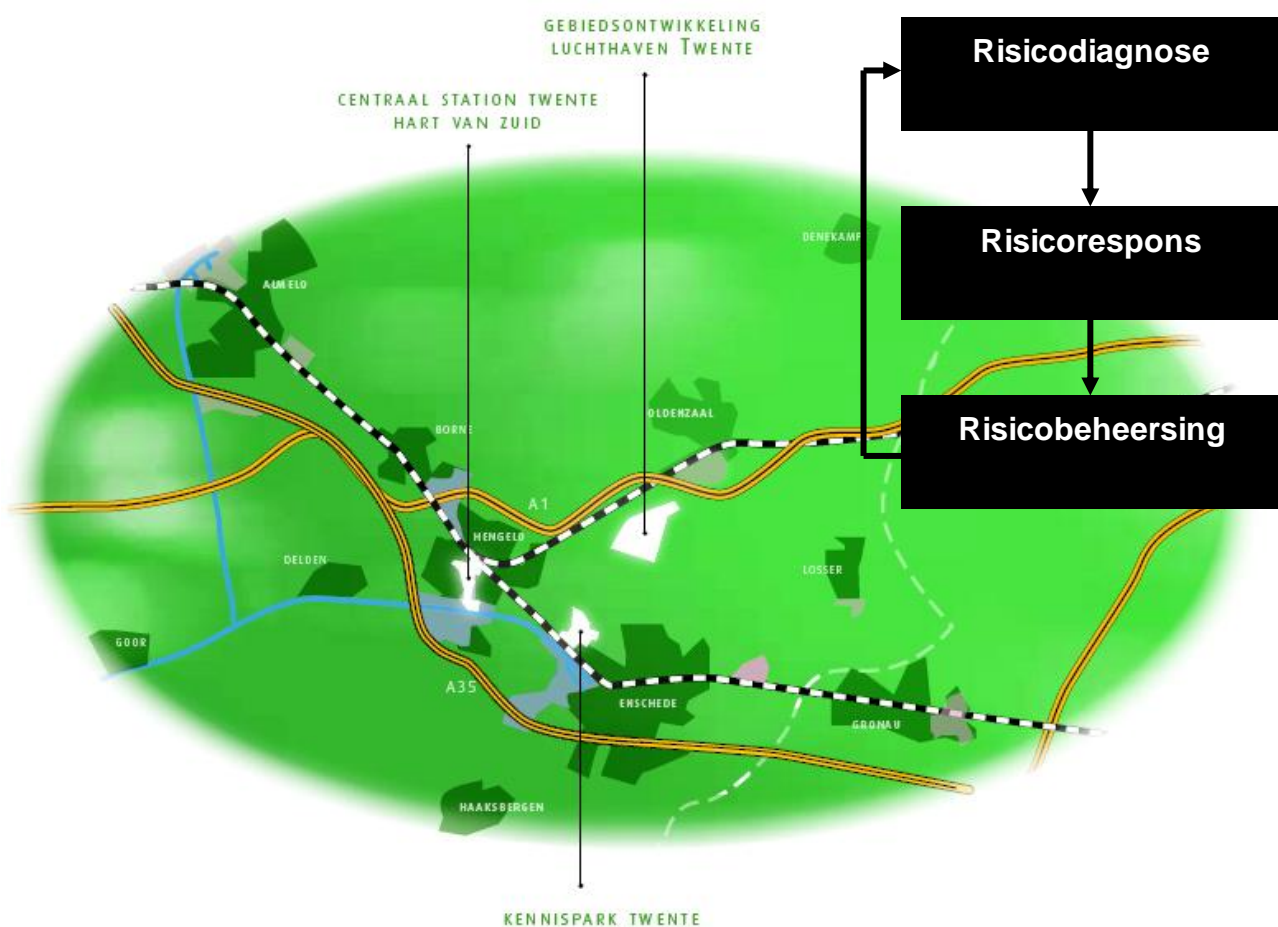


Risicomanagement & Gebiedsontwikkeling

“Een onderzoek naar verbeterpunten voor risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling”.



Auteur

J.B.G. Grundel

Colofon

Product	Master thesis
Titel	Risicomanagement bij gebiedsontwikkeling: een onderzoek naar verbeterpunten voor risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling.
Auteur	J.B.G. Grundel jordy_grundel@hotmail.com Studentnummer: 1916424
Opleiding	Rijksuniversiteit Groningen Master vastgoedkunde Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Begeleider: Dr. P.R.A. Terpstra p.r.a.terpstra@rug.nl
Afstudeerorganisaties	Netwerkstad Twente & Gemeente Enschede Begeleiders Netwerkstad Twente: Drs. R. Ambting Drs. G. Looman Begeleider Gemeente Enschede: Drs. J. Ruiter

“It is not the consciousness of men that determines their being, but on the contrary, their social being that determines their consciousness” (Marx, 1859).

Voorwoord

Ter afronding van de master Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen heb ik de afgelopen maanden bij Netwerkstad Twente en Gemeente Enschede aan deze master thesis gewerkt. Ik heb onderzoek gedaan naar de toepassing van risicomangement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling in Netwerkstad Twente. Hierbij heb ik me specifiek gericht op werklocaties.

In dit onderzoek zijn twaalf professionals geïnterviewd. Het schrijven van deze scriptie zou niet mogelijk zijn geweest zonder de medewerking en openhartigheid van deze respondenten. Ik wil alle personen die ik heb mogen interviewen dan ook hartelijk bedanken voor hun medewerking. Daarnaast wil ik in het bijzonder mijn begeleiders Gerdien Looman, Stef Ruiten en Roeland Ambting bedanken voor hun begeleiding gedurende dit proces. Ook wil ik Pieter Terpstra hartelijk bedanken voor de begeleiding vanuit de Rijksuniversiteit Groningen.

Met vriendelijke groet,

Jordy Grundel

Samenvatting

“Gebiedsontwikkeling is het complexe en langdurige ontwikkelproces van een totaal gebied, waarbij een fysieke en functionele verandering plaatsvindt en een meerwaarde wordt gecreëerd door een integrale aanpak en samenwerking tussen publieke en private partijen” (Nijhoff, 2010). Plannen en prognoses die voorafgaand aan de initiatieffase zijn gemaakt zijn hoeven echter niet altijd meer actueel te zijn tijdens de uitvoeringsfase. Een juiste afstemming kan bijdragen aan het creëren van een hogere ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Onderliggend schrijven betreft een onderzoek naar verbeterpunten voor deze afstemming in de praktijk. Het onderzoek bestaat uit een theoretisch kader waarin de meest ideale totstandkoming van gebiedsontwikkeling vanuit de theorie is beschreven. Vervolgens is de theorie vergeleken met de praktijk om te ontdekken waar tekortkomingen zijn gelegen. Innovatiedriehoek is hiervoor als meervoudige casestudie gebruikt.

Hoofdvraag: op welke wijze wordt risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling in Netwerkstad Twente toegepast en wat zijn de mogelijkheden voor verbetering in de praktijk?

Om inzicht te verkrijgen in de aard en de omvang van bepaalde risico's en ze daarmee beter beheersbaar te maken is het belangrijk om het ontwikkelproces te definiëren, te beschrijven en te kennen. In de Productie/economische benadering vormen economische cijfers de basis waartegen de onroerendgoedmarkt zich ontwikkelt. Hierbij zijn de onderlinge verhoudingen van aanbod, vraag, prijzen en huren van belang (Van Gool et al. 2007). Gebiedsontwikkeling is tevens op te delen naar verschillende stadia, ofwel de Event-sequence benadering. Zo begint het proces bij prognoses naar de toekomstige behoefte en eindigt het bij de exploitatie van het gerealiseerde gebied. Het proces betreft een cyclisch iteratief proces wat inhoudt dat sommige stadia (gedeeltelijk) parallel aan elkaar lopen. Vanuit de Agency benadering wordt duidelijk dat voorafgaand aan de initiatieffase het voornamelijk overheidsinstanties zijn die zich bemoeien met functioneel programmeren (Van den Hof, 2010). Binnen de overheid kan er echter sprake zijn van een politiek-ambtelijke discrepantie. Ambtenaren en politici hebben namelijk niet altijd dezelfde belangen, dit is te herleiden naar de Institutionele benadering (Niskanen, 1971).

Risico, risicomanagement en programmamanagement zijn belangrijke begrippen in het kader van onderliggend verkennend onderzoek. Risico is de kans op een gebeurtenis die leidt tot een positieve dan wel negatieve afwijking van het gemiddelde en waarover kansuitspraken kunnen worden gedaan op basis van expliciete kennis, ervaring en intuïtie. Bij onzekerheid daarentegen is de uitkomst van een variabele op het moment waarop een beslissing wordt genomen onbekend (Gehner, 2003).” Risicomanagement is het onderkennen en beheersen van deze risico's en onzekerheden tijdens de totstandkoming van gebiedsontwikkeling met als doel de kans op een succesvol verloop er van te verhogen” (Gehner, 2003). Programmamanagement richt zich op het sturen van de omgeving en het begrijpen van de context (Van de Weerd, 2007; Weggeman et al. 2006). Binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling zijn twee programmeringsmomenten te definiëren. Enerzijds een kwantitatieve uitwerking van de beleidsdoelstellingen en anderzijds een concreter lokaal vastgesteld programma (Van den Hof, 2010). Om deze programma's tot uitvoering te brengen moeten tegenover de risico's een weerstandsvermogen staan. Het treffen van

adequate voorzieningen om de risico's en tekorten op de grondexploitatie af te dekken kan daarmee een forse impact hebben op de meerjarenbegroting. Uit scenarioberekeningen kan echter voortkomen dat een geringere weerstandscapaciteit nodig is als beheersmaatregelen worden genomen. Deze scenario's hoeven echter niet te stroken met eerder door de politiek uitgesproken wensen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen of het nagestreefde bouwprogramma. Het is aan de bestuurder om te beslissen of ondanks de financiële consequenties vastgehouden wordt aan de ruimtelijke ontwikkelingen en wordt voorzien in vergroting van de weerstandscapaciteit of dat het beleid wordt aangepast. In het laatste geval gaat het vooral om sturen van het programma. "Risicomanagement is daarmee programmamanagement geworden" (Harkes, 2010).

Door de Twentse praktijk te vergelijken met de theorie is getracht tekortkomingen te ontdekken in de wijze waarop risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling wordt toegepast. Innovatiedriehoek is hiervoor als meervoudige casestudie gebruikt. Uit de toetsing blijkt dat programmerisico's in Netwerkstad Twente niet gemanaged worden conform Gehner (2003). Dat neemt niet weg dat een stap in de goede richting is gezet. Waar programmerisico's voorheen zeer gering tot niet in kaart werden gebracht is daarvan nu (gedeeltelijk) wel sprake. Ook blijkt dat programmering van gebiedsontwikkeling van werklocaties in de praktijk op twee niveaus te onderscheiden is. Een probleem hierbij is echter dat niet alle kantorenlocaties en bedrijventerreinen meegenomen worden in de programmeringsdocumenten. Daarnaast is gebleken dat de benadering van programmerisico's wel tot uiting komt in de vorm van programmamanagement maar dat niet alle programmerisico's in kaart gebracht worden en zijn ze gebaseerd op onvolledige gegevens. Professionals binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling spreken om deze redenen niet dezelfde taal, transparantie en eenduidigheid ontbreken. Ook verantwoordelijkheden worden zowel binnen als tussen gemeenten op elkaar afgeschoven.

Met behulp van een SWOT-analyse en confrontatiematrix is het model van Gehner (2003) geïmplementeerd in de Twentse praktijk. Het resultaat betreft een uitwerking van de mogelijkheden voor het toepassen van risicomanagement op programmaniveau conform Gehner (2003). Hieruit is gebleken dat deze wijze van risicomanagement op programmaniveau voornamelijk kansen biedt voor een betere afstemming van werklocaties en dat eenduidigheid en transparantie toenemen. De meest effectieve manier om op bedreigingen in te spelen blijkt het van te voren treffen van beheersmaatregelen te zijn. Door voorafgaand een strategie te bedenken over welke potentiële (sturings)maatregelen getroffen zullen worden bij het voordoen van bepaalde bedreigingen zal besluitvorming in het proces efficiënter en effectiever verlopen. Het kernprobleem ligt bij het in kaart brengen van risico's. Niet alle risico's zijn evengoed in kaart te brengen waardoor het managen van deze risico's wordt bemoeilijkt. Daarnaast beweegt gebiedsontwikkeling zich continu in tijd en ruimte. Hierdoor is sprake van een sterke mate aan heterogeniteit, enkel subjectieve kansuitspraken zijn mogelijk.

Kortom, de trend heerst de laatste jaren dat meer samenwerking vereist is binnen het afstemmen van werklocaties. De crisis heeft de noodzaak hiervan benadrukt. Programmamanagement op bovengemeentelijk niveau neemt toe. Echter vindt programmamanagement nog niet optimaal plaats. Door het toepassen van

risicomanagement, bijvoorbeeld conform het model van Gehner (2003), kan programmamanagement worden verbeterd. Hiervoor kan bijvoorbeeld een risicomanager worden aangesteld. De risicomanager verricht onderzoek naar de mogelijkheden voor het intensiveren van risicomanagement, hij is verantwoordelijk voor een ontwikkeldocument waarin de risico's continu worden gemonitord en vormt de spil binnen en tussen de verschillende organisatieniveaus. Daarnaast verdient het de aanbeveling de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011) Samen te voegen, werklocaties raken namelijk steeds meer verweven met elkaar. Ook zullen alle werklocaties hierin meegenomen moeten worden.

Inhoud

1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Onderzoeksvragen.....	10
1.2.1 Probleemstelling.....	10
1.2.2 Doelstelling.....	10
1.2.3 Vraagstelling.....	10
1.3 Conceptueel model.....	11
1.4 Relevantie.....	11
1.4.1 Maatschappelijke relevantie.....	12
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.5 Onderzoeksmethoden.....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
2. Theoretisch kader	14
2.1 Gebiedsontwikkeling.....	14
2.1.1 Definitie gebiedsontwikkeling.....	14
2.1.2 Gebiedsontwikkeling: verleden, heden, toekomst.....	16
2.1.3 Wat betekent gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met haar historische context?.....	18
2.2 Het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling.....	19
2.2.1 Productie/economische benadering.....	19
2.2.2 Event-sequence benadering.....	21
2.2.3 Agency benadering.....	24
2.2.4 Institutionele benadering.....	27
2.2.5 Hoe ziet het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling, van prognoses tot exploitatie, er uit?.....	28
2.3 Risico's en risicomanagement.....	29
2.3.1 Definitie risico.....	29
2.3.2 Definitie Risicomanagement.....	30
2.3.3 Risicodiagnose.....	31
2.3.3 Risicorespons.....	34
2.3.4 Risicobeheersing.....	34
2.3.5 Welke risico's spelen een rol binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling en wat houdt risicomanagement in?.....	35

2.4 Programmamanagement	36
2.4.1 Definitie programmering.....	36
2.4.2 Proces-, project- en programmamanagement	37
2.4.3 Van risicomanagement naar programmamanagement.....	39
2.4.4 Op welke wijze kunnen risico's op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling het beste beheerst worden?	39
2.5 Hypothesen	41
3. Empirie	42
3.1 Verantwoording empirische toetsing	42
3.1.1 Innovatiedriehoek.....	42
3.1.2 Methodiek	43
3.1.3 Interviews	44
3.1.4 Documentenanalyse	46
3.2 Van theorie naar praktijk.....	47
3.2.1 De totstandkoming van gebiedsontwikkeling in de praktijk.....	47
3.3 Toetsing hypothesen.....	49
3.3.1 Toetsing hypothese één.....	49
3.3.2 Toetsing hypothese twee	51
3.3.3 Toetsing hypothese drie.....	52
3.4 SWOT-analyse en confrontatiematrix.....	54
3.4.1 Algemeen	54
3.4.2 Uitvoering SWOT-analyse	54
3.4.3 Uitvoering confrontatiematrix	57
4. Conclusies en aanbevelingen	61
4.1 Conclusies.....	61
4.2 Aanbevelingen	63
5. Literatuurlijst	64
Bijlage I: vragenlijst interviews	69

1. Inleiding

Het eerste hoofdstuk betreft de inleiding van het onderzoek. De inleiding vormt de basis en heeft gedurende de gehele onderzoeksperiode als handvat gediend. Het resultaat is een duidelijk overzicht van de inhoud van het onderzoek met de achterliggende redenering van de noodzaak.

1.1 Aanleiding

In het ruimtelijk ordeningsbeleid van de jaren zestig heerste de gedachte dat ruimte maakbaar en stuurbaar was. Deze denkwijze veranderde in de afgelopen decennia naar een visie waarin het integraal aanpakken van de fysieke leefomgeving centraal staat (Luin et al. 2006). Vanaf de jaren negentig werd de gebiedsgerichte aanpak steeds belangrijker. De Nederlandse samenleving kreeg namelijk steeds meer het karakter van een netwerksamenleving (Deloitte, 2008). Ruimtelijke opgaven zijn steeds sterker verweven met andere opgaven. De trend naar een betere afstemming en integratie van ruimtelijke functies is vooral gericht op het optimaal en duurzaam ontwikkelen van de beschikbare ruimte en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit. De huidige ruimtelijke vastgoedprojecten richten zich sterker dan voorheen op de (her-)ontwikkeling van gebieden, zijn omvangrijker, combineren meerdere ruimtelijke opgaven, zijn multidisciplinair en vereisen samenwerking van meerdere (publieke) partijen (De Kort, 2009).

In opdracht van Netwerkstad Twente is door het lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht, een onderzoeksteam binnen Saxion Hogescholen, een rapport geschreven over afstemming in de gebiedsontwikkelingscyclus. “Deze cyclus begint met monitoring van de gerealiseerde en actuele behoefte, en een prognose van de toekomstige behoefte aan stedelijke functies: woningen, kantoren, bedrijventerreinen en maatschappelijke voorzieningen” (Van den Hof, 2010). Vervolgens wordt op basis van deze prognoses een programma opgesteld over de te realiseren projecten. Uiteindelijk resulteert het programma in gebiedsontwikkeling(en). Het onderzoek van Saxion betreft het functioneren van dit proces. Op basis van kwantitatieve gegevens is gekeken naar de vaststelling van prognoses en hoe vanuit de overheid hier op wordt gereageerd. Bij de aansluiting van deze prognoses op de daadwerkelijke behoefte ontstaan echter vaak problemen. Een gemiddelde gebiedsontwikkeling beslaat van begin tot eind circa tien a vijftien jaar. Plannen en prognoses die in het begin van een gebiedsontwikkeling actueel zijn hoeven dat niet aan het eind ook te zijn, de praktijk wordt door de realiteit ingehaald. Uit het onderzoek van Saxion kwam dan ook naar voren dat het van belang is meer aandacht te schenken aan systematische monitoring, terugkoppeling en bijsturing binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Van den Hof, 2010). Monitoring, terugkoppeling en bijsturing zijn instrumenten die essentieel zijn voor het beheersen van risico's. Over risicomanagement bij gebiedsontwikkeling en de verwerking van aanwezige risico's binnen de gebiedsontwikkelingscyclus zijn verschillende handleidingen opgesteld. Het gaat er nu om alle ervaringen met risicoanalyse en management op een praktische manier in te zetten (Harkes, 2011).

Netwerkstad Twente is in het kader van dit onderzoek benieuwd naar of en zo ja, hoe risicomanagement binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling op dit moment op programmaniveau wordt toegepast. Daarnaast willen ze weten hoe risicomanagement op programmaniveau verbeterd kan worden.

1.2 Onderzoeksvragen

Wat is het probleem, welk doel dient bereikt te worden en door middel van het beantwoorden van welke vragen wordt getracht dit doel te bereiken? Dit subhoofdstuk geeft de probleemstelling, doelstelling, vraagstelling en noodzaak van het onderzoek weer.

1.2.1 Probleemstelling

Gebiedsontwikkeling is een complex en langdurig ontwikkelproces. Plannen en prognoses die voorafgaand aan de initiatieffase zijn gemaakt zijn hoeven niet meer actueel tijdens de uitvoeringsfase. Wanneer de vraag en het daadwerkelijk gerealiseerde vastgoed niet overeenkomen ontstaat leegstand dan wel een tekort. Een juiste afstemming kan bijdragen aan het creëren van een hogere ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Risicomanagement binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling op programmaniveau is om deze reden van essentieel belang. Er is echter op dit moment geen inzicht in de wijze waarop risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling wordt toegepast en wat de mogelijkheden zijn voor verbetering in de praktijk.

1.2.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in de wijze waarop risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling in Netwerkstad Twente wordt toegepast en wat de mogelijkheden zijn voor verbetering in de praktijk.

1.2.3 Vraagstelling

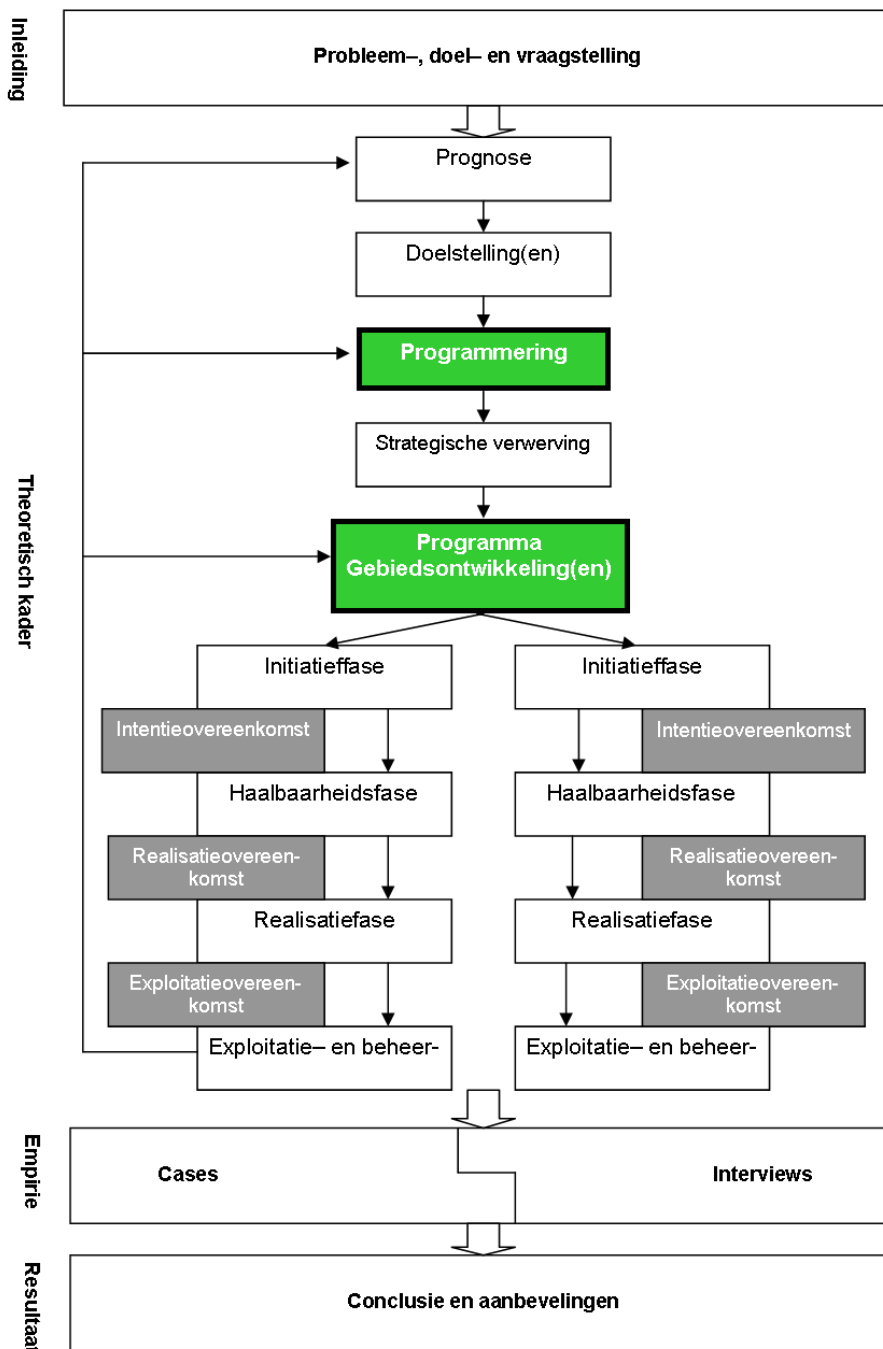
Hoofdvraag

Op welke wijze wordt risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling in Netwerkstad Twente toegepast en wat zijn de mogelijkheden voor verbetering in de praktijk?

Deelvragen

- Wat betekent gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met haar historische context?
- Hoe ziet het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling er uit: van prognoses tot exploitatie?
- Welke risico's spelen een rol binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling en wat is risicomanagement?
- Op welke wijze kunnen risico's op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling het beste gemanaged worden?

1.3 Conceptueel model



1.4 Relevantie

Door middel van dit subhoofdstuk is aangegeven waarom de vraagstelling zowel vanuit wetenschappelijk als maatschappelijk oogpunt nuttig is. De wetenschappelijke relevantie komt kort gezegd neer op de vraag of dat het onderzoek een wetenschappelijk probleem zal oplossen of het een wetenschappelijk probleem zodanig kan verhelderen, dat men een stap verder komt in de zoektocht naar de oplossing. Met de maatschappelijke relevantie wordt duidelijk gemaakt waarom de probleemstelling in het dagelijks leven interessant of van belang is voor de samenleving.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Gebiedsontwikkeling wordt in praktijk sinds de jaren negentig veelvuldig toegepast en is binnen de maatschappij dan ook een relatief jong begrip (Deloitte, 2008). Een ruimtelijk visie waarin het integraal aanpakken van de fysieke leefomgeving centraal staat en waarin ruimtelijke opgaven sterk verweven zijn met andere opgaven zorgt ervoor dat ontwikkelprocessen vaak lange periodes beslaan. Uit de realisatie van de eerste grote gebiedsontwikkelingen kan geconcludeerd worden dat gebiedsontwikkelingen niet zonder problemen verlopen (Weggeman et al. 2006). Overheden hebben namelijk problemen met het bovenlokaal afstemmen van de ruimte. Prognoses die in het verleden zijn gedaan hoeven niet overeen te komen met de actuele behoefte. De markt ontwikkelt zich in een sneltreinvaart, hierop inspelen vergt een grote mate van flexibiliteit. Risicomanagement op programmaniveau kan hier aan bijdragen. Als dit op een juiste wijze gebeurd zal de voorraad beter aansluiten op de vraag, dit zal uiteindelijk leiden tot minder verrommeling en een hogere ruimtelijke kwaliteit binnen de samenleving (Weggeman et al. 2006).

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Met de Nota Ruimte is de aandacht voor gebiedsontwikkeling en risicomanagement vanuit de wetenschap toegenomen. In de afgelopen jaren zijn diverse publicaties verschenen met betrekking tot deze thema's (Nijhoff, 2010). Harkes (2010) heeft in het tijdschrift "Grondzaken in de praktijk" een artikel geschreven met betrekking tot een praktische aanpak van risicomanagement bij gebiedsontwikkeling. Risicomanagement bij gebiedsontwikkeling en de verwerking van aanwezige risico's zijn veelvuldig besproken in de literatuur. Het gaat er nu om een koppeling te maken van deze theorie naar de praktijk. Dit onderzoek tracht deze koppeling te maken door weer te geven hoe risico's vanuit de theorie op programmaniveau het beste beheerst kunnen worden en waar de praktijk hierin te kort schiet. De publicatie van Harkes (2010) geeft de kern weer van dit onderzoek. Het is een bondig artikel dat de mogelijkheid geeft voor een uitgebreidere wetenschappelijke onderbouwing. Verder zijn er specifiek over risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling relatief weinig wetenschappelijke artikelen geschreven.

1.5 Onderzoeksmethoden

Deze master thesis dient inzicht te geven in de toepassing van risicomanagement binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling op programmaniveau. Getracht is om vanuit de theorie tekortkomingen te ontdekken om vervolgens aan te geven waar risicomanagement in de praktijk verbeterd kan worden. Tot op heden is relatief veel onderzoek verricht naar risicomanagement en gebiedsontwikkeling. Echter over risicomanagement binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling op programmaniveau nog niet. Dit onderzoek gaat over verkenning van risicomanagement op programmaniveau en het specificeren van de essentiële karakteristieken en waarden hiervan. Deze karakteristieken van verkennend onderzoek hangen samen met ruimtelijk en maatschappelijke kwesties aangaande gebiedsontwikkeling (Geldof en Janssens, 2007).

Door middel van een literatuurstudie is weergegeven hoe risico's op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling het beste beheerst kunnen worden. Vervolgens is een meervoudige casestudie verricht. Hiervoor zijn enkele diepte interviews afgenomen om informatie te verkrijgen over kennis, houdingen, attitudes en/of opinies met betrekking tot het managen van programmarisico's in de praktijk. Op basis van informatie

verkregen uit de interviews zijn een aantal programmeringsdocumenten geverifieerd. Hierin is de programmering van de meervoudige casestudie “Innovatiedriehoek” weergegeven. Deze casestudies zijn getoetst op de totstandkoming van gebiedsontwikkeling in de praktijk. Van belang hierbij is het inzicht geven in het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling en hoe risicomanagement in de praktijk op programmaniveau wordt toegepast. Op basis van de meervoudige casestudie is een SWOT-analyse opgesteld. Uit deze SWOT-analyse zijn vervolgens aanbevelingen opgesteld over de wijze waarop risicomanagement op programmaniveau in de praktijk verbeterd kan worden zodat de voorraad nauwkeuriger kan worden aangesloten op de behoefte. Gedurende onderliggend verkennend onderzoek is gebruik gemaakt van een drietal onderzoeksmethodieken. Deze driehoeksverhouding waarborgt het wetenschappelijke karakter van dit kwalitatieve verkennend onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2007).

1.6 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit vier hoofdstukken: inleiding, theoretisch kader, empirie en conclusies en aanbevelingen. Onderstaande tekst geeft per hoofdstuk weer wat behandeld is.

Hoofdstuk 1

Hoofdstuk één betreft de inleiding van het onderzoek. De inleiding vormt de basis en heeft de gehele onderzoeksperiode als handvat gediend. Het resultaat is een duidelijk overzicht van de inhoud van het onderzoek en de achterliggende redenering van de noodzaak.

Hoofdstuk 2

Het theoretisch kader vormt het tweede hoofdstuk. Hierin zijn kernbegrippen gedefinieerd en is de theorie beschreven. Het resultaat is de beantwoording van de vier deelvragen. Binnen de gestelde kaders is het empirisch onderzoek uitgevoerd. Het theoretisch kader van dit onderzoek wordt hoofdzakelijk gevormd door middel van literatuuronderzoek. De literatuur is geselecteerd op de bruikbaarheid voor het onderzoek waarbij zoveel mogelijk wetenschappelijke publicaties zijn gebruikt.

Hoofdstuk 3

Hoofdstuk drie bevat het empirisch onderzoek. In dit hoofdstuk zijn de gestelde hypothesen, afgeleid vanuit de theorie, vergeleken met de praktijk. Hierbij is Innovatiedriehoek als zijnde meervoudige casestudie gebruikt. Per casus wordt gekeken naar het verloop van het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling en hoe risicomanagement door de (publieke) actoren op programmaniveau wordt toegepast. Op basis van de uitgewerkte resultaten is een SWOT-analyse opgesteld om verbeterpunten voor de praktijk aan te geven. Het resultaat is de beantwoording van de hoofdvraag.

Hoofdstuk 4

Het vierde hoofdstuk beslaat de afronding van het onderzoek. Uitkomsten naar aanleiding van het verkennend onderzoek in voorgaande hoofdstukken zijn omgezet in conclusies en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

Hoofdstuk twee betreft het theoretisch kader. Kernbegrippen zijn gedefinieerd en de theorie is beschreven. Het resultaat is de beantwoording van de vier deelvragen. Binnen de gestelde kaders is het empirisch onderzoek uitgevoerd. Het theoretisch kader van dit onderzoek is hoofdzakelijk gevormd door middel van literatuuronderzoek. De literatuur is geselecteerd op de bruikbaarheid voor het onderzoek. Hierbij zijn zoveel mogelijk wetenschappelijke publicaties gebruikt.

2.1 Gebiedsontwikkeling

In dit subhoofdstuk is het begrip gebiedsontwikkeling gedefinieerd. Gebiedsontwikkeling wordt namelijk vaak gebruikt als containerbegrip. Om een juiste basis te leggen voor dit onderzoek is het van belang om begrippen duidelijk af te bakenen. Tevens is het begrip in haar historische context geplaatst. Uitspraken over het heden en de toekomst behoeven namelijk een grondige historische analyse.

2.1.1 Definitie gebiedsontwikkeling

In het ruimtelijk ordeningsbeleid van de jaren zestig heerste de gedachte dat ruimte maakbaar en stuurbaar was. Deze denkwijze veranderde in de afgelopen decennia naar een visie waarin het integraal aanpakken van de fysieke leefomgeving centraal staat (Luin et al. 2006). Vanaf de jaren negentig werd de gebiedsgerichte aanpak steeds belangrijker. De Nederlandse samenleving kreeg namelijk steeds meer het karakter van een netwerksamenleving (Deloitte, 2008). Ruimtelijke opgaven zijn steeds sterker verweven met andere opgaven. De trend naar een betere afstemming en integratie van ruimtelijke functies is vooral gericht op het optimaal en duurzaam ontwikkelen van de beschikbare ruimte en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit. Huidige ruimtelijke projecten richten zich sterker dan voorheen op de (her)ontwikkeling van gebieden, zijn omvangrijker, combineren meerdere ruimtelijke opgaven, zijn multidisciplinair en vereisen samenwerking van meerdere partijen (De Kort, 2009).

Belangrijk is het onderscheidt tussen gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling. Vastgoedontwikkeling is het onder eigen rekening en risico voorbereiden, uitvoeren en begeleiden van nieuw of bestaande bouwwerken tot en met ingebruikname. Het betreft vaak de ontwikkeling van één of enkele objecten waar de focus voornamelijk op het onroerend goed is gelegen. Gebiedsontwikkeling moet vanuit een breder perspectief worden bekeken. Sociale, economische, maatschappelijke, culturele en financiële aspecten spelen hierbij een belangrijke rol. Volgens Koerts en Van der Laan (2008) betekent gebiedsontwikkeling vooral het verkopen van een kavel tegen een hoge prijs, in tegenstelling tot vastgoedontwikkeling waarbij kavels worden ingekocht tegen een zo laag mogelijke prijs. Deze tweedeling wordt gezien als twee volledig gescheiden activiteiten, waartussen een commercieel spanningsveld aanwezig is.

Met de Nota Ruimte is de aandacht voor gebiedsontwikkelingen de afgelopen jaren nog meer toegenomen. De Nota Ruimte betreft een strategische nota op hoofdlijnen, waarin het nationaal ruimtelijk beleid zoveel mogelijk is ondergebracht. In deze Nota Ruimte staat ruimte voor ontwikkeling centraal, met als motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” (VROM et al. 2004). Het planningsaccent is de afgelopen decennia hiermee verschoven naar decentralisatie en gebiedsontwikkeling. Provincies, gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties trekken meer en meer gezamenlijk op om de fysieke

leefomgeving aan te pakken. “Kenmerkend is dat het gaat om een meestal lange, maar overzienbare periode, een pakket samenhangende projecten, grenzen van gemeenten en sectoren overschrijdend, gericht op uitvoering, zowel in stad als op platteland, met van begin af aan oog voor kosten, opbrengsten en wie wil investeren, waarbij de doelen voorop staan, niet de regels” (VROM et al. 2004).

Evident is dat gebiedsontwikkeling een zeer breed containerbegrip is dat meer inhoudt dan simpelweg de ontwikkeling van een gebied. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om in- en extern samenwerken op basis van een gezamenlijke visie en een sluitende exploitatie. Het is een bundeling van ambities, belangen, partijen, disciplines en geldstromen voor de vernieuwing van een gebied (De Zeeuw et al. 2011). Dit vereist afstemming tussen veel partijen zoals overheden, marktpartijen, bewoners, omliggende bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ten behoeve van het onderliggende onderzoek wordt de definitie van Nijhoff (2010) gehanteerd.

Gebiedsontwikkeling is het complexe en langdurige ontwikkelingsproces van een totaal gebied, waarbij een fysieke en functionele verandering plaatsvindt en meerwaarde wordt gecreëerd door een integrale aanpak en samenwerking tussen publieke en private partijen.

Naast de begrippen gebiedsgerichte aanpak en gebiedsontwikkeling wordt sinds enkele jaren tevens het begrip integrale gebiedsontwikkeling gebruikt. Het is een relatief jong onderzoeksterrein dat zich bezig houdt met de wijze waarop gebieden in een stad worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften (Bruil et al. 2004). Gebiedsontwikkeling is de ontwikkeling van een compleet gebied in al haar facetten, waarbij zowel overheden als marktpartijen risicodragend participeren. Bij integrale gebiedsontwikkeling is het belangrijk om de belangen van alle betrokken partijen op één lijn te krijgen. Dit geldt voor zowel uitleglocaties als voor binnenstedelijke gebieden. “De mate van integraliteit wordt hierbij bepaald door de mate waarin het bestaande wordt veranderd en waarin diverse aspecten zoals ruimtelijke schaalniveaus, wijzigingen van eigendomsverhoudingen, randvoorwaarden en expertise uit verschillende beleidssectoren, belangen van betrokken partijen, fysiek-ruimtelijke aspecten, en technische, juridische, politieke, economische, demografische, ecologische en sociaal-culturele voorwaarden met elkaar in verband worden gebracht en als één opgave worden opgepakt” (Bruil et al. 2004). Een eenduidige, algemeen aanvaarde definitie ontbreekt echter (Lautenbach, 2008). Het is dan ook lastig om een duidelijk verschil weer te geven tussen gebiedsontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling. Met betrekking tot het onderliggende onderzoek is integrale gebiedsontwikkeling een begrip binnen het containerbegrip gebiedsontwikkeling. Een duidelijk onderscheid is in dit kader ook niet van belang, gebiedsontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling kunnen om deze reden als eenzelfde begrip worden gehanteerd.

2.1.2 Gebiedsontwikkeling: verleden, heden, toekomst

“Door een achteruitkijkspiegel vooruitkijken kan niet, maar wie zich met de toekomst bezighoudt dient het verleden te kennen. Wat in de economische en ruimtelijke wetenschappen padafhankelijkheid wordt genoemd, gevangen in zijn historische kaders en ontwikkelingen, geldt bij uitstek voor ruimtelijke-functionele en ruimtelijk-fysieke structuren” (Knippenberg en Van Schendelen, 2002).

Gedurende de industrialisatie in de tweede helft van de negentiende eeuw deden zich tal van ontwikkelingen voor, de samenleving kreeg een geheel ander karakter. Met de komst van het moderne kapitalisme werd armoede duidelijk een maatschappelijke kwestie. Overheden beseften dat ruimtelijke ontwikkelingen meer gestuurd moesten worden en initiatieven kwamen naar voren die resulteerden in voorbereidingen van de Woningwet 1901. Waar in de negentiende eeuw particuliere initiatieven de boventoon voerden, bood de Woningwet 1901 een wettelijk kader waarmee gemeenten konden optreden tegen slechte woontoestanden via krotopruiming, aanschrijving tot verbetering en instelling van bouwverordeningen. De overheid kreeg hiermee handvatten om ruimtelijke ontwikkelingen meer te sturen (Houben, 1989).

Na de Tweede Wereldoorlog moesten Europa en Nederland herbouwd worden. Uit deze wederopbouw, georganiseerd door het Rijk, vloeide de behoefte aan zekerheid en controle voort. Daarnaast heerste de gedachte sterk dat de ruimte en samenleving maakbaar en stuurbaar waren. Gegeven alle informatie in het begin van het planningproces werd een eindbeeld opgesteld met de verwachting dat de resultaten volgens de voorspelling konden worden bereikt (De Roo en Voogd, 2004). Pas in de jaren zeventig vond een verschuiving plaats, niet enkel de inhoud was meer van belang maar ook het proces, begrippen als procesplanning en projectontwikkeling kwamen op.

Voor de jaren negentig was het de overheid die plannen voor een gebied tot in detail vaststelde, het initiatief nam om problemen in gebieden op te pakken, de ruimtelijke invulling bepaalde en zorgde voor de benodigde financiële middelen. Sindsdien heeft de overheid zich teruggetrokken bij de ruimtelijke invulling, niet alleen financieel maar ook in de sturingsambities (De Zeeuw, 2007). Projectontwikkelaars kochten bouwgronden en begonnen met het maken van stedenbouwkundige plannen en namen hiermee de plek van de overheid in. Vanuit het oogpunt van de overheid was er een verschuiving zichtbaar van toelatingsplanologie, waarin door middel van kwalitatief inhoudelijke bestemmingsplannen aangegeven werd wat niet mocht, naar de ontwikkelingsplanologie waarin maatschappelijke organisaties, burgers, marktpartijen en overheden worden betrokken en de overheid uitgenodigd wordt om mee te denken en te doen, in dit geval stelt de overheid zich dus meer op als partner (Schothans, 2009). Met het ontstaan van de ontwikkelingsplanologie werd tevens het begrip gebiedsontwikkeling geïntroduceerd. De ontwikkeling van gebieden vergt gelijktijdige en samenhangende initiatieven op verschillende terreinen. Steden moeten zich continu aanpassen aan nieuwe sociale, economische, maatschappelijke en culturele ontwikkelingen. Om te kunnen inspelen op deze veranderingen is een stimulerende en op ontwikkeling gerichte houding vereist (Luin et al., 2006). De overheid heeft met de komst van de Nota Ruimte deze ontwikkeling een concretere invulling gegeven.

Enerzijds ontwikkelt de individualisering zich door, bijvoorbeeld in woonwensen, anderzijds raken verschillende individuen steeds sterker met elkaar verbonden door de

netwerksamenleving en netwerkeconomie. Aan deze een overgangsfase is Nederland eigenlijk nog niet gewend. Er is onvoldoende routine ontwikkeld om daar goed mee om te gaan. De meeste instrumenten zijn toegesneden op de oude situatie, waarin het particulier grondbezit veel bescherming geniet. Vanuit publiek belang mag de overheid soms best ingrijpen (Van der laan, 2009).

Door de crisis is het aantal projecten gestagneerd en staat de samenwerking tussen publiek en privaat onder druk. De oorzaken zijn divers: vraaguitval, doorlopende rentekosten, lastiger financieren, risicoreductie en discussies over de waarde van gronden. Naast deze conjuncturele ontwikkelingen is sprake van een aantal meer structurele veranderingen. Te denken hierbij valt aan het nieuwe regime waarbinnen de woningcorporaties moeten opereren en de verschuiving in opgaven naar herstructurering en transformatie van bestaande gebieden. De ruimtelijke economie speelt juist de komende jaren een vooraanstaande kaderstellende rol bij ruimtelijke ontwikkelingen en gebiedsontwikkeling (De Zeeuw et al. 2011). “Alleen al vanwege de financieel-economische (on)haalbaarheid van plannen, mede beïnvloed door het wegvallen van subsidies, drukt de ruimtelijk-economische dynamiek een groter stempel op gebiedsontwikkeling dan voor de crisis” (De Zeeuw et al. 2011).

Volgens Van Luin et al. (2006) is een integrale aanpak de juiste richting die verder moet worden ingeslagen nu sectorale oplossingen niet meer werken. De dynamiek per sector is zo groot dat het uitstippelen van veronderstelde positieve terugkoppelingen niet langer gunstig is. Deze ingeslagen weg is veelbelovend omdat steeds meer organisaties en personen zich bezighouden met gebiedsontwikkeling, in de verwachting daarmee effectief te kunnen omgaan met alle ingewikkelde complexe problemen die nu eenmaal spelen bij ruimtegebruik. Van Luin et al. (2006) geeft tevens aan dat de toekomst van Nederland gebaat is bij coherente en consistente interdepartementale sturingsprincipes en beleidsurgenties. Het verdient aanbeveling om geleidelijk aan de tientallen departementale beleidsnota's te vervangen door een compact en congruent geheel.

Volgens Priemus, emeritus hoogleraar aan de TU Delft, is een scherp onderscheid, zowel intern als extern, essentieel binnen het ontwikkelproces. Het onderscheidt betreft enerzijds ambtenaren die met private organisaties meeontwikkelen en soms ook risico's delen en anderzijds ambtenaren die plannen toetsen voor de toekomst. De programmatische, publieke verantwoordelijkheid moet bij een publiekprivate samenwerking het alleenrecht van de gemeente blijven. Het gemeentebestuur is en blijft verantwoordelijk voor het te realiseren van het functioneel programma. Wel moeten van tevoren de consequenties van het te realiseren programma worden onderzocht en moet worden veiliggesteld dat er voor de ingeschakelde private organisaties een businesscase is. Zowel publieke als private organisaties moeten zich realiseren welke risico's en onzekerheden er (kunnen) optreden bij de voorbereiding en uitvoering van plannen die jaren, vaak zelfs decennia in beslag nemen. Deze onzekerheden en risico's dienen zo goed mogelijk “ex ante” te worden bepaald en gekwantificeerd. Vervolgens zullen scherpe afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van risico's: risk sharing (Priemus, 2010).

2.1.3 Wat betekent gebiedsontwikkeling, rekeninghoudend met haar historische context?

Gebiedsontwikkeling is een complex en langdurig ontwikkelproces met bovenlokale spreidingseffecten. Dit proces begint met een prognose van de totale behoefte en eindigt met de exploitatie van de ontwikkeling. Hierbij vindt een fysieke en functionele verandering plaats en er wordt een meerwaarde gecreëerd door een integrale aanpak en samenwerking tussen publieke en private partijen (Nijhoff, 2010). Doordat deze ruimtelijke opgaven steeds complexer zijn en sterker verweven zijn met andere opgaven is een goede regionale afstemming van de ruimte essentieel (De Kort, 2009).

Ruimtelijk ordeningsbeleid kreeg met de woningwet 1901 voor het eerst handvatten om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen (Houben, 1989). Vervolgens ontstond na de tweede Wereld Oorlog behoefte aan zekerheid en controle en in de maatschappij heerste de gedachte sterk dat de ruimte en samenleving maakbaar en stuurbaar waren. Hieraan kwam een einde met de gebiedsgerichte aanpak in de jaren negentig. Er ontstonden meer initiatieven vanuit de private sector en het overheidsbeleid verschoof van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Individualisering en de toenemende netwerksamenleving zijn actuele maatschappelijke ontwikkelingen (De Roo en Voogd, 2004). Nederland is gebaat bij coherente en consistente interdepartementale sturingsprincipes en beleidsurgenties. Daarnaast dienen onzekerheden en risico's zo goed mogelijk vooraf te worden bepaald en gekwantificeerd. Vervolgens zullen scherpe afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van deze risico's en onzekerheden (Priemus, 2010).

2.2 Het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling

Om inzicht te verkrijgen in de aard en de omvang van bepaalde risico's en ze daarmee beter beheersbaar te maken is het belangrijk om het ontwikkelproces te definiëren, te beschrijven en te kennen. Hiertoe zijn er in de literatuur diverse benaderingen ontwikkeld die worden onderverdeeld in vier groepen:

- De Productie/economische benadering richt zich op kennis van de (macro-)economische factoren die de vraag naar en het aanbod van gebouwen/projecten bepalen;
- De Event-sequence benadering richt zich op het definiëren van diverse stadia in het ontwikkelingsproces en de relaties tussen die stadia;
- De Agency benadering richt zich vooral op de rollen en het gedrag van de verschillende actoren in het ontwikkelingsproces;
- De Institutionele benadering richt zich vanuit de politieke economie op de krachten die de verhoudingen binnen het ontwikkelingsproces bepalen.

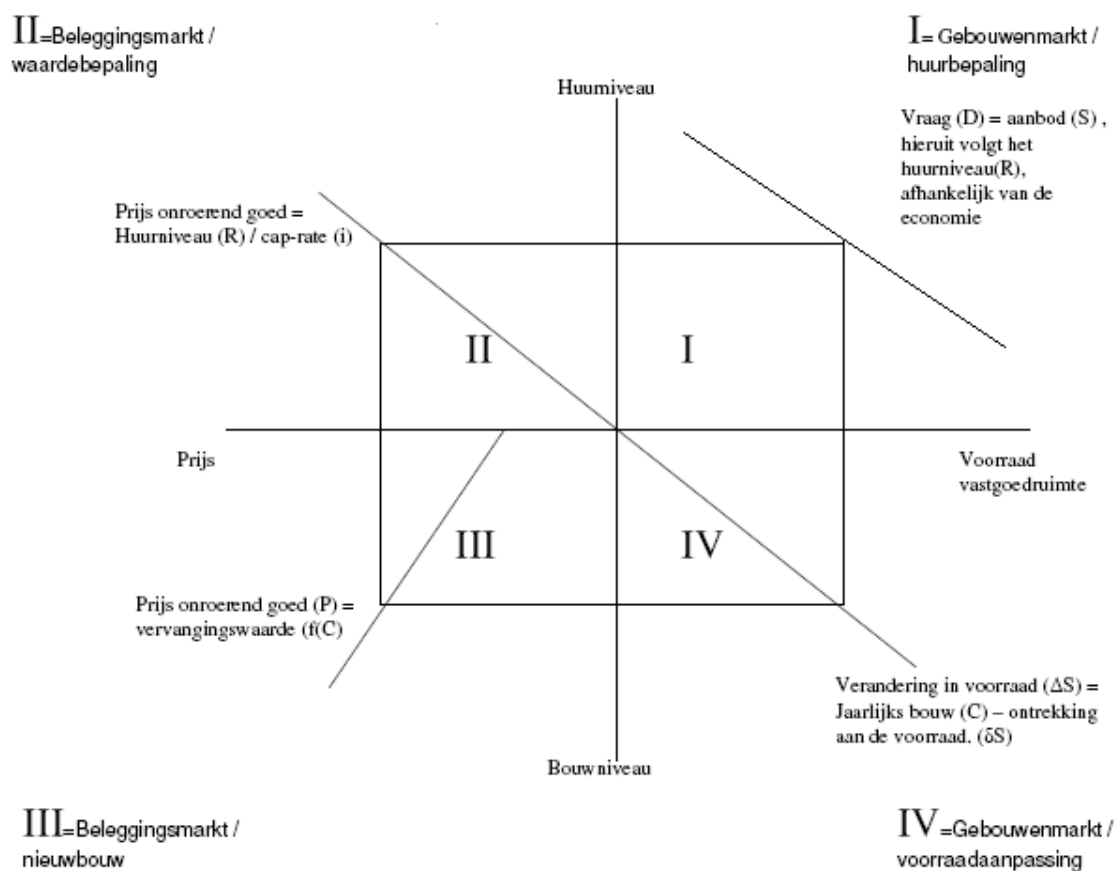
In subhoofdstuk 2.2 wordt door middel van het toepassen van elke benadering inzicht verkregen in de inhoud van het ontwikkelproces (Guy en Henneberry, 2002; Fit, 2006).

2.2.1 Productie/economische benadering

Onroerend goed behoort tot een van de meest waardevolle grootheden in onze samenleving en is het belangrijkste onderdeel van gebiedsontwikkeling. Mensen worden continu omringd door onroerend goed in verschillende maten, vormen en functies. Net als de onroerendgoedmarkt is de economie niet in één reeks getallen te vatten. Trends als internationalisering en informatisering hebben de economische context aanzienlijk veranderd en zelfs binnen een betrekkelijk klein land als Nederland kan de economische ontwikkeling sterk uiteenlopen tussen verschillende regio's. De Productie/economische benadering gaat over (macro-)economische factoren die van invloed zijn op het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Van Gool et al. 2007).

De economie bepaalt onder andere de toekomstperspectieven en vertrouwen van de ondernemer en de koopkracht van de modale burger. Vertrouwen en koopkracht hebben een grote invloed op de vraag naar onroerend goed. Juist de komende tijd speelt de ruimtelijke economie een kaderstellende rol bij de vraag naar gebiedsontwikkeling. Alleen al vanwege de financieel-economische (on)haalbaarheid van plannen drukt de financieel-economische dynamiek een grotere stempel op gebiedsontwikkeling dan voor de crisis (De Zeeuw et al. 2011). Welke aspecten de onroerendgoedmarkt in de toekomst zullen raken blijft echter onzeker. Voordat naar de toekomst gekeken kan worden is het van belang economische ontwikkelingen uit het verleden goed aan te duiden, padafhankelijkheid komt ook hier weer om de hoek kijken (Knippenberg en Van Schendelen, 2002). De rente wordt vaak gezien als het meest krachtige instrument om economische groei vorm te geven. Zo is de rente ondermeer een functie van inflatie. Maar de rente wordt herhaaldelijk ook gewijzigd om de economische ontwikkeling te sturen. Andere grootheden uit de macro-economie zijn werkloosheid en consumentenvertrouwen. Werkloosheid vormt doorgaans een resultaat van eerdere economische groei en krimp, terwijl het consumentenvertrouwen vaak wordt gezien als een signaal voor de toekomst (Van Gool et al. 2007).

Economische cijfers vormen de basis waartegen de onroerendgoedmarkt zich ontwikkelt. Een relatief eenvoudige impressie over hoe vraag en aanbod op de onroerendgoedmarkt in elkaar steekt kan worden afgeleid uit het vierkwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton (1992). DiPasquale en Wheaton beschouwen vastgoed enerzijds als ruