings- en verantwoordingsrichtlijnen voor gemeenten zijn vastgelegd. In het BBV zijn verplichtingen opgenomen die voorschrijven dat gemeenten inzicht moeten hebben in het weerstandsvermogen van de organisatie. Het weerstandsvermogen is de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Door een inzicht te hebben in het weerstandsvermogen is het bekend hoeveel vermogen de gemeente nodig heeft om de continuïteit en efficiëntie van hun activiteiten te kunnen waarborgen. Ten tweede zorgt de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden voor het groeiend belang van risicomanagement bij gemeenten. Het Rijk is er van overtuigd dat lagere overheden beter inzicht hebben op de lokale problematiek. Het gevolg van de decentralisatie is dat gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen. Tot slot heeft de toegenomen maatschappelijke betrokkenheid gezorgd voor meer bestuurlijke aandacht voor risicomanagement (Hoftijzer & Watersloot, 2012, p. 330).

Het cyclische proces van risicomanagement bestaat uit verschillende fasen. Het definiëren van de verschillende fasen is afhankelijk van de benaderingswijze van de auteur. In hoofdlijnen bestaat risicomanagement uit vier onderdelen: risicoanalyse, besluitvorming, risicobeheersing en monitoring (Halman, 2008; Wolting et al., 2012, p. 100). Een veelgebruikte methode voor risicomanagement bij gebieds- en projectontwikkeling is de RISMAN-methode. De RISMAN-methode is ontwikkeld in samenwerking tussen Rijkswaterstaat, Prorail, Twynstra Gudde, TU Delft en Gemeentewerken Rotterdam in 1995 (Van Well-Stam et al., 2013). In eerste instantie was de methode bedoeld als instrument voor risicoanalyses bij infrastructurele projecten. Na een aantal jaar is de methode uitgebreid zodat het hele cyclische proces van risicomanagement doorlopen kan worden.

Risicoanalyse

De eerste handeling binnen risicomanagement is het uitvoeren van een risicoanalyse. Bij het uitvoeren van een risicoanalyse worden alle mogelijke risico's in kaart gebracht (Wolting et al., 2012, p. 100). Het opstellen van een risicoanalyse kan door middel van een kwalitatieve of kwantitatieve risicoanalyse. In een kwalitatieve risicoanalyse worden alle geïdentificeerde risico's (uitvoerig) omschreven, zonder er een waarde aan te koppelen. Het toevoegen van een waarde gebeurt wel bij een kwantitatieve risicoanalyse. Bij een kwantitatieve risicoanalyse worden de risico's beschreven in termen van kansen en gevolgen. Kansen worden hierbij uitgedrukt op een schaal tussen nul en één, en de gevolgen in bijvoorbeeld euro's als het om kosten gaat en maanden als het om tijd gaat (Hoftijzer & Watersloot, 2012, p. 345; Van Well-Stam et al., 2013). Dit zorgt ervoor dat een kwantitatieve risicoanalyse arbeidsintensiever is, maar wel de mogelijkheid biedt om de risico's te rangschikken. Het rangschikken van risico's laat zien dat de vorming van een risicoanalyse een subjectieve han-

deling is (Dillen, 2012, p. 3).

Door een ranglijst te maken van alle relevante risico's kunnen betrokken actoren geïnformeerd en gemobiliseerd worden (Gehner & de Jong, 2011). De ranglijst wordt daarbij gebruikt als communicatie- en onderhandelingsinstrument. Daarnaast wordt een ranglijst gebruikt bij de prioritering van projectrisico's. Deze prioritering is van invloed op de investeringsbeslissingen (Van Well-Stam et al., 2003). Het belang voor de investeringsbeslissing is afhankelijk van het type ontwikkeling. De investeringsbeslissingen bij een woningbouwproject worden gemaakt op basis van een *business case*, terwijl infrastructuurprojecten veelal *budget* gestuurde projecten zijn. Bij een *business case* staat centraal dat een investering moet worden terugverdiend. Of een project rendabel is, hangt af van de netto opbrengsten die in de exploitatiefase gehaald kunnen worden (Gehner & de Jong, 2011). In het geval van budgetgestuurde projecten zijn de financiële baten om twee redenen lastig te bepalen. Ten eerste kosten budgetgestuurde projecten alleen maar geld en heeft de opdrachtgever (overheid) niet het doel om geld te verdienen met het project. Ten tweede worden de opbrengsten van investeringen gecorreleerd met economische groei. Als de economische groei hoog is, zijn de opbrengsten van het infrastructurele project hoger dan wanneer de economische groei laag of negatief is (Flyvbjerg, 2003, p. 78).

Voor het ondersteunen van de risicoanalyse maken organisaties in veel gevallen gebruik van een Monte Carlo-simulatie. De Monte Carlo-simulatie is een instrument om de post 'Onvoorzien' in een begroting op realiteitsgehalte te beoordelen (Brandts, 2008, p. 1). Dit wordt bereikt door de waarschijnlijkheids- en nauwkeurigheidsberekeningen van een gebeurtenis te simuleren. Het gaat hierbij niet om één of enkele doorrekeningen, maar om een simulatie die soms wel 100.000 keer wordt herhaald. Bij een Monte Carlo-simulatie wordt er vanuit gegaan dat het resultaat afhankelijk is van de startcondities. Door bij iedere simulatie de startcondities te wijzigen ontstaat een bandbreedte aan mogelijkheden. De startcondities bij een risicoanalyse zijn risico-inventarisatie en impactevaluatie (Brandts, 2008, p. 8). Op basis van de gewenste waarschijnlijkheid wordt het waarschijnlijkheidsbedrag bepaald dat opgenomen kan worden als post Onvoorzien. Het resultaat van een Monte Carlo-analyse kan een aanvulling zijn op de risicoanalyse.

Besluitvorming

Nadat alle risico's zijn beschreven en geanalyseerd wordt een risicostrategie geformuleerd (figuur 5). Met het vaststellen van een risicostrategie wordt bepaald hoe er wordt omgegaan met de geanalyseerde risico's. In de literatuur worden vier typen risicostrategieën benoemd (Claes & Meerman, 1991, p. 105; Gehner, Halman & de Jonge, 2006, p. 542; Halman, 2008; Nozeman, 2008, p. 52; Kemperman, 2011, p. 15):

- Vermijden

Bepaalde risicovolle projectonderdelen worden niet uitgevoerd. Dit kan bereikt worden door te kiezen voor een alternatief.

- Verminderen

Risicovolle projectonderdelen worden zoveel mogelijk uitgewerkt zodat de onzekerheidsmarge zo

minimaal mogelijk is.

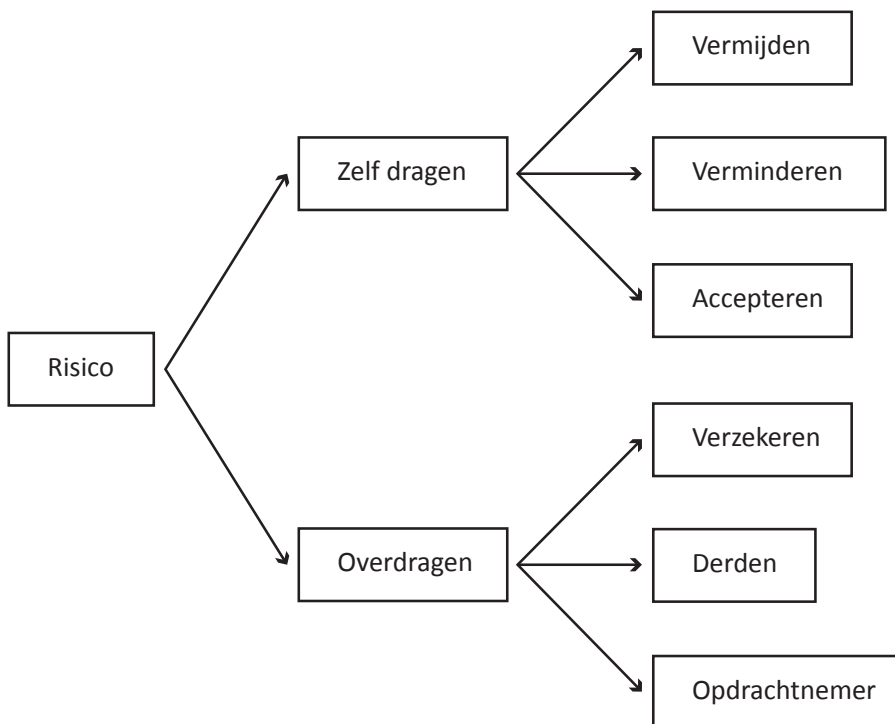
- *Accepteren*

Accepteren dat het project een risico loopt en daarvoor een voorziening treft. Dit gebeurt alleen bij een zeer kleine kans en/of zeer kleine gevolgen.

- *Overdragen*

Risico bij een andere partij leggen, hetgeen doorgaans geld kost. De risico's kunnen overgedragen worden aan de verzekeringsmaatschappij, opdrachtnemer of derden.

Figuur 5 *Beslissingsboom*



Bron: Kemperman (2011, p. 15).

Om te bepalen welke risicostrategie het beste van toepassing is, wordt tijdens het besluitvormingsproces gebruik gemaakt van scenariovorming. Bij scenariovorming gaat het niet zozeer om de uitkomst van een *best case* en een *worst case* verwachting, maar om de bandbreedte met waarschijnlijkheden (Dammers, 2000). Op basis van de scenario's wordt een besluit genomen over de meest geschikte risicostrategie.

In beginsel zijn twee hoofdcategorieën van scenario's te onderscheiden: projectieve en prospectieve scenario's (De Roo & Voogd, 2004, pp. 167-168; Börjeson, Höjer, Dreborg, Ekvall & Finnveden, 2006; Spit & Zoete, 2014, pp. 9-10). Bij projectieve scenario's wordt uitgegaan van de huidige situatie, op basis van recente data. Door de recente data te extrapoleren voor de lange termijn is het mogelijk om een toekomstbeeld 'aan de horizon' te schetsen. In het geval van een prospectief scenario wordt in eerste instantie een (on)gewenst toekomstbeeld gecreëerd. Dit zijn normatieve toekomstbeelden, gebaseerd op normen en waarden van de opstellers. Vervolgens wordt bepaald welke handelingen nodig zijn om dat geformuleerde toekomstbeeld te bereiken.

Risicobeheersing

Bij aanvang van fase drie, risicobeheersing, zijn de risico's geïdentificeerd en is een besluit genomen over de te volgen strategie. Bij risicobeheersing is het van belang dat de maatregelen worden gekozen en uitgevoerd die passen bij de gekozen risicostrategie (Wolting et al., 2012, p. 100). Risicobeheersing is gebaseerd op de mate van risico die mensen en organisaties willen nemen. Risicobeheer is met name van belang bij projectbenadering, omdat hierbij veel organisatorische functies en risico's zijn verbonden (Zwikaël & Ahn, 2011, p. 25). Daarnaast investeren projectmanagers meer tijd in de planning op het moment dat het risiconiveau hoog is, en de inspanningen het projectsucces verbeteren (Zwikaël & Sadeh, 2007).

Een project kan nooit risicovrij worden uitgevoerd. Chapman en Loch (2001) definiëren risico-efficiëntie als het minimale risiconiveau dat in een project of onderdeel van het project acceptabel is. Zwikaël en Ahn (2011) hebben onderzoek gedaan naar de effectiviteit van risicomangement. Het doel van dat onderzoek was het belang van risicomangement in kaart te brengen bij de reductie van projectrisico. Uit het onderzoek blijkt dat de context van het project (de industrie en het land waar het project wordt uitgevoerd) invloed heeft op de waargenomen niveaus van projectrisico's en de risicobeheersprocessen. De risiconiveaus hebben een negatief effect op de projectprestaties. Daarentegen heeft risicobeheer een positieve invloed op de projectprestaties. Risicobeheer kan ervoor zorgen dat risicovolle projecten met meer succes worden voltooid dan projecten met een laag risiconiveau (Zwikaël & Ahn, 2011, p. 25).

Monitoring

Tot slot wordt het effect van de beheersmaatregelen gemonitord. Hierbij wordt onderzocht of de genomen beheersmaatregelen het gewenste effect hebben gehad. Er is sprake van een gewenst effect als het resultaat in lijn ligt met de risicostrategie. Door periodiek te monitoren is het mogelijk om vroegtijdig te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en waar nodig de risico-inventarisatie en beheersmaatregelen te actualiseren (Gehner, 2008). Hiermee ontstaat uit de monitoring de aanleiding voor een nieuwe risicosessie.

3. Onderzoeksmethode

In het theoretisch kader zijn de centrale begrippen binnen dit onderzoek behandeld. De behandelde theorie vormt een overzicht van de actuele kennis en biedt ondersteuning aan vervolgstappen in het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt zo volledig mogelijk het onderzoeksplan gepresenteerd. Het doel van dit hoofdstuk is om ervoor te zorgen dat er uiteindelijk betrouwbare en valide resultaten gepresenteerd worden. Dit doel wordt bereikt door stap voor stap het onderzoeksplan op te bouwen. Ten eerste wordt in paragraaf 3.1 ingegaan op de onderzoeksfilosofie. Op basis van de onderzoeksfilosofie volgt in paragraaf 3.2 de onderzoeksmethode. Hierop volgend wordt aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Paragraaf 3.4 behandelt de respondenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek. In paragraaf 3.5 worden de verschillende interviewtechnieken behandeld die zijn gebruikt bij de verschillende respondenten. Tot slot wordt het analyse- en verwerkingsproces uiteengezet. Hierbij gaat het om de methode die is gebruikt om de data te verwerken en te analyseren.

3.1 Onderzoeksfilosofie

Aan het onderzoeksplan dat opgesteld wordt, ligt een onderzoeksfilosofie ten grondslag. De onderzoeksfilosofie gaat over de ontwikkeling van kennis en de aard van kennis. De manier waarop een onderzoeker het onderzoek aanpakt, wordt deels bepaald door het beeld dat hij of zij heeft van de sociale werkelijkheid. Het gaat dan om de ideeën over de sociale structuren die in de werkelijkheid aanwezig zijn en die een rol spelen in het leven van mensen in samenlevingen (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 68). De onderzoeksfilosofie die gebruikt wordt, bevat belangrijke aannames over de manier waarop je als onderzoeker naar de wereld kijkt (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009, pp. 103-104).

Epistemologische basis

Epistemologie (ofwel kennistheorie) richt zich op de aard, oorsprong, voorwaarden en reikwijdte van kennis. Het gaat hierbij om de vraag wat aanvaardbare kennis is, gekenmerkt door drie benaderingen: 1) het positivisme dat werkt met een waarneembare werkelijkheid, waarbij het eindproduct of resultaat uit wetmatige generalisaties bestaat. Deze uniforme en statische werkelijkheid komt vooral voor binnen de natuurwetenschappen. 2) Het realisme gaat als denkwijze ervan uit dat de waarheid hetgene is dat door onze zintuigen wordt getoond. 3) Het interpretivisme stelt als kennisleer dat het noodzakelijk is voor de onderzoeker om de verschillen te begrijpen tussen mensen in hun rol sociale actoren (Saunders et al., 2008, pp. 104-105; Tijmstra & Boeije, 2009, pp. 68-69; Bryman, 2012, pp. 27-32).

Ontologische basis

De ontologie (ofwel zijnsleer) geeft een visie op de werkelijkheid. Het gaat erom hoe men naar de werkelijkheid kijkt. Hiervoor zijn twee stromingen te onderscheiden: 1) het objectivisme is een in de sociologie gehanteerd begrip dat uitgaat van het idee dat alle sociale verschijnselen bestaan onafhankelijk van de actoren; 2) een tegenhanger is het constructionisme, dat stelt dat sociale eenheden alleen maar kunnen bestaan omdat ze gecreëerd worden door sociale actoren (Saunders et al., 2008, p. 104; Tijmstra & Boeije, 2009, p. 68; Bryman, 2012, pp. 32-35).

3.2 Onderzoeksmethode

De onderzoeksfilosofie maakt je als onderzoeker bewust van de ontwikkeling en aard van kennis, en vertaalt zich tot een onderzoeksplan. Een belangrijke stap in het ontwikkelingsplan is het bepalen van een onderzoeksmethode die aansluit op de filosofie en de centrale vraag.

Dit onderzoek richt zich ten eerste op de risico's die tijdens de crisis zijn ontstaan bij de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Vervolgens wordt onderzocht hoe gemeenten tijdens de crisis zijn omgegaan met de risico's en welke aspecten de toepassing van risicomanagement hebben bemoeilijkt. Tot slot wordt onderzocht hoe gemeenten het beste de geïdentificeerde risico's kunnen beheersen.

Bij het vinden van empirische verbanden wordt gebruik gemaakt van een *inductieve onderzoeksstrategie*. Dit houdt in dat aan de hand van de verzamelde data een algemeen geldende uitspraak (theorie) wordt geformuleerd (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 83). Als onderzoeker moet je bij het toepassen van een inductieve onderzoeksstrategie rekening houden met het *inductieprobleem*. Dit houdt in dat je als onderzoeker nooit met zekerheid kan aantonen of de algemene uitspraak correct is (Tijmstra & Jansen, 2009, pp. 120-121).

Wanneer het onderzoek zich richt op de verklaring van bepaalde handelingen of activiteiten sluit een kwalitatieve onderzoeksmethode hier het beste op aan. Een kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid tot de exploratie of verkenning van een onderzoeksveld (Boeije, 2009, pp. 254-259). Een kwalitatief onderzoek heeft een drietal kenmerken waarmee rekening gehouden dient te worden. Ten eerste is de uitvoering van een kwalitatief onderzoek niet helemaal vast te leggen in een onderzoeksplan. Het onderzoek is afhankelijk van ontwikkelingen die zich voordoen tijdens het verzamelen van de onderzoeksgegevens. Om hier zo goed mogelijk mee om te gaan is flexibiliteit van het onderzoeksplan noodzakelijk (Boeije, 2009, p. 259).

Ten tweede vormt een kwalitatief onderzoek een cyclisch proces waarbij constant de afwisseling is tussen dataverzameling en data-analyse. Dit gebeurt echter niet in gelijke verdeling. Naar het einde van het onderzoek toe neemt de dataverzameling af, en zal er meer aandacht besteed worden aan de data-analyse. Met behulp van de data-analyse wordt bepaald of een volgende ronde van dataverzameling noodzakelijk is, en wie de desbetreffende respondenten dienen te zijn (Boeije, 2009, p. 259). Aan de hand van de data-analyse wordt het *verzadigingspunt* bepaald. Dit houdt in dat je als onderzoeker doorgaat met het verzamelen en analyseren van de onderzoeksgegevens totdat zich geen nieuwe informatie meer voordoet (Boeije, 2009, p. 262).

Tot slot heeft de onderzoeker bij een kwalitatief onderzoek niet altijd invloed op de omgeving waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Dit kan invloed hebben op de dataverzameling en zorgt ervoor dat de context waarbinnen het onderzoek wordt afgenomen niet identiek is (Baarda et al., 2013, pp. 42-54). In dit onderzoek zijn alle interviews afgenomen in werkomgeving van de respondent. In één geval was dit bij de respondent thuis.

3.3 Betrouwbare en valide resultaten

Het uitvoeren van een wetenschappelijk onderzoek moet voldoen aan de reproductie-eis. De reproductie-eis betekent dat een andere onderzoeker dezelfde onderzoeksmethode en procedure opnieuw moet kunnen toepassen. Daarbij moeten de resultaten zoveel mogelijk overeenkomen met de eerder verkregen resultaten. Door het cyclische karakter en de variabele onderzoekscontext van een kwalitatief onderzoek is het lastig om aan deze eis te voldoen. Om zoveel mogelijk te voldoen aan de reproductie-eis is het bij kwalitatief onderzoek van belang dat de onderzoeker zo volledig en transparant mogelijk is over de gevolgde onderzoeksprocedure en dataverwerking. Hierdoor vergroot de onderzoeker de betrouwbaarheid van het onderzoek (Baarda et al., 2013, p. 74).

Naast de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten is het van belang dat de verkregen data de werkelijke gebeurtenissen juist weergeven. Met de geldigheid of validiteit van de onderzoeksgegevens wordt nagegaan of de verzamelde data een juiste afspiegeling is van de bestaande werkelijkheid (Baarda et al., 2013, p. 75). Geldigheid kan gezien worden als de kwaliteit van de verzamelde onderzoeksgegevens. Een belangrijk aandachtspunt bij het verkrijgen van valide uitkomsten, is het voorkomen van sociaal wenselijke antwoorden tijdens de interviews. Dit kan het geval zijn bij persoonlijke of politiek gevoelige onderwerpen. In dit onderzoek is dit bereikt door zoveel mogelijk respondenten te interviewen. Hierdoor is voorkomen dat de respondenten zich 'geremd' voelen, omdat uit de citaten niet te herleiden is van wie de uitspraken zijn.

De tweede methode die gebruikt is om de betrouwbaarheid en validiteit te vergroten is *peer debriefing* (Baarda et al., 2013, pp. 242-247). Hierbij wordt een vakgenoot of expert ingeschakeld om de resultaten tegen het licht te houden. Het doel van deze groep is om de uitspraken van andere groepen in een breder perspectief te plaatsen, en er voor te zorgen dat het onderzoek minder vatbaar is voor sociaal wenselijke antwoorden. In dit onderzoek is dit bereikt door vier deskundigen te interviewen en meerdere (informele) gesprekken met directe collega's en twee hoogleren van de Universiteit Utrecht.

3.4 Selectie respondenten

Uit de literatuurstudie blijkt dat met name middelgrote gemeenten tijdens de economische crisis in de problemen zijn gekomen door hun gevoerde grondbeleid. Er bestaat geen duidelijke definitiebepaling van een middelgrote gemeente. Het CBS (z.j.) stelt dat er verschillende indelingen gemaakt kunnen worden. Hierbij ligt de nadruk op het aantal inwoners en niet op de mate van stedelijkheid. Aangezien dit onderzoek zich richt op binnenstedelijke herstructureringsprojecten is de stad als ruimtelijke context meer van belang dan de omvang van de gemeente.

Steden zijn historisch gegroeid met van oudsher een belangrijke regionale functie. De voorzieningen en bedrijvigheid voorzien niet alleen in de behoefte van de eigen inwoners, maar ook in die van omliggende kernen. De omvang van middelgrote steden in Nederland ligt grofweg tussen de

50.000 en 100.000 inwoners. Dit is echter afhankelijk van de regionale context (Lekkerkerker et al., 2016, p. 5). Om te zorgen voor betrouwbare resultaten is het van belang dat de verscheidenheid tussen de steden zo minimaal mogelijk is. Hierdoor is het tijdens de verwerkings- en analysefase beter mogelijk om de resultaten met elkaar te vergelijken en de verkregen data in een breder perspectief te plaatsen. Op basis van vier criteria zijn de steden geselecteerd en benaderd:

- 1) De stad is onderdeel van het G40-Stedennetwerk. Het G40-Stedennetwerk is het netwerk van 40 middelgrote steden in Nederland (G40-Stedennetwerk, z.j.).
- 2) Grootschalig herstructureringsproject: het herstructureringsproject vormt een belangrijk onderdeel van de totale stedelijke ontwikkeling. Hierdoor heeft de gemeente relatief veel belang bij de ontwikkeling.
- 3) De binnenstedelijke herstructurering is tijdens of voor de crisis opgestart. Dit is van belang omdat het onderzoek zich richt op de risico's die zich tijdens de crisis hebben voorgedaan op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten.
- 4) Het project bevindt zich in realisatiefase of is al afgerond. Hierdoor is het mogelijk om de betrokkenen te interviewen over de toepassing van risicomanagement tijdens het ontwikkelingsproces.

De steden die voldoen aan de criteria en hebben deelgenomen aan het onderzoek zijn: Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Haarlem, Heerlen, 's-Hertogenbosch, Leiden, Tilburg en Zwolle.

Een kritisch aspect van een kwalitatief onderzoek is de verscheidenheid aan respondenten (De Zeeuw, 2013; Van den Berge et al., 2012). In dit onderzoek zijn beleidsmedewerkers van gemeenten betrokken, waarbinnen de desbetreffende stad ligt. Iedere gemeente is echter uniek. Zowel qua organisatie als ruimtelijke vraagstukken. Daarnaast is iedere grondexploitatie die opgesteld wordt maatwerk. Dit geldt helemaal bij binnenstedelijke herstructureringsgebieden die zich kenmerken als een heterogeen ruimtelijke opgaven, die erg lastig met elkaar te vergelijken zijn (Ganser & Williams, 2007). Doordat iedere gemeentelijke organisatie anders is vormgegeven, is het niet mogelijk om van iedere gemeente dezelfde typen beleidsmedewerkers te interviewen. Daarom is per gemeente beoordeeld welke medewerker de meeste kennis heeft van risicomanagement bij een specifiek binnenstedelijke herstructureringsproject. De respondenten die werken bij de gemeente worden in het onderzoek aangeduid als groep 'gemeente'.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten zijn vier deskundigen bij het onderzoek betrokken. De deskundigen die hebben deelgenomen aan het onderzoek zijn benaderd volgens het principe van *theoretical sampling*. Theoretical sampling betekent dat de selectie van de respondenten niet gebaseerd is op toeval (Baarda et al., 2013, pp. 244-245). De respondenten zijn bewust geselecteerd op basis van hun deskundigheid. De vier deskundigen vertegenwoordigen ieder een eigen specialisatie binnen het ruimtelijke domein, namelijk: gebiedsontwikkeling, risicomanagement, binnenstedelijke herstructurering en bouwrecht. In bijlage 3 'Verantwoording respondenten' wordt nader ingegaan op de achtergrond van de respondent en de beweegredenen om deze persoon te betrekken bij het onderzoek. De deskundigen worden in het vervolg aangeduid met 'deskundige'.

Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, berust de nummering van de respondenten op toeval. In de bijlage 4 is een overzicht gemaakt van alle respondenten, gekoppeld aan hun respondentnummer.

3.5 Onderzoeksinstrumenten

Voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek is het van belang dat het onderzoeksinstrument voldoende flexibiliteit biedt (Boeije, 2009). Dit onderzoek bestaat daarom uit expert-interviews. Bij expert-interviews worden deskundigen uit een specifieke discipline geïnterviewd. De deelname van twee respondentgroepen komt voort uit eerder benoemde redentatie. De respondenten uit de groep 'gemeente' hebben binnen de gemeente een mate van verantwoordelijkheid over de grondexploitatie en de toepassing van risicomangement. De deskundigen staan daarentegen op enige afstand van de dagelijkse werkelijkheid bij gemeenten. Al worden zij wel als externe adviseurs gevraagd bij overheden vanwege hun wetenschappelijke achtergrond. Vanwege de verschillende invalshoeken van de twee groepen is ervoor gekozen om twee typen interviewtechnieken toe te passen, namelijk het gebruik van een topiclist en het uitvoeren van semi-gestructureerde interviews.

Topiclist

De interviews met de deskundigen worden afgenomen aan de hand van een topiclist. De topiclist bestaat uit enkele hoofdvragen, thema's en punten om door te vragen (Boeije, 2009, p. 268). De interviewer zal niet strikt de volgorde van de topiclist gebruiken. De interviewer volgt doorgaans de respondent en zal daar waar nodig aansturen met onderwerpen van de topiclist. Voor de expert-interviews met de deskundigen is gekozen, omdat iedere deskundige een eigen specialisatie heeft. Het is daarom van belang dat de onderwerpen die besproken worden, passen bij het specialisme van de deskundige. In bijlage 5 zijn de vier gebruikte topiclists weergegeven.

Semi-gestructureerde interviews

Voor de expert-interviews met medewerkers van de gemeenten wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Bij semi-gestructureerde interviews heeft de interviewer een lijst met vragen, waarbij de vrijheid bestaat om door te vragen op de gegeven antwoorden (Bryman, 2008). Daarnaast heeft de interviewer de vrijheid om tijdens het interview de volgorde van de vragen te wijzigen (Boeije, 2009, p. 267). Hierdoor houdt de interviewer de regie over het interview, maar ontstaat wel meer een gesprek. Het voordeel van een semi-gestructureerde opzet voor de expert-interviews met beleidsmedewerkers, ten opzichte van een topiclist, is dat dezelfde vragen en onderwerpen behandeld worden. Het is daardoor beter mogelijk om de antwoorden te vergelijken en resultaten te groeperen. In bijlage 6 is de vragenlijst weergegeven die gebruikt is bij de semi-gestructureerde interviews.

Bij het afnemen van de expert-interviews is het de bedoeling dat de respondenten zoveel mogelijk aan het woord zijn, zodat tijdens het interview voldoende data wordt verkregen. Dit wordt op twee manieren verkregen. Ten eerste bestaat de vragenlijst uit niet te veel vragen. Hierdoor wordt voorko-

men dat de respondent zich ‘opgejaagd’ voelt. Om er voor te zorgen dat toch alle onderwerpen behandeld worden, is het van belang om vooraf een lange lijst op te stellen met alle mogelijke vragen en onderwerpen. Deze lijst wordt vervolgens gereduceerd tot een overzichtelijk geheel. Ten tweede is het van belang om zoveel mogelijk open vragen te stellen. Hierdoor voorkom je dat de respondent de vraag slechts beantwoordt met ‘ja’ of ‘nee’, en leg je als interviewer het initiatief bij de respondent.

3.6 Verwerkings- en analyseproces

Het analyseproces van een kwalitatief onderzoek bestaat uit drie onderzoeksactiviteiten: waarnemen, analyseren en reflecteren (Baarda et al., 2013, pp. 207-209). Tijdens het waarnemen worden de onderzoeksgegevens gegenereerd. In dit onderzoek vormen veertien interviews het proces van waarnemen, en de transcripten het product van het waarnemen. Het transcriberen van de interviews doorliep in hoofdlijnen dezelfde procedure. Ten eerste werden de veertien interviews zo snel mogelijk na het interview getranscribeerd (bijlage 7). Hierdoor is het gesprek nog bekend en kunnen specifieke uitspraken beter verwerkt worden (Bryman, 2008). Daarnaast vormen de transcripten een essentieel onderdeel in het cyclische analyseproces waarbij constant de afwisseling is tussen dataverzameling en data-analyse. Door de gesprekken snel te transcriberen konden resultaten uit eerdere interviews gebruikt worden voor de volgende interviews. Ten tweede zijn de interviews zo volledig mogelijk getranscribeerd. Dit komt de betrouwbaarheid van de gebruikte citaten ten goede. Dit betekent echter niet dat de transcripten een letterlijke uitwerking zijn van de gesprekken. Korte, ‘bevestigende’ uitspraken en geluiden zijn niet getranscribeerd.

De tweede onderzoeksactiviteit bestaat uit het analyseren van de transcripten. Het analyseproces doorloopt bij een inductieve onderzoeksstrategie drie fasen: exploratie-, specificatie-, en reductiefase (Baarda et al., 2013, pp. 220-242). De exploratiefase gaat uit van een brede verkenning. Hierbij ligt de nadruk op de zoektocht naar relevante thema’s die nog niet bekend zijn. In dit onderzoek wordt bij de exploratiefase gebruik gemaakt van het *open coderen*. Dit houdt in dat de hoofdvraag en deelvragen de referentie vormen voor het coderen, waardoor een gerichte analyse mogelijk is naar relevante uitspraken (Baarda et al., 2013, pp. 224-225). In paragraaf 3.7 en bijlage 8 wordt dieper ingegaan op het gebruikte codeerschema.

De tweede fase van het analyseproces is de specificatiefase (Baarda et al., 2013). Bij de specificatiefase wordt een structuur opgesteld die dekkend is voor de uitkomsten van de exploratiefase. Dit betekent in eerste instantie dat de codes in de specificatiefase voortkomen uit het theoretisch kader. In het geval van een inductief onderzoek is dit echter niet voldoende. Dit komt omdat bij een inductief onderzoek nieuwe kennis wordt gegenereerd die nog niet behandeld is in het theoretisch kader. De codes die later zijn ontstaan komen voort uit de interviews. Door gebruik te maken van semi-gestructureerde interviews is de kans groter dat er nieuwe codes ontstaan die gekoppeld kunnen worden aan meerdere respondenten.

De laatste stap in het analyseren van de onderzoeksgegevens is de reductiefase. In de reductiefase

wordt door middel van constante vergelijking gezocht naar samenhang tussen de verschillende codes. Constante vergelijking is een belangrijk principe bij het analyseren van kwalitatieve onderzoeksgegevens en het samenbrengen van de verschillende codes, zodat er nieuwe overkoepelde codes ontstaan.

Bij de constante vergelijking wordt nieuwe data vergeleken met eerder verzamelde data. Hierdoor kunnen patronen ontdekt worden die een belangrijke bijdrage leveren aan de beantwoording van de onderzoeksvragen (Boeije, 2009, p. 269). Daarnaast kan in de reductiefase bepaald worden of het verzadigingspunt is bereikt. Om het verzadigingspunt te kunnen bepalen zijn twee methoden toegepast. Ten eerste is het van belang om het coderen meerdere keren uit te voeren. Hierdoor wordt voorkomen dat uitspraken uit eerder getranscribeerde en geanalyseerde interviews vergeten worden. Daarnaast bestaat het codeerschema uit dusdanig veel codes dat het niet mogelijk is om een betrouwbaar beeld te krijgen als het coderen van de interviewtranscripten slechts éénmalig wordt uitgevoerd. Ten tweede draagt de open vraagstelling bij aan het bepalen van het verzadigingspunt. Door voldoende door te vragen, is het mogelijk om zoveel mogelijk informatie van de respondenten te verkrijgen. Het lastige aan het bepalen van het verzadigingspunt is dat het niet een vooraf vastgesteld punt is.

De laatste onderzoeksactiviteit bestaat uit het reflecteren van de resultaten (Baarda et al., 2013, pp. 208-209). Hierbij wordt de vraag gesteld: in hoeverre hebben de resultaten bijgedragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag? Op het moment dat die vraag met 'nee' wordt beantwoord volgt een nieuwe codeerronde, of moeten extra interviews afgenomen worden.

3.7 Codeerschema

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een inductieve onderzoeksmethode. Het doel van een inductieve onderzoeksmethode is het genereren van nieuwe kennis. Dit betekent dat de behandelde literatuur in het theoretisch kader slechts een eerste stap is bij het verwerven van kennis. Omdat er nieuwe kennis gegenereerd wordt, worden de codes opgesteld op basis van de behandelde theorie en de interviews.

In deze paragraaf wordt een overzicht geboden van alle codes die zijn gebruikt tijdens het analyseproces van de transcripten. De codes worden gepresenteerd per fase (exploratief-, specificatie- en reductiefase). Om het codeerproces te vereenvoudigen, zijn alle codes voorzien van een cijfercombinatie. Hierdoor kon onderscheid gemaakt worden in hoofd- en deelcodes. De hoofdcodes bestaan uit 1 cijfer en zijn de codes uit de exploratiefase. De deelcodes bestaan uit een combinatie van 2 of 3 cijfers, en zijn de codes die zijn gevormd in de specificatiefase.

In bijlage 8 worden de definities gegeven van de codes. Door vooraf de codes te voorzien van een definitie wordt voorkomen dat citaten verkeerd gecodeerd en geïnterpreteerd worden. Dit vergroot vervolgens de validiteit van de resultaten.

Exploratiefase

De exploratiefase bestaat uit onderwerpen die voortkomen uit de hoofd- en deelvragen. In dit onderzoek zijn dat:

1. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling
2. Herstructurering
3. Grondexploitatie
4. Risico
5. Risicomanagement

Specificatiefase

De specificatiefase is vervolgens opgebouwd uit twee typen codes: 1) afkomstig uit de behandelde theorie, en 2) afkomstig uit de interviews. Ten eerste wordt een lijst gepresenteerd met de labels die gebaseerd zijn op het theoretisch kader.

Codes op basis van het theoretisch kader:*1. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*

1.1 Typen planologie

- 1.1.1 Toelatingsplanologie
- 1.1.2 Ontwikkelingsplanologie
- 1.1.3 Uitnodigingsplanologie

1.2 Samenleving

- 1.2.1 Energieke samenleving
- 1.2.2 Vermaatschappelijking

1.3 Fasering gebiedsontwikkeling

- 1.3.1 Initiatieffase
- 1.3.2 Haalbaarheidsfase
- 1.3.3 Realisatiefase
- 1.3.4 Exploitatie- en beheerfase
- 1.3.5 Beslismoment

2. Herstructurering

2.1 Reden herstructurering

- 2.1.1 Duurzame ontwikkelingsstrategie
- 2.1.2 Maatschappelijk
- 2.1.3 Waardevermeerdering
- 2.1.4 Directe waardevermeerdering
- 2.1.5 Indirecte waardevermeerdering
- 2.1.6 Ladder van duurzame ontwikkeling
- 2.1.7 Kwalitatieve doelstelling
- 2.1.8 Kwantitatieve doelstelling

2.2 Typen herstructurering (Volgens THB)

- 2.2.1 Facelift
- 2.2.2 Revitalisering
- 2.2.3 Zware revitalisering
- 2.2.4 Herprofilering
- 2.2.5 Transformatie

3. *Grondexploitatie*

3.1 Publieke grondexploitatie

- 3.1.1 Actief grondbeleid
- 3.1.2 Levering publieke voorzieningen
- 3.1.3 Bouwclaimmodel

3.2 Private grondexploitatie

- 3.2.1 Passief grondbeleid
- 3.2.2 Concessiemodel

3.3 Publiek-Private grondexploitatie

- 3.3.1 Prestatiecontract
- 3.3.2 Joint venture model

3.4 Kostenverhaal

- 3.4.1 Privaatrecht
- 3.4.2 Anterieure overeenkomst
- 3.4.3 Publiekrecht
- 3.4.4 Exploitatieplan

4. *Risico*

4.1 Onzekerheid

4.2 Zuiver risico

4.3 Speculatief risico

4.4 Subjectieve beleving risico's

4.5 Omgevingsrisico's

- 4.5.1 Politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's
- 4.5.2 Economische risico's
- 4.5.3 Financiële parameters
- 4.5.4 Samenwerkingsrisico's

4.6 Projectrisico's

- 4.6.1 Plankwaliteit
- 4.6.2 Ruimtelijke en technische risico's

4.7 Organisatierisico's

4.8 Risico's binnenstedelijke herstructurering

- 4.8.1 Financieel
- 4.8.2 Maatschappelijk
- 4.8.3 Juridisch

5. *Risicomanagement*

5.1 Risicoanalyse

5.1.1 Kwalitatieve risicoanalyse

5.1.2 Kwantitatieve risicoanalyse

5.2 Besluitvorming

5.3 Beheersmaatregel

5.4 Monitoring

5.5 Oorzaak risicomanagement

5.5.1 Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten

5.5.2 Decentralisatie

5.5.3 Maatschappelijke betrokkenheid

5.5.4 Bewustwording

5.5.5 Communicatiemiddel

5.5.6 Onderhandelingsinstrument

5.5.7 Weerstandsvermogen

5.6 Methoden

5.6.1 RISMAN-methode

5.6.2 Monte Carlo-simulatie

5.6.3 Projectief scenario

5.6.4 Prospectief scenario

Codes naar aanleiding van de interviews:

Doordat het een inductief onderzoek betreft, wordt er nieuwe kennis verkregen bij het afnemen van de veertien interviews. Op basis van de interviews ontstaan nieuwe codes die een belangrijke bijdrage leveren aan de uiteindelijke resultaten. Hier volgt een overzicht van de codes die zijn ontstaan naar aanleiding van de interviews.

6.1 Niet financiële onderdelen

6.2 Imago

6.3 Tijdelijk gebruik

6.4 Contingent provincie

6.5 Voorverkoop

6.6 Flexibiliteit

6.7 Generatie zonder crisis

6.8 Verschuiving arbeidsmarkt

6.9 Verlies kennis

6.10 Continuïteit

Reductiefase

De codes die zijn opgesteld in de reductiefase vormen de samenhang tussen de theorie en de interviews. Het zijn daarmee de antwoorden op de vier deelvragen. De volgende codes zijn ontstaan in de reductiefase:

- 7.1 Politieke discontinuïteit
- 7.2 Planoptimisme
- 7.3 Afwaardering grond
- 7.4 Arbeidsmarkt
- 7.5 Tijdelijk gebruik
- 7.6 Subjectief
- 7.7 Beheersmaatregel
- 7.8 Communicatie
- 7.9 Borgen kennis
- 7.10 Gevoel
- 7.11 Instrumenten

4. Resultaten

In de periode van 10 mei 2018 tot en met 11 juli 2018 zijn in totaal vijftien respondenten geïnterviewd. Het gaat hierbij om dertien face-to-face gesprekken en één gesprek met twee respondenten. De interviews hebben een afwisselende tijdsduur van 51 tot 81 minuten, met een totaal van 883 minuten. In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de veertien expert-interviews. De resultaten worden per deelvraag behandeld en zijn gebaseerd op de uitspraken van de respondenten tijdens de interviews. De beantwoording van de deelvragen worden ondersteund met citaten van de respondenten. In bijlage 9 zijn alle citaten per deelvraag opgenomen. Hierbij zijn de citaten gekwantificeerd. Het doel van deze kwantificatie is om inzicht te krijgen in het 'gewicht' van de resultaten. Dit gewicht wordt bepaald door het aantal respondenten dat het onderwerp bespreekt. Hiermee wordt bereikt dat de resultaten zo breed mogelijk gedragen worden.

Deelvraag 1

Welke risico's hebben tijdens de crisis invloed gehad op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten?

Voor de realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling is het van belang dat een sluitende grondexploitatie opgesteld kan worden. Dit betekent dat het gehele ontwikkelingsproces binnen de grondexploitatie een positief saldo oplevert. Tijdens de crisis zijn de grondexploitaties van binnenstedelijke herstructureringsprojecten geconfronteerd met verschillende risico's. Hierdoor was het onzeker of een sluitende grondexploitatie opgesteld kon worden en realisatie doorgang kreeg. Uit dit onderzoek blijkt dat grondexploitaties van binnenstedelijke herstructureringsprojecten zijn geconfronteerd met drie typen risico's tijdens de crisis: politieke discontinuïteit, planoptimisme en het tijdelijk gebruik van verouderd vastgoed.

Politieke discontinuïteit

De grondexploitatie van een binnenstedelijk herstructureringsgebied heeft een relatief lange looptijd. Om ervoor te zorgen dat dit type gebiedsontwikkeling van de grond komt is het van belang dat er politieke overeenstemming is voor de lange termijn. Uit de interviews komt naar voren dat dit wordt bereikt door continuïteit van het politiek beleid. Het is juist de politieke continuïteit die op de proef is gesteld tijdens de crisis. Aan de politieke discontinuïteit worden twee oorzaken verbonden: langdurig politieke verbondenheid en beschikbaarheid van subsidies.

Ten eerste moet de gemeentelijke politiek zich langdurig verbinden aan een binnenstedelijke herstructureringsproject. Dit komt doordat de grondexploitatie van dit type ruimtelijke ontwikkelingen een langere tijd in beslag neemt dan uitbreidingslocaties. De respondenten geven aan dat het ontwikkelingsproces voor een binnenstedelijke herstructurering gemiddeld vijftien jaar in beslag neemt. De noodzaak voor een lange-termijnvisie zorgt voor het belang van politieke continuïteit. Deze continuïteit wordt op de proef gesteld op het moment dat de uitkomst van gemeenteraadsverkiezingen het politiek landschap radicaal wijzigt. Een lange periode van laagconjunctuur kan volgens de respondenten aanleiding zijn voor zo'n politieke ver-

schuiving. Het gevolg is dat de realisatie van langlopende ontwikkelingen onzeker worden. De crisis van 2008 wordt door de respondenten als zo'n kantelpunt gezien, waar politieke schuivingen ontstaan.

Respondent 8 – Gemeente:

“Ik vind politieke risico's altijd wel een groot ding altijd. Soms weet je niet welke kant men gaat op beslissen, en wat voor impact dat dan heeft op het totale project. Dat hebben we hier echt wel gehad. We hadden een contract gesloten met marktpartijen en net voordat de verkiezingen waren, was net het contract gesloten, en toen kwam er een andere partij die tegen was, en die kwam aan de macht, heel fair op zich, maar die zei: 'we gaan het niet doen'. Dat is toch een risico wat we van tevoren niet op die manier hadden ingecalculleerd.”

Ten tweede wordt gewezen op de afname van beschikbare subsidies voor binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Met name de respondenten van de groep 'gemeente' stellen dat de afname van subsidies een risico vormde tijdens de crisis. Het gaat zowel om de financiële zekerheid die wegvalt, als de politieke bereidheid van de gemeente. Op het moment dat het project wel gebruik kan maken van subsidies, vraagt dit namelijk om een actieve rol van de gemeente. Hierdoor voorkomt de overheid dat de beschikbare subsidies aangemerkt wordt als staatssteun. De noodzakelijke actieve betrokkenheid druist daarentegen in tegen de wensen van het gemeentelijk bestuur, die de voorkeur geven aan een passief beleid.

Er is sprake van staatssteun als een private partij een economisch voordeel ontvangt die zij onder normale omstandigheden niet zouden ontvangen. Dit betekent dat er gelijke concurrentievoorwaarden moeten zijn voor alle private partijen op de gemeenschappelijke markt (Wolting et al., 2012, pp. 66-67). Ongeoorloofde staatssteun doet zich bijvoorbeeld voor bij de verstrekking van subsidies, of bij de uitgifte van grond onder een marktconforme prijs (Buitelaar, 2010; Bregman et al., 2017, pp. 221-222).

Respondent 6 – Gemeente:

“Uiteindelijk hadden we het zover dat het een particuliere ontwikkeling zou worden, maar dan zit je met subsidiestromen en dat er al snel sprake is van staatssteun. Dat was het probleem. De prioriteit was wel groot. Als gemeente konden we wel met die subsidiestromen omgaan, en marktconform de boel verkopen.”

Het Kenniscentrum PPS (2004) ziet de wijziging van wet- en regelgeving als een politiek risico. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het niet alleen de wijziging van wet- en regelgeving zorgt voor een risico, maar ook een bestuurlijke verschuiving na gemeenteraadsverkiezingen en de beschikbaarheid van subsidies. Alle politieke risico's kunnen uiteindelijk samengevat worden als politieke discontinuïteit, omdat het de continuïteit van het gemeentelijk beleid belemmert.

Planoptimisme

Een tweede risico op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten vormt het planoptimisme. In het theoretisch kader is aangehaald dat optimisme een psychologische factor is op

de cognitive bias van mensen (Ronner & Ronner, 2012, pp. 422-424). Daarop stelt Flyvberg (2003, p. 80) dat planoptimisme een risico is dat voornamelijk voorkomt bij grootschalige ruimtelijke projecten. Janssen-Jansen (2012) toonde tijdens de crisis al aan dat overheden zich te veel hebben laten leiden door optimistische scenario's.

Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten het planoptimisme koppelen aan de relatie tussen overheidsbestedingen en de economie. Hierbij wordt gerefereerd naar het werk van de Britse econoom John Maynard Keynes. Keynes stelt in zijn boek 'The General Theory' dat het de taak van overheid is om de economie te stabiliseren (Mankiw, 2007). Volgens Keynes stabiliseert de overheid de economie door een anticyclisch beleid te voeren. Dit betekent dat de overheid investeert op het moment van laagconjunctuur. Als de economie vervolgens weer aantrekt moet de overheid deze groei afremmen om oververhitting te voorkomen. De respondenten stellen echter dat gemeenten een procyclisch beleid voeren, en juist de economie stimuleren bij hoogconjunctuur.

De respondenten wijzen in het onderzoek naar de toegevoegde waarde van een anticyclisch beleid bij grootschalige herstructureringsprojecten. Dit vraagt echter om een langetermijnvisie en politieke continuïteit. Door maatschappelijke voorzieningen en sociale woningbouw tijdens laagconjunctuur te realiseren, wordt voorkomen dat de bouwsector geheel inzakt. Dit is echter wel gebeurd tijdens de crisis. Doordat het aantal nieuwbouwwoningen tussen 2009 en 2014 met 50% is afgenomen, hebben veel bouwvakkers zich laten omscholen en is veel kennis uit de sector vertrokken (CBS, 2018b). Uit een studie van het CBS (2018c) blijkt dat slechts een kleine groep bouwvakkers is teruggekeerd tijdens de huidige economische groei. Het gevolg is dat er momenteel onvoldoende geschoold personeel werkzaam is in de bouwsector. De afname van het bouw personeel heeft invloed op de planning en stijgende arbeids- en materiaalkosten. De schaarste wordt alleen maar duidelijker bij complexere projecten zoals binnenstedelijke herstructurering.

Respondent 15 – Deskundige:

"...je kan dippen ook gewoon vangen, je kan speciale voorzieningen altijd maken. Ik denk sociale woningbouw kan altijd, ik weet zeker dat in de zorgverlening het een en ander wel te realiseren is, dus als je een beetje kijkt bij welke elementen kan ik in een rustige periode nog steeds door, dan kan je op die manier de zaken wel regelen. Dus dat je zegt van 'nou ja, de sociale woningbouw pak ik in een dal beet en niet in een top', ja dan kan je het wel regelen."

Respondent 12 – Deskundige:

" En de mensen om het er in te schroeven zijn er bijna niet. Ook dat nog. De arbeidsmarkt wordt ook een factor. Probeer maar eens op korte termijn een kraan te krijgen, en een metselaar. Dat is een uitdaging hoor. (...) Mensen zijn allemaal wat anders gaan doen in de crisis. En die hebben ook nog een andere baan, zeker de goede mensen. Probeer ze maar eens op de steiger te krijgen."

De respondenten erkennen verder dat voor de crisis onvoldoende maatregelen zijn genomen om oververhitting te voorkomen. Zij stellen dat dit komt door het gebrek aan crisiservaring bij bestuurders en

ambtenaren. Hoewel de respondenten erkennen dat de vastgoedmarkt gevoelig is voor economische schommelingen, was er onvoldoende kennis om de gevolgen tot een minimum te reduceren.

Respondent 14 – Deskundige:

“En naarmate het langere tijd goed gaat en ook generaties aan het roer komen die eigenlijk geen crisis hebben meegemaakt, ja dan vergeet je dat.”

Tijdelijk gebruik

Tot slot wijzen de respondenten op de nadelige consequenties van het tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed in herstructureringsgebieden. Gemeenten hebben ter bevordering van de leefbaarheid tijdens de crisis ruimte geboden aan voornamelijk de creatieve sector. Op het moment dat de tijdelijke vergunningen zijn verlopen en de herstructurering moet beginnen, vormt de uitzetting een risico die zowel politiek als maatschappelijk gevoelig ligt. Meerdere gemeenten in dit onderzoek hebben aangegeven dat de ‘uitzetting’ van de tijdelijke gebruiker(s) een gevoelig punt is en heeft geleid tot vertraging.

Een reactie vanuit de maatschappij op het sluiten van een tijdelijke voorziening komt volgens de respondenten door de kracht van social media. Hierdoor zijn burgers mondiger en kunnen groepen zich sneller mobiliseren. De betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke initiatieven past in de filosofie van uitnodigingsplanologie. Dit betekent echter wel dat deze betrokkenheid ook tot nadelige consequenties kan leiden. Op het moment dat het gemeentelijke bestuur er mee instemt om een verouderd gebouw tijdelijk een nieuwe bestemming te geven, dient er rekening te worden gehouden met mogelijke omgevingsrisico's.

Respondent 7 – Gemeente:

“Dat we dan bijvoorbeeld drie panden in ontwikkeling willen brengen waar allemaal kunstenaars in zitten en dan wordt de wethouder opeens beticht van ‘u zet alleen maar kunstenaars op straat’. (...) Nou de oppositie pakt dat natuurlijk op en die maakt er dan natuurlijk een grote heisa van. (...) En die wethouder doet er eigenlijk alles aan, want die kunstenaars die moeten ergens anders naartoe. Er moet wel iets geregeld worden. Maar dan heb ik zoiets van ‘hoezo? Ze zitten hier gewoon illegaal’. En dan krijg je toch weer een motie van de raad van ‘ga maar iets regelen voor ze’.”

De nadelige consequenties van het tijdelijke gebruik van verouderd vastgoed staan haaks op de ontwikkelingsstrategie die Kompier (2009) voorschrijft. De publicatie van Kompier is daarbij teveel gericht op de korte termijn en de verbeterde ruimtelijke kwaliteiten van verpauperde gebieden. Op de langere termijn blijkt het tijdelijk gebruik echter nadelige consequenties te hebben voor het structureren van verouderde gebieden, met gevolgen voor de grondexploitatie.

Deelvraag 2

Hoe zijn gemeenten tijdens de crisis omgegaan met risico's?

Hoewel het omgaan met risico's een onderdeel vormt van het dagelijks leven, heeft het risicodenken in de ruimtelijke ontwikkeling zich pas tijdens de afgelopen crisis sterk ontwikkeld (Van der Krabben, 2011). In het theoretisch kader zijn drie methoden behandeld die tijdens de crisis door gemeenten zijn toegepast: 1) sturing op uitnodigingsplanologie, 2) het reduceren van het aantal nieuwbouwprojecten, en 3) de toepassing van risicomanagement.

Het crisisdenken binnen de ruimtelijke ontwikkeling komt voort uit de decentralisatie van overheidstaken en de toename van het aantal participerende actoren in het ontwikkelingsproces. De toegenomen verantwoordelijkheid heeft er aan bijgedragen dat gemeenten ieder een eigen methode hebben ontwikkeld om met de negatieve gevolgen van de crisis om te gaan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er twee typen methoden te onderscheiden zijn. Ten eerste hebben gemeenten meer ruimte geboden aan organische gebiedsontwikkeling. Met de overgang naar organische gebiedsontwikkeling hebben gemeenten een stap terug gezet in de ambitieuze ruimtelijke plannen van voor de crisis. Organische gebiedsontwikkeling valt in de filosofie van uitnodigingsplanologie. Het initiatief komt vanuit de samenleving en het gaat om kleinschaligere projecten. Gemeenten hebben slechts een faciliterende rol.

Het terugdraaien van de ambitieuze ruimtelijke plannen werd bereikt door de omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen te reduceren. Dit is bereikt door de plannen die als harde plancapaciteit waren opgenomen niet direct te ontwikkelen. Daarnaast hebben gemeenten gekozen om de waarde van gronden af te waarderen naar actuele prijzen. De meest rigoureuze maatregel die deelnemende gemeenten hebben genomen was het terugzetten van de bestemmingen naar het huidige gebruik. Door deze maatregelen ontstonden grote tekorten op de grondexploitatie.

Respondent 12 – Deskundige:

“Toen is het besef ontstaan: misschien moeten we wel zo gaan plannen dat we rekening houden met de toekomstige behoefte, zonder ons daaraan vast te pinnen. Toen is meer, wat wordt genoemd de organische gebiedsontwikkeling ontstaan.”

Ten tweede komt uit het onderzoek dat de toepassing van risicomanagement een bijdrage heeft geleverd aan het beheersen van de risico's. De respondenten wijten de toepassing van risicomanagement echter niet aan de crisis, maar aan losse incidenten die politiek gevoelig lagen. Het waren met name incidenten bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten die ervoor hebben gezorgd dat risicomanagement tijdens de crisis is geïnstitutionaliseerd in de gemeentelijke organisaties. De financiële, maatschappelijke of politieke consequenties waren dusdanig nadelig dat het bevoegd gezag door middel van risicomanagement meer inzicht wilde krijgen in de risico's en beheersmaatregelen. Het zijn de respondenten van de groep 'gemeente' die stellen dat het toegenomen belang van risicomanagement niet zozeer komt door het crisisdenken, maar door losse incidenten.

De systematische aanpak van risicomanagement draagt bij aan het expliciet maken van de risico's. Door

het benoemen van de risico's vormt risicomanagement een communicatie- en onderhandelingsinstrument voor alle betrokken actoren binnen het ontwikkelingsproces. Het communiceren in termen van risico's tussen verschillende sectoren verkleint het zogenoemde communicatielek. Dit communicatielek ontstaat doordat er onvoldoende samenwerking is tussen verschillende afdelingen en sectoren. Het gebrek aan samenwerking kan ervoor zorgen dat een risico of diens impact onvoldoende erkend wordt.

Respondent 6 - Gemeente:

“Maar dan blijft er altijd een communicatielek in zitten. En doordat je er over praat, en met name bij de risico's zorg je dat het communicatielek zo klein mogelijk wordt, en dat anderen ook bewust worden: als ik dit doe, kan dat gevolgen hebben voor dat.”

Risicomanagement vormt zowel voor de interne- als externe communicatie een bruikbaar instrument. De interne communicatie heeft betrekking op de gemeentelijke organisatie. Risicomanagement draagt bij aan het bewustwordingsproces van verschillende gemeentelijke sectoren. Tijdens (intensieve) risicosessies wordt het referentiekader van alle betrokkenen vergroot. Door de risico's periodiek te bespreken ontstaat een vast moment van bewustwording. De risicosessies worden op twee momenten uitgevoerd. Ten eerste worden de beslismomenten tussen ontwikkelingsfasen gezien als een 'natuurlijk' moment. De respondenten omschrijven de belismomenten als een duidelijk afgekaderd moment om risico's uit de eerdere fase te actualiseren en nieuwe risico's in kaart te brengen.

Respondent 10 – Gemeente:

“De grote meerwaarde is natuurlijk dat je als projectgroep bij elkaar gaat zitten. De gesprekken die op gang komen die.. Dat waren echt wel een meerwaarde.”

De beslismomenten vinden slechts drie of vier keer plaats tijdens het ontwikkelingsproces. Aangezien het ontwikkelingsproces van binnenstedelijke herstructurering gemiddeld vijftien jaar in beslag neemt, is dit aantal niet toereikend. Naast de faseovergangen worden risicosessies ook ingezet om de weerstandscapaciteit van de gemeente te bepalen. De weerstandscapaciteit kan gezien worden als een financiële bewustwording van de aanwezige financiële risico's. De weerstandscapaciteit is van belang voor de financiële positie van het grondbedrijf en de gemeente. Verder vormt de weerstandscapaciteit een kwantitatief resultaat van de risico's die gebruikt wordt voor de bestuurlijke bewustwording. Door het kwalificeren en kwantificeren van de risicosessies heeft het gemeentelijk bestuur een instrument in handen dat zorgt voor een completere informatieverstrekking.

Respondent 5 – Gemeente:

“De financiële risico's zijn met name ook belangrijk om te kijken of de gemeente voldoende geld in kas heeft, algemene middelen, om het weerstandsvermogen te kunnen bepalen.”

De externe communicatie heeft betrekking op markt- en maatschappelijke partijen. Risicomanagement is een instrument dat bijdraagt aan het verkrijgen van voldoende draagvlak. Hoewel in het theoretisch kader is aangehaald dat het verkrijgen van voldoende draagvlak een belangrijk onderdeel vormt tijdens de initiatieffase van het ontwikkelingsproces, komt dat niet uit dit onderzoek. De respondenten stellen

dat risicomanagement een instrument is dat gedurende het gehele ontwikkelingsproces een meerwaarde heeft voor het genereren van draagvlak.

Deelvraag 3

Welke eigenschappen van risicomanagement hadden tot een betere beheersing van risicomanagement geleid?

Een belangrijke taak van planologen is het beperken en beheersen van risico's bij ruimtelijke ontwikkelingen (Spit & Zoete, 2014, p. 8). De relatief snelle opkomst van risicomanagement heeft er toe geleid dat de ervaring met het instrument nieuw is en er weinig onderzoek is gedaan naar de toepassing en meerwaarde van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkelingen. In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat het toepassen van risicomanagement veel vraagt van een organisatie. Risicomanagement onderscheidt zich als een cyclisch proces dat gedurende het gehele ontwikkelingsproces moet worden uitgevoerd. De systematische aanpak vraagt toewijding en uithoudingsvermogen van de organisatie (Ronner & Ronner, 2012, p. 411). Dit heeft effect op de efficiëntie, winstgevendheid en duurzaamheid van de bedrijfsvoering (Zwikael & Ahn, 2011, p. 25). Dit onderzoek voegt hier drie knelpunten aan toe, namelijk: 1) subjectiviteit van het instrument; 2) het toepassen van beheersmaatregelen; en 3) risicomanagement beperkt zich tot de grondexploitatie.

Subjectief

In het theoretisch kader is risico omschreven als een moderne benadering om toekomstige gevolgen van menselijke activiteiten te identificeren en te beheersen. Risico's vormen meetbare onzekerheden die worden gevormd door subjectieve waarnemingen (Knight, 1921, p. 20; Gehner, 2004). De systematische aanpak van risicomanagement heeft als doel om de subjectieve waarnemingen te beheersen. De respondenten in dit onderzoek stellen echter dat de subjectiviteit een van de kritische kenmerken van risicomanagement is bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Dit komt doordat het ontwikkelingsproces vele jaren in beslag neemt en cyclisch-iteratief verloopt. Hierdoor is het niet mogelijk om een vast draaiboek te volgen. Dit in tegenstelling tot het opstellen van de grondexploitatie dat bestaat uit vaste onderwerpen.

Doordat risicomanagement niet in een gestandaardiseerd draaiboek is vastgelegd, is het proces afhankelijk van de participerende medewerkers. Het is deze afhankelijkheid die zorgt voor de subjectiviteit van de uitkomsten. Naast het inventariseren van de risico's zijn de deelnemers van de risicosessies verantwoordelijk voor het 'wegen' van de risico's. Dit betekent dat een waardeoordeel wordt toegekend aan het risico. De inventarisatie en weging van de risico's hebben invloed op de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente. Dit betekent dat de financiële haalbaarheid van ruimtelijke plannen en de financiële positie van de gemeente afhankelijk zijn van subjectieve resultaten van waarnemingen.

De samenstelling van het risicoteam vormt een belangrijke factor voor de resultaten van de risicosessies. De gemeenten proberen de schijn van subjectiviteit te voorkomen door een 'friskijker' toe te voegen aan het team. De respondenten merken daarbij op dat het niet te voorkomen is dat verschillende samenstellingen toch met verschillende risico-inventarisaties komen.

Respondent 4 – Gemeente:

"Maar omdat je met een groep gaat zitten, projectleider, planeconoom, risicomanager, (...) Die gaan dan om tafel zitten, en gaan het project bespreken, en dan kom je op zo'n risicolijst uit. Maar ik denk altijd, als je in die kamer ga zitten, met een andere club dan in deze kamer, komen er twee verschillende uit. Dat zal nooit hetzelfde zijn."

Beheersmaatregelen

Het doel van risicomanagement is het beheersen van risico's. Dit wordt bereikt door constant in een cyclisch proces de vier fasen te doorlopen (analyse, besluitvorming, beheersmaatregel en monitoring). Om iedere stap in het proces optimaal uit te voeren is het van belang dat voorgaande fasen goed zijn doorlopen. Hoe completer een fase is doorlopen, hoe meer informatie beschikbaar is voor de volgende fase en hoe hoger de kwaliteit van het gehele proces.

De respondenten uit dit onderzoek stellen echter dat de uitvoering van fase 3 (beheersmaatregelen) onvoldoende is. Het zijn met name de respondenten uit de groep 'gemeente' die aangeven dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan het opstellen, uitvoeren en monitoren van beheersmaatregelen. De reden die hier aan ten grondslag ligt is dat het lastig is om beheersmaatregelen goed op te stellen voor de lange termijn. Daarbij wordt opgemerkt dat het geen eenvoudige opgave is om beheersmaatregelen, die in de toekomst genomen gaan worden, te kwantificeren, omdat je daarmee uitspraken doet over acties en resultaten die zich nog niet hebben voorgedaan.

Respondent 6 – Gemeente:

"Ja, dat was meer kans x effect. Dus niet deze verdeling erin. Dus we hebben de risico's in kaart gebracht, en beheersmaatregelen zet je in één zinnetje erbij. Natuurlijk werden ze wel gekwantificeerd, maar de beheersmaatregelen werden weer niet gekwantificeerd."

Het gevolg is dat tijdens de risicosessies onvoldoende aandacht wordt besteed aan de beheersmaatregelen. De beheersmaatregelen worden niet gekwantificeerd of met grotere onzekerheidsmarges opgesteld. Hierdoor is het geen eenvoudige opgave om later in het proces de uitwerking van de beheersmaatregelen te monitoren. Dit heeft vervolgens weer invloed bij het actualiseren van de risico-inventarisatie. Het ontbreken van een goede beheersfase is voor deskundigen een reden om te veronderstellen dat gemeenten niet aan risicomanagement doen, omdat daarbij alle fasen optimaal doorlopen moeten worden.

Risico's na afsluiting grondexploitatie

Hoewel het opstellen van beheersmaatregelen voor de toekomst geen eenvoudige opgave is, wil dit niet zeggen dat risicomanagement zich uitsluitend op de korte termijn moet richten. Risicomanagement richt zich namelijk op de risico's die zich tijdens het gehele ontwikkelingsproces voordoen. Het perspectief waar rekening mee wordt gehouden tijdens de risicosessies loopt gelijk met de grondexploitatie. Het gaat daarbij om de initiatief-, haalbaarheid-, realisatie-, en exploitatie- en beheerfase. Dit betekent dat de risico's die zich voordoen nadat de grondexploitatie is afgerond niet worden meegenomen. De respondenten stellen dat dit voornamelijk bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten tot onvolledige risicosessies leidt. Dit wordt veroorzaakt doordat binnenstedelijke herstructureringsprojecten langer duren dan waarvoor de grondexploitatie wordt opgesteld. De respondenten geven aan dat de ontwikkeling van binnenstedelijke herstructureringsprojecten gemiddeld vijftien jaar duurt, terwijl de grondexploitatie doorgaans voor tien jaar worden opgesteld.

Daarnaast stellen de respondenten dat de risicosessies te veel gericht zijn op de grondexploitatie. Hierdoor ontstaat een 'blinde vlek' voor de risico's die zich voordoen na afronding van het project. De respondenten geven aan dat toekomstige kosten minder hoog kunnen uitvallen als ook de risico's worden meegenomen die zich na de grondexploitatie voordoen. Hierdoor kan, volgens de respondenten, voorkomen worden dat het project weer eerder geherstructureerd moet worden.

Respondent 14 – Deskundige:

“Het andere voorbeeld is dat je grondexploitatie een perspectief van tien jaar moet hebben. Nou dat is dus te kort vaak. Ik zei net dat weetje, de gemiddelde doorlooptijd binnen stedelijk van een gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende gemeentelijke grondexploitatie, als de gemeente de grondexploitatie doet overigens, is vijftien jaar.”

De antwoorden op deelvraag 3 hebben een tegenstrijdigheid. Aan de ene kant geven respondenten aan dat met risicomanagement meer bereikt wordt als ook de risico's worden meegenomen die zich na de exploitatie- en beheerfase voordoen. Aan de andere kant stellen de respondenten dat het niet mogelijk is om naar alle tevredenheid beheersmaatregelen op te stellen voor de lange termijn. De tegenstrijdigheid komt voort uit de verschillende inzichten van de twee respondentengroepen. Het zijn met name de deskundigen die stellen dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de risico's die zich voordoen na de exploitatie- en beheerfase. Hiermee richten de deskundigen zich op het belang dat risicomanagement kan hebben voor de lange termijn. De respondenten uit de groep 'gemeente' richten zich daarentegen meer op het onvermogen om beheersmaatregelen op te stellen, uit te voeren en te monitoren. Dit verschil tussen de twee groepen is mogelijk te verklaren omdat de respondenten uit de groep 'gemeente' onderdeel zijn van het team dat de risicosessies uitvoert. Hierdoor hebben zij beter zicht op de impact en tekortkomingen van de geformuleerde beheersmaatregelen.

Deelvraag 4

Welke methoden van risicomanagement zien gemeenten als bijzonder geschikt om risico's te beheersen?

In het theoretisch kader is risicomanagement gepresenteerd als een cyclisch proces dat bestaat uit vier fasen. Uitgaande van de theorie zou dit betekenen dat risicomanagement een gesloten systeem is. De risico's die zich tijdens de crisis hebben voorgedaan bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten zijn uiteenlopend. Dit betekent dat een gesloten systeem van risicomanagement onvoldoende in staat is om de behandelde risico's te beheersen. De respondenten uit dit onderzoek geven aan dat risicomanagement op twee manieren opgezet en uitgevoerd wordt, namelijk door middel van een rationele en subjectieve benadering.

Rationele benadering

In het theoretisch kader zijn methoden aangehaald die gebruikt worden om risicomanagement vorm te geven (RISMAN-methode), of om onderdelen van het proces te ondersteunen (Monte Carlo-simulatie en scenario's). Deze methoden worden aangemerkt als instrumenten die een ondersteunende rol hebben bij de risicosessies. Acht van de tien onderzochte gemeenten geven aan dat zij aan risicomanagement doen volgens het vier fasenmodel (risicoanalyse, besluitvorming, beheersmaatregel en monitoring). Drie van de gemeenten geven daarbij aan dat zij specifiek gebruik maken van de RISMAN-methode. De overige vijf gemeenten doorlopen de fasen middels een eigen vormgegeven format (Excel). Daarnaast geven vijf van de tien gemeenten aan dat hun risicoanalyse wordt ondersteund met een Monte Carlo-simulatie. De Monte Carlo-simulatie vormt een ondersteunend instrument om de weerstandscapaciteit te bepalen.

Door middel van de instrumenten worden de risico's gerationaliseerd. Rationaliseren is een manier om het risico te begrijpen en problemen op te lossen. Dit wordt bereikt door het opdelen van het risico in kleinere, begrijpbare onderdelen. Door het ontleden van het risico ontstaat, volgens rationalisten, een completer beeld van de totale risico (Baum, 1977, pp. 403-404).

Respondent 4 - Gemeente:

"...en dan wordt er zelfs nog een Monte Carlo analyse op losgelaten. Dan heb je een risicoanalyse."

Respondent 2 – Gemeente:

"Wij hebben allerlei systemen, die heten bij ons de toolbox, en onderdeel van dat systeem is dat we de risico's inkloppen."

Subjectieve benadering

De tweede methode die wordt aangehaald, voor het uitvoeren van risicomanagement bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten, gaat uit van een subjectieve benadering. De respondenten stellen dat het rationaliseren van risico's door middel van instrumenten onvoldoende rekening houdt met de lange termijn. Het belang van de lange termijn werd door Dixon et al. (2011, pp. 973-975) al als aanbeveling opgegeven voor het slagen van binnenstedelijke herstructureringsprojecten.

De subjectieve benadering van risicomanagement stelt het gevoel centraal. Respondenten spreken in dit verband van 'boerenverstand'. Door meer uit te gaan van het gevoel, wordt er meer ruimte geboden aan de flexibiliteit die wenselijk is bij een langlopende grondexploitatie zoals bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Het is volgens de respondenten onrealistisch om voor een langetermijnvisie dat integraal is opgesteld uit te gaan van rationeel afgebakende risico's en beheersmaatregelen.

Respondent 8 – Gemeente:

"Kijk ik ben ongelofelijk groot voorstander van gewoon gezond boerenverstand. Denk ook na, dus volg niet alleen regels, ik ben niet tegen regels maar die regels hebben in mijn beleving altijd een doel. En als je alleen maar regels aan het volgen bent en niet weet waarom of hoe en wat en het schiet zijn doel voorbij."

Respondent 1 – Gemeente:

"Maar het gaat vooral om je logisch boerenverstand wat je erin stopt."

In de praktijk worden de twee benaderingen door elkaar gebruikt, en vullen ze elkaar aan. De gemeenten maken er een 'eigen' mix van die afhankelijk is van de organisatie, het bestuur en de ruimtelijke context. Het doel van de rationele benadering is het opzetten van de kaders van de risicosessie. Het opstellen van de kaders gebeurt tijdens de risicoanalysefase. Dit wordt door de respondenten gezien als het 'startpunt' van een nieuwe risicocyclus. De uitwerking van de risico's en het opstellen van beheersmaatregelen gebeurt vervolgens op basis van de subjectieve benadering. De combinatie van twee benaderingen komt volgens de respondenten door de langetermijnvisie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Het is daardoor niet eenvoudig om beheersmaatregelen op te stellen die in de toekomst toegepast gaan worden.

Door de twee benaderingen te mixen ontstaat volgens de respondenten een vorm van risicomanagement dat het beste inspeelt op de actuele risico's en de toekomstige beheersmaatregelen. Het zijn volgens de respondenten juist de risico's die in deelvraag 1 zijn benoemd die de combinatie nodig hebben van een rationeel risicokader en flexibele beheersmaatregelen.

5. Conclusie

In deze masterthesis is onderzoek gedaan naar het beheersen van risico's op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Daarbij lag de focus op de risico's die zich tijdens de crisis van 2008 hebben voorgedaan. In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten per deelvraag gepresenteerd. Doordat iedere deelvraag afzonderlijk is behandeld ontbreekt het antwoord op de overkoepelende hoofdvraag. De hoofdvraag in dit onderzoek is:

Welke risico's hebben tijdens de crisis invloed gehad op de grondexploitatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten, en in hoeverre had risicomanagement deze risico's beter kunnen beheersen?

Uit het onderzoek blijkt dat grondexploitaties van binnenstedelijke herstructureringsprojecten tijdens de crisis van 2008 geconfronteerd werden met drie typen risico's: politieke discontinuïteit, planoptimisme en tijdelijk gebruik van verouderd vastgoed. Politieke discontinuïteit ontstaat wanneer het gemeentelijk beleid niet over een langere periode kan worden uitgevoerd omdat de visie van het bestuur ingrijpend verandert. De crisis van 2008 wordt door de respondenten gezien als een kantelpunt dat ervoor heeft gezorgd dat er bestuurlijke verschuivingen hebben plaatsgevonden. Ten tweede heeft de crisis het planoptimisme van bestuurders en planners blootgelegd. Het planoptimisme ontstond doordat hele generaties bestuurders, ambtenaren en ontwikkelaars niet bekend waren met de gevolgen van zo'n ingrijpende crisis. De bedrijfsvoering van gemeenten was te veel gericht op groei en financieel gewin. Dit komt doordat gemeenten een procyclisch beleid voeren bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met een oververhitte markt. De gevolgen van planoptimisme zijn wijdverspreid over verschillende sectoren en groepen. Dit betekent dat planoptimisme niet tot één specifieke risicocategorie gerekend kan worden. Het derde risico dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen, is het toestaan van tijdelijke voorzieningen in verouderd vastgoed. Doordat herstructureringsprojecten tijdens de crisis niet van de grond kwamen, zijn ruimten beschikbaar gesteld met tijdelijke vergunningen. Dit kwam de leefbaarheid van verouderde gebieden ten goede. Op het moment dat de vergunning verloopt en de tijdelijke gebruikers het vastgoed weer vrij geven, ontstaat er weerstand. Dit zorgt voor maatschappelijke en politieke spanningen, met gevolgen voor de planning. De vertraging heeft vervolgens directe gevolgen voor de grondexploitatie van die nieuwe ontwikkelingen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de toepassing van risicomanagement tijdens de crisis definitief is doorgekomen binnen het ruimtelijk domein. Hoewel de respondenten aangeven dat de crisis niet de oorzaak is voor het toegenomen belang van risicomanagement, heeft het zich wel gedurende die jaren geïnstitutionaliseerd in de gemeentelijke organisatie. In overeenstemming met de theorie draagt risicomanagement volgens de respondenten bij aan het bewustwordingsproces en optimaliseren van het maatschappelijk en politiek draagvlak. Risicomanagement fungeert als intern en extern communicatie- en onderhandelingsinstrument tussen verschillende partijen.

Naast de meerwaarde van risicomanagement bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten zijn in dit onderzoek ook drie kritische punten geïdentificeerd. Ten eerste stellen de respondenten dat risicomanagement onderhevig is aan subjectiviteit. De subjectiviteit wordt veroorzaakt doordat deelnemers van de risicosessies verantwoordelijk zijn voor het inventariseren en wegen van de risico's. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de inventarisatie van alle risico's. Ten tweede vormen de beheersmaatregelen een kritisch punt. Tijdens de risicosessies wordt namelijk onvoldoende aandacht besteed aan het opstellen, uitvoeren en monitoren van beheersmaatregelen. De reden hiervan is dat het lastig is om beheersmaatregelen goed op te stellen voor de lange termijn. Daarnaast is het ook geen eenvoudige opgave om de beheersmaatregelen te kwantificeren, omdat de impact van de maatregel pas in de toekomst meetbaar is. Tot slot heeft de termijn waarvoor een grondexploitatie wordt opgesteld invloed op risicomanagement. Risicomanagement wordt namelijk uitgevoerd voor de periode die gelijk is aan de grondexploitatie. Dit betekent dat er niet wordt gekeken naar de risico's die zich voordoen nadat de grondexploitatie is afgesloten. De risico's die zich na voltooiing van het project voordoen, kunnen ervoor zorgen dat herstructurering sneller noodzakelijk is, waardoor de kosten op lange termijn toch hoger uitkomen. Doordat risicomanagement wordt gekoppeld aan het tijdsbestek van de grondexploitatie ontstaat een 'blinde vlek' voor de risico's die na afsluiting van de grondexploitatie opkomen.

De langetermijnvisie die kenmerkend is voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen vormt een bedreiging voor de uitvoerbaarheid van risicomanagement. Dit komt doordat risicomanagement een cyclisch proces is, en iedere fase afhankelijk is van de voorgaande fasen. De langetermijnvisie van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zorgt echter voor wrijving in het proces. De risico-inventarisatie verwoordt vanuit het heden de toekomstige risico's. De formulering, uitvoering en monitoring van beheersmaatregelen gebeurt daarentegen in de toekomst, en is daardoor lastig uit te voeren. Om rekening te houden met de risico's die zich voor gaan doen op de lange termijn, onderscheiden gemeenten twee benaderingen om risicomanagement uit te voeren, namelijk: rationeel risicomanagement en subjectief risicomanagement. Het rationele risicomanagement gaat uit van instrumenten die gebruikt worden om risicomanagement te begeleiden en om risico's te kunnen kwalificeren en kwantificeren. Instrumenten die daarbij gebruikt worden zijn de RISMAN-methode, Excelbestanden en een Monte Carlo-simulatie. Het uitvoeren van risicomanagement met behulp van de rationele benadering heeft uitsluitend een meerwaarde bij kortetermijnontwikkelingen. De instrumenten die gebruikt kunnen worden bieden onvoldoende flexibiliteit om ook de risico's op de lange termijn te beheersen.

Om ook de risico's op de lange termijn te kunnen beheersen, wordt gebruik gemaakt van een subjectieve benadering van risicomanagement. De respondenten geven aan dat risicomanagement van ruimtelijke ontwikkelingen met een ontwikkeltijd van gemiddeld vijftien jaar niet uit te voeren is in een rationeel kader. Doordat binnenstedelijke herstructureringsprojecten te maken hebben met een lang ontwikkelperspectief, afhankelijk zijn van veel verschillende actoren en geconfronteerd worden met onverwachtheden, is het volgens de respondenten van belang om het gevoel centraal te zetten

bij het uitvoeren van risicomanagement en niet afhankelijk te worden van een vast risicomanagementontwerp. Om voor de lange termijn aan risicobeheersing te doen is het alleen mogelijk om een risico-inventarisatie te maken. Op het moment dat de ruimtelijke ontwikkelingen zich in een nieuwe fase van het ontwikkelingsproces bevinden, is het mogelijk om de geïnventariseerde risico's mee te nemen in het proces van risicomanagement.

Het vaste fasenmodel waar risicomanagement uit bestaat is niet geschikt voor het beheersen van risico's bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten. Risico's voor de middellange termijn zijn goed uitvoerbaar in het cyclische proces van risicomanagement. Ruimtelijke projecten die over een langere periode worden ontwikkeld hebben daarentegen meer aan een risico-inventarisatie.

6. Discussie en aanbevelingen

De aanzet tot dit onderzoek komt voort uit de toegenomen belangstelling voor het risicodenken bij ruimtelijke ontwikkelingen. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende oorzaken gegeven voor het denken in risico. Het omgaan met de risico's wordt dan al snel 'risicomanagement' genoemd. Uitgaande van de definitiebepaling blijkt dat het beheersen van risico's niet per definitie tot risicomanagement gerekend kan worden. Risicomanagement is een intensief proces dat bestaat uit verschillende fasen. Daarbij is het een proces dat cyclisch verloopt en zich tijdens het ontwikkelingsproces continu herhaalt.

Op de vraag of risicomanagement de crisis in de bouwsector had kunnen voorkomen, is het antwoord kort en krachtig 'nee'. Het integrale karakter van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling maakt dat het een complexe ontwikkelingsstrategie is. Een vaste basis, zoals een constante vraag naar nieuw vastgoed, kan de complexiteit gladstrijken doordat alle neuzen dezelfde kant op staan. Doordat die vaste ondergrond tijdens de crisis is weggefallen, kwam de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling naar de oppervlak.

De snelle ontwikkelingen die zich tijdens de crisis hebben voorgedaan zijn lastig te voorkomen met risicomanagement. Dit geldt vooral voor de risico's op korte termijn. Het doorlopen van alle fasen neemt te veel tijd in beslag om adequaat in te grijpen. Daarnaast was er onvoldoende kennis en ervaring om zo'n diepe crisis te beteugelen. Voor de risico's op middellange termijn vormt risicomanagement wel een geschikt instrument. In het geval van risico's op de middellange termijn gaat het om de risico's die zich na de crisis, of periode van economische laagconjunctuur, voordoen.

Daling bouwsector

Een risico die invloed heeft gehad op de middellange termijn en beheerst kon worden met risicomanagement is het tekort aan voldoende en goed geschoold personeel in de bouwsector. In het theoretisch kader is wel ingegaan op de afname van het aantal nieuwbouwprojecten tijdens de crisis, maar niet op de impact die deze afname had voor de arbeidsmarkt. De afname van het aantal arbeidsplaatsen in de bouwsector heeft ervoor gezorgd dat de sector kennis heeft verloren. Het verlies aan kennis komt doordat bouwpersoneel zich tijdens de crisis heeft laten omscholen. Uit recent onderzoek van het CBS (2018c) blijkt dat slechts 15% van het bouwpersoneel die de bouwsector na 2008 heeft verlaten, vóór 2017 weer teruggekeerd is. Tegenover deze geringe terugkeer, is wel een groep van nieuwe instromers. Het kennisniveau van de instromers is daarentegen niet gelijk met de kennis van de uitstromers. Daarnaast is de hoeveelheid nieuwkomers onvoldoende om de openstaande vacatures te vervullen. Het aantal openstaande vacatures in de bouwsector is momenteel bijna zes keer hoger dan vijf jaar geleden. Hoewel het vertrouwen van bouwondernemers relatief hoog is, zijn er wel zorgen dat de productie van nieuwbouwwoningen achter blijft door het groeiende personeelstekort (CBS, 2018d).

De recente ontwikkelingen laten zien dat het tekort aan bouw personeel een risico vormt op het moment dat de woningmarkt weer aantrekt en het verschil tussen de vraag en het aanbod sterk toeneemt. Dit is een ontwikkeling die met risicomanagement tijdens de crisis beter geïnventariseerd en beheerst had kunnen worden. In het theoretisch kader werd gerefereerd aan de sterke daling van het aantal nieuwbouwwoningen tijdens de crisis. Het reduceren van het aantal nieuwbouwwoningen was op de korte termijn een gemeentelijke strategie om ervoor te zorgen dat de grondexploitatie niet negatief afgesloten zou worden, maar heeft op de middellange en lange termijn een negatief effect op het aantal betaalbare woningen.

Nu de economische groei sterk doorzet is het van belang dat het aantal nieuwbouwwoningen weer wordt opgevoerd. Deze ambitie is geconcretiseerd met de Nationale woonagenda. Minister Ollongren (Wonen) heeft samen met verschillende belangrijke partijen uit de woningmarkt de Nationale woonagenda opgesteld die moet voorzien in een productie van 75.000 nieuwbouwwoningen per jaar (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Het woonakkoord is volgens de minister noodzakelijk omdat tijdens de crisis te weinig nieuwbouwwoningen zijn gerealiseerd. Hieruit blijkt dat de Nederlandse ruimtelijke planning nog steeds een procyclisch beleid voert, dat stimuleert tijdens economische hoogconjunctuur.

Het actief reduceren van het aantal nieuwbouwprojecten om vervolgens acht jaar later een Nationale woonagenda op te stellen, laat de grilligheid van een procyclisch beleid zien. Je loopt als overheid achter de feiten aan, waardoor niet adequaat op de ontwikkelingen geanticipeerd kan worden. Om er voor te zorgen dat de bouwsector niet nogmaals zulke harde klappen krijgt als tijdens de afgelopen crisis is het van belang dat ruimtelijke ontwikkelingen doorgaan.

In het theoretisch kader is aangehaald dat private partijen moeite hebben met de levering van publieke voorzieningen en daarbij gestuurd moeten worden door overheden. Op het moment dat private partijen niet meer ontwikkelen omdat de markt stagneert, zijn het de publieke voorzieningen die de bouwsector overeind kunnen houden. In het geval van een binnenstedelijk herstructureringsproject neemt het ontwikkelingsproces gemiddeld vijftien jaar in beslag. In deze vijftien jaar laat de economische ontwikkeling een op- en neergaande beweging zien. Door publieke voorzieningen (school, bibliotheek, sociale huurwoningen, etc.) tijdens een periode van laagconjunctuur te ontwikkelen, kan de bouwproductie doorgaan, zijn de productiekosten relatief laag en is de ontwikkelaar minder afhankelijk van een 'tijdelijk' afnemende vraag. In lijn met de aanbevelingen van Dixon et al., (2011) wordt de crisis op die manier gezien als kans.

Om dit te bereiken is het van belang dat gemeenten weer meer regie naar zich toe durven trekken. Dit kan door actiever plannen te maken, zodat de gewenste publieke voorzieningen op de juiste locatie worden ontwikkeld. Daarnaast kan de gemeente met de uitgifte van gronden de snelheid van ruimtelijke ontwikkelingen sturen. Dit betekent echter wel dat gemeenten weer meer risico's gaan nemen. Om de focus van gemeenten weer meer in de richting van een actiever grondbeleid te krijgen, is het een aanbeveling om verder onderzoek te doen naar de toepassing van risicomanagement bij een actiever grondbeleid. Daarbij moet de nadruk liggen op de continuïteit van het ontwikkelingsproces, en in hoeverre risicomanagement dit proces als instrument kan begeleiden.

Risico's na afsluiting grondexploitatie

Naast de middellange termijn blijkt uit het onderzoek verder dat risicomanagement onvoldoende rekening houdt met de risico's die zich op de lange termijn voordoen. Het gaat daarbij om de risico's die zich voordoen nadat de grondexploitatie is afgelopen. Dit komt doordat een project uitsluitend tot ontwikkeling komt als een sluitende grondexploitatie opgesteld kan worden. Op het moment dat het financiële kader te ver wordt opgetrokken en te veel risico's worden meegenomen, is het haast nooit mogelijk om een sluitende grondexploitatie op te stellen.

Het opnemen van risico's voor de lange termijn biedt echter wel mogelijkheden voor de exploitatie- en beheersfase. Hoe meer inzicht er is in de risico's die zich op de lange termijn voordoen, des te beter deze risico's meegenomen kunnen worden in de uitvoering.

Voor de lange termijn is het van belang om uitsluitend de risico's te inventariseren. Zoals uit het onderzoek is gekomen, is de beheersfase een probleem voor de lange termijn. Daarnaast wordt aan het risico een bedrag gekoppeld. Deze financiële vertaling van het risico zal er vervolgens voor zorgen dat de grondexploitatie niet rond te krijgen is. Het is daarom van belang dat de risico's in kaart worden gebracht, maar dat het geen financiële vertaling krijgt.

Om een beter beeld te krijgen van de risico's, is het een aanbeveling om onderzoek te doen naar de risico's die zich voordoen nadat de grondexploitatie is afgesloten. Het doel van dat onderzoek moet zijn om de risico's in kaart te brengen die zich nadat de grondexploitatie is afgesloten voordoen, welk impact de risico's hebben en in welke ontwikkelingsfase de risico's het beste beheerst hadden kunnen worden.

Literatuurlijst

- Adams, D., Disberry, A., Hutchinson, N. & Munjoma, T. (2002). The impact of land management and development strategies on urban redevelopment prospects. In S. Guy & J. Henneberry (red.), *Development and Developers: Perspectives on Property* (pp. 137-157). Oxford: Blackwell.
- Ale, B.J.M. (2012). Risico's. In B.J.M. Ale, E.R. Muller & A. Ronner (red.), *Risico: Risico en risicomangement in Nederland* (pp. 23-54). Deventer: Kluwer.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Velden, T. van der & Goede, M. de (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handboek voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (derde druk). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Baum, H.S. (1977). Toward a Post-Industrial Planning Theory. *Policy Sciences*, 8(4), 401-421.
- Beck, U. (1999) *World Risk Society*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Berge, H., van den, Kruithof, J.G., Bos, G.L.Y., Sandmann, M.J.P. & Schutte, H.J. (2012). *De grond wordt duur betaald. Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn*. Den Haag: Opmeer Drukkerij bv.
- Berns, S.W., Bouwhuisen, E.C.M. van den & Celik, H. (2012). *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013*. Deloitte Real Estate – the Netherlands.
- Bernstein, P.L. (1998). *De goden verzoeken: het opmerkelijke verhaal van risico*. Schoonhoven: Academic Service.
- Beukering, C.A.J. (2017). *Economie en Ruimtelijke inrichting. Bouwen aan de toekomst van Nederland*. Eindhoven: Vastgoed Business School.
- Bindels, E., Have, F. ten & Schapendonk, M. (2004). Goed risicomangement bij PPS-gebiedsontwikkeling voorkomt tegenvallers. *B&G, maart*, 14-18.
- Boeije, H. (2009). Kwalitatief onderzoek. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (red.), *Onderzoeksmethoden* (achtste druk) (pp. 246-281). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Börjesson, L., Höjer, M., Dreborg, K.H., Ekvall, T. & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38(7), 723-739. DOI: 10.1016/j.futures.2005.12.002
- Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 199-215.
- Brandts, B. (2008). Waarom gebruiken we Monte Carlo analyses? Geraadpleegd op 7 augustus 2018. Verkregen van www.dace.nl/download/?id=8211258
- Breejen, F. den, Huigsloot, P., Korteweg, J.A.c., Leerdam, J. van, Lieshout, R.B.T., Rosenberg, F.A. & Wildt, R., de (2006). *Stedelijke vernieuwing: Kosten en baten*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bregman, A.G., Karens, J.J., Buitelaar, E. & Zeeuw, F. de (2018). *Gebiedsontwikkeling in de nieuwe Werkelijkheid* (eerste druk). 's-Gravenhage: Instituut voor bouwrecht.
- Bregman, A.G., Koning, A.Z.R. & Win, R.W.J.J. de (2017). *Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling* (tweede druk). 's-Gravenhage: Instituut voor bouwrecht.
- Brinkerhoff, D.W. & Brinkerhoff, J.M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, 2(1), 5-22.

- Buitelaar, E. (2015). Actief gemeentelijk grondbeleid onnodig en onwenselijk. Artikel Gebiedsontwikkeling.nu.
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., Dongen, F., van & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2014). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht* (negende druk). Deventer: Kluwer.
- CBS (z.j.) Methode; Gemeentegrootte en stedelijkheid. Geraadpleegd op 8 september 2018. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>
- CBS (2018a). *De Nederlandse economie in 2017*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018b). Hoogste aantal nieuwbouwwoningen in acht jaar. Geraadpleegd op 1 maart 2018. Verkregen van www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/04/hoogste-aantal-nieuwbouwwoningen-in-acht-jaar
- CBS (2018c). 36 duizend bouwvakkers teruggekeerd in de bouw. Geraadpleegd op 23 augustus 2018. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/34/36-duizend-bouwvakkers-teruggekeerd-in-de-bouw>
- CBS (2018d). Omzet bouw groeit met dubbele cijfers. Geraadpleegd op 23 augustus 2018. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/34/omzet-bouw-groeit-met-dubbele-cijfers>
- Chapman, C. & Ward, S. (2004). Why risk efficiency is a key aspect of best practice projects. *International Journal of Project Management*, 22(8), 619–631.
- Claes, P.F. & Meerman, H.J.J.M. (1991). *Risk Management: inleiding tot het risicobeheersproces*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers.
- CPB (2001). *Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor structurering*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2018). *Economie op stoom. Overheid stimuleert*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB-PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dair, C.M. & Williams, K. (2006). Sustainable land reuse: the influence of different stakeholders in achieving sustainable brownfield development in England. *Environment and Planning A*, 38(7), 1345-1366. DOI: 10.108/a37370
- Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Dammers, E., Verwest F., Staffhorst, B. & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Deitrick, S.E. & Farber, S.C. (2016). Citizen Reaction to Brownfields Redevelopment. In F.W. Wagner, T.E. Joder, A.J. Mumphrey Jr., K.M. Akundi & A.F.J. Artibise (red.), *Revitalizing the City. Strategies to Contain Sprawl and Revive the Core* (pp. 160-200). London/New York: Routledge.
- Dillen, J. (2012). *Risicobeoordeling*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium NV.
- Dixon, T., Otsuka, N. & Abe, H. (2011). Critical success factors in urban brownfield regeneration: an analysis of 'hardcore' sites in Manchester and Osaka during the economic recession (2009-10). *Environment and Planning A*, 43(4), 961-980. DOI: 10.1068/a43468
- Ehrenreich, B. (2009). *Bright-sided. How positive thinking is undermining America*. New York: Picador.

- Eversdijk, A. & Korsten, A.F.A. (2015). Adaptiviteit bij PPS-wegenprojecten: belangenbehartiging in de praktijk. In M. Sanders (red.), *Publiek-Private Samenwerking: kunst van het evenwicht* (pp. 17-40). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Eversdijk, A.W.W. (2013). *Kiezen voor publiek-private samenwerking* (Proefschrift Universiteit Maastricht). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Fielding, A.J. (1993). Migration and the metropolis: an empirical and theoretical analysis of inter-regional migration to and from the South East England. *Progress in Planning*, 39, 71-166.
- Fisher, P. (2005). The property development process: Case studies from Grainger Town. *Property Management*, 23(3), 158-175. DOI: 10.1108/02637470510603510
- Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- G40-Stedennetwerk (z.j.). Werkprogramma G40. Geraadpleegd op 7 september 2018. Verkregen van <https://www.g40stedennetwerk.nl/pijler/g40>
- Gabry, G.B. (2013). *Werken met de structuurvisie en omgevingsvisie*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.
- Ganser, R. & Williams, K. (2007). Brownfield Development: Are We Using the Right Targets? Evidence from England and Germany. *European Planning Studies*, 15(5), 603-622. DOI: 10.1080/09654310600852654
- Gehner, E. (2004). Kansen voor risicomangement. *Real Estate Magazine*, 7(4), 12-15.
- Gehner, E. (2008). *Knowingly taking risk* (Proefschrift Technische Universiteit Delft). Delft: Uitgeverij Eburon.
- Gehner, E., Halman, J.I. & Jonge, H. de (2006). Risk management in the Dutch real estate development sector: A survey. *6th International Postgraduate Research Conference; 6-7 April, University of Salford*, 541-552.
- Gehner, E. & Jong, I. de (2011). Risicomangement vraagt om innovatie. *Real Estate*, 75, 21-24.
- Gerwen, O.J. van, Ritsema van Eck, J., Zwaneveld, P. & Gemeren, J. van (2017). Zet de trek naar de (Rand-)stad door? *Rooilijn*, 50(3), 202-209.
- Gielen, D.M. (2009). Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt. *Rooilijn*, 42(3), 158-167.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How urban spaces make us human*. London: MacMillan.
- Gonzalez, G.A. (2009). *Urban Sprawl, Global Warming, and the Empire of Capital*. Albany: State University of New York Press.
- Fisher, P. (2005). The property development process: Case studies from Grainger Town. *Property Management*, 23(3), 158-175. DOI: 10.1108/02637470510603510
- Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie* (Proefschrift TU Delft). Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Groot, H. de, Marlet, G., Teulings, C. & Vermeulen, W. (2010). *Stad en Land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Halman, J.I.M. (2008). *Risicomangement in de bouw. Nieuwe ontwikkelingen bij een aantal koplopers*. Boxtel: Aeneas.
- Hartmann, T. & Geertman, S. (2016). *Planning Theory*. In J. Torfing & C. Ensell (red.) *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Hartmann, T. & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, 729-737. DOI: 10.1016/j.landusepol.2014.10.004
- Heynen, H., Loeckx, A., Cauter, L. de & Herck, K. van (2001). *'Dat is architectuur'. Sleutelteksten uit de twintigste eeuw*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Hoed, T.W., den (2013). *Alle plannen voor managers en ondernemers*. Amersfoort: Van Haren Publishing.
- Hoek, T.H. van, Koning, M.A. & Mulder, M. (2011). *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Hoftijzer, A. & Watersloot, J. (2012). Gemeentenrisico's en risicomanagement. In B.J.M. Ale, E.R. Muller & A. Ronner (red.), *Risico: Risico en risicomanagement in Nederland* (pp. 329-346). Deventer: Kluwer.
- Hollander, G. de (2012). Samenleven met risico's in de leefomgeving. In B.J.M. Ale, E.R. Muller & A. Ronner (red.), *Risico: Risico en risicomanagement in Nederland* (pp. 55--76). Deventer: Kluwer.
- Hollander, J.B., Kirkwood, N.G. & Gold, J.L. (2010). *Principles of Brownfields Regeneration. Cleanup, Design, and Reuse of Derelict Land*. Washington: Island Press.
- Huchzermeier, A. & Loch, C.H. (2001). Project management under risk: Using the real options approach to evaluate flexibility in R&D. *Management Science*, 47(1), 85-101.
- Huisman, C., Jong, A., de, Duin, C. van & Stoeldraijer, L. (2013). *Regionale prognose 2013-2040*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving.
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Janssen-Jansen, L. (2011). Crisis redt ruimtelijke ordening. *Agora*, 3, 30-33.
- Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D. & Krabben, E. van den (2013). *Planning in an environment without growth*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Janssen, M. & Vollaard, B. (2001). *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jong, A., de, Bontekoning, R. & Dam, F. van (2015). De stad als roltrap. In G. Beets, F. van Dam, A. de Jong en D. Manting (red.), *De stad, magneet, roltrap en spons; Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest* (pp. 74-85). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Joolingen, P. van, Kersten, R. & Franzen, A. (2009). *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis. Een recessie met structurele consequenties*. Den Haag: akro Consult/Delft: TU Delft.
- Keers, G., Smeulders, E. & Teerlink, T. (2011). *Onderzoek: Toekomst voor stedelijke woningbouw?* Hoevelaken: Bouwfonds Ontwikkeling, rapportnummer: P15360.
- Kemperman, E. (2011). Omgaan met projectrisico's. *Tijdschrift Controlling*, november, 12-16.
- Kenniscentrum PPS (2004). *Handleiding risicomanagement bij pps-gebiedsontwikkelingsprojecten*. Enschede: Print Partners Ipskamp.
- Kersten, R.A.E.M., Wolting, A., Bekke, M.G.A., ter & Bregman, A.G. (2011). *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011; Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kieft, R.M. (2014). Juiste balans tussen doelstellingen en risico's. *Finance & Control*, april, 36-39.

- Klijn, E.H. & Teisman, G. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. In G. Hodge & C. Greve (red.), *The Challenge of Public-Private Partnership* (pp. 95-116). Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Knight, F.H. (1921). *Risk, uncertainty, and profit*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.
- Kompier, V. (2009). Tijdelijkheid als nieuw stadsontwikkelingsconcept. *Rooilijn*, 42(6), 434-441.
- Korteweg, P.J. (2002). *Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging?* (Proefschrift Universiteit Utrecht). Utrecht: KNAG/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Korthals Altes, W.K. (2008). Actief grondbeleid betaalt zich terug. *Property Research Quarterly*, 1, 22-27.
- Korthals Altes, W.K. (2017). *Financiële gegevens bouwgrondexploitaties. Jaarcijfers 2016 en financiële gegevens 2e kwartaal bouwgrondexploitatie gemeenten 2017 (1e plaatsing)*. Delft: Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde.
- Krabben, E. van der (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Lefcoe, G. (1977). When governments become land developers; notes on the public sector experience in the Netherlands and California. *California Law Review*, 51, 165-263.
- Lekkerkerker, J., Niemans, J., Janssen, J. & Brug, S. van de (2016). *Midsized NL. Het toekomstperspectief van de middelgrote stad*. Rotterdam: Drukkerij Printvisie.
- Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen, C.J. (2004). *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- MacCrimmon, K.R. & Wehrung, D.A. (1988). *Taking Risks. The Management of Uncertainty*. New York: The Free Press.
- Mankiw, N.G. (2007). *Macroeconomics* (sixth edition). New York: Worth Publishers.
- Manting, D. & Dam, F. van (2015). Demografische ontwikkeling in stedelijke regio's. In G. Beets, F. van Dam, A. de Jong en D. Manting (red.), *De stad, magneet, roltrap en spons; Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest* (pp. 19-33). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Marlet, G.A. (2009). *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden* (Proefschrift Universiteit Utrecht). Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Marlet, G., Ponds, R., Poort, J. & Woerkens, C. van (2015). De triomf van de monumentale stad. *Real Estate Research Quarterly*, September, 1-11.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2014*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Aanbiedingsbrief bij Nationale woonagenda 2018-2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). Besluit van 26 april 2018 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2018 (129).
- Ministerie van VROM (1966). *De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van VROM (1988). *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Deel a: Ontwerp planologische kernbeslissing*. Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM.

- Needham, B. (1997). Land policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 88(3), 291-296.
- Newton, P. & Glackin, S. (2014). Understanding Infill: Towards New Policy and Practice for Urban Regeneration in the Established Suburbs of Australia's Cities. *Urban Policy and Research*, 32(2), 121-143. DOI: 10.1080/08111146.2013.877389
- Nijenhuis, M. (2008). Waar is het residu? *Rooilijn*, 41(3), 174-181.
- Nozeman, E.F. (2008). *Handboek projectontwikkeling: een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: NEPROM.
- NVM (2018). NVM woningmarkt cijfers 1ste kwartaal 2018. Geraadpleegd op 8 mei 2018. Verkregen van <https://www.nvm.nl/marktinformatie/marktinformatie>
- Olden, H. (2010). *Uit voorraad leverbaar. De Overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen* (Proefschrift Universiteit Utrecht). Utrecht: GeoMedia, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Oostveen, M.T. (2013). *M voorop in DBFM – vanuit het onderhoud risico's beheersen in Nederlandse DBFM contracten*. Enschede: TSM Business School.
- Pelders, E., Stohr, J. & Geus, S. de (2014). Uitnodigingsplanologie, wat zijn de kritische succesfactoren? Geraadpleegd op 5 oktober 2018. Verkregen van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/uitnodigingsplanologie-wat-zijn-de-kritische-succesfactoren/> (5 oktober 2018)
- PBL (2013). *Leren van het energieke platteland; Achtergrondrapport*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PLB & ASRE (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten. Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Priemus, H. (2018, 7 mei). Vastgelopen woonbeleid moet grondig gewijzigd worden. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 8 mei 2018. Verkregen van <https://beta.volkskrant.nl/columns-opinie/vastgelopen-woonbeleid-moet-grondig-gewijzigd~bd56e31e/>
- Raspe, O., Zwaneveld, P. & Delgado, S. (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Reynaers, A.M. (2015). Sturen met de riemen die je hebt: werkt dat? In M. Sanders (red.), *Publiek-Private Samenwerking: kunst van het evenwicht* (pp. 41-60). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014). *Collectief particulier opdrachtgeverschap*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Ronner, A. & Ronner, H. (2012). Enterprise Risk Management. In B.J.M. Ale, E.R. Muller & A. Ronner (red.), *Risico: Risico en risicomangement in Nederland* (pp. 407-429). Deventer: Kluwer.
- Roo, G. de & Voogd, H. (2004). *Methodologie van planning* (tweede druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Rooy, P. van (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building Business*, 1-5.
- Rooy, P. van, Luin, A. van & Dil, E. (2006). *Nederland boven water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Calff & Meischke.
- Rydin, Y. (2007). Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning Theory*, 6(1), 52-68.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students* (Fifth edition). Harlow: Pearson Education Limited.
- Schilder, F. & Conijn, J. (2013). *Verhuizen in de crisis*. Amsterdam: ASRE.

- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Spit, T. & Zoete, P. (2009) *Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied* (herziene editie). Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Spit, T. & Zoete, P. (2014). *Planologie. Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2017). Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Geraadpleegd op 1 maart 2018. Verkregen van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-182.html>
- Steen, M., van der, Scherpenisse, J., Jong, I.D., Boonstra, F. & Arnouts (2016). *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*. Den Haag: NSOB.
- Surtel, J.J. (1978). *Privaatrecht in het gemeentelijk grondbeleid*. Delft: Afdeling der Geodesie, Technische Hogeschool.
- Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008). *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: Ministerie van EZ & Ministerie van VROM.
- Theunisse, M.H.W.C.M. (2015). *De praktijk van de tweewegenleer*. Amersfoort: Celsus juridische uitgeverij.
- Tijmstra, J. & Boeije, H. (2009). Benaderingen van onderzoek. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (red.), *Onderzoeksmethoden* (achtste druk) (pp. 64-100). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tijmstra, J. & Jansen, W. (2009). Theorieën en hypothesen. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (red.), *Onderzoeksmethoden* (achtste druk) (pp. 101-132). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tilburg, R. van, Benink, H., Bezemer, D., Boot, A., Kool, C. & Schoenmaker, D. (2018). *De lessen van de crisis van 2008: zijn ze geleerd en in de praktijk gebracht?* Utrecht: Sustainable Finance Lab.
- Vastgoedmarkt (2017, 28 juni). De kantoren, het tekort en de varkenscyclus. Geraadpleegd op 19 november 2018. Verkregen van https://www.vastgoedmarkt.nl/projectontwikkeling/nieuws/2017/06/de-kantoren-het-tekort-en-de-varkenscyclus-101123464?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.77502230.2094915890.1542664071-53130816.1531819050
- Vereniging Deltametropool & CRA (2014). Duurzame verstedelijking & agglomeratiekracht. Geraadpleegd op 7 mei 2018. Verkregen van http://deltametropool.nl/nl/agglomeratiekracht_randstadzuid
- Verweij, S. (2015). Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM projects. *International Journal of Projects Management*, 33(1), 189-200. DOI: 10.1016/j.ijproman.2014.05.004
- Verwest, F. & Dam, F. van (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimpregio's. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wagenaar, C. (2011). *Town Planning in the Netherlands; since 1800*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Wegener, M. (2012). Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. In T. Hartmann & B. Needham (red.), *Planning by law and property rights reconsidered* (pp. 157-168). Surrey, UK: Ashgate.
- Well-Stam, D. van, Lindenaar, F., Kinderen, S. van & Bunt, B.P. van den. (2013). *Risicomanagement voor projecten. De RISMAN-methode toegepast*. Houten: Uitgeverij Unieboek | Het Spectrum bv.

- Westrik, J. (1991). Stadsvernieuwing en stadsontwerp. In E. Pasveer (red.), *Architectuur en stadsvernieuwing* (pp. 31-46). Delft: Publikatieburo Bouwkunde/Delft.Wolting, B., Bregman, A. & Pool, M. (2012). PPS en gebiedsontwikkeling (derde druk). Den Haag: Sdu Uitgevers, bv.
- Wolting, B., Bregman, A. & Pool, M. (2012). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Zandbrink, W. van & Zeeuw, F. de (2017). Stedelijke herverkaveling. Aanpak en eerste projecten. Apeldoorn: Kadaster.
- Zeeuw, F. de (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Zeeuw, F. de (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 44(6), 404-411.
- Zeeuw, F. de (2013). Grondexploitatie is nu even geen feest. *B&G, januari/februari*, 28-32.
- Zeeuw, F. de (2016). Geef wonen de ruimte! Bestuurders van steden en grote investeerders presenteren gezamenlijke visie. *RO magazine*, 34(4).
- Zeeuw, F. de (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A. & Mak, A. (2012). *Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit*. Oosterhout: OCC dehoog media partners.
- Zwikaël, O. & Ahn, M. (2011). The effectiveness of Risk Management: An Analysis of Project Risk Planning Across Industries and Countries. *Risk Analysis*, 31(1), 25-37. DOI: 10.1111/j.1539-6924.2010.01470.x
- Zwikaël, O. & Sadeh, A. (2007). Planning effort as an effective risk management tool. *Journal of Operations Management*, 25(4), 755-767.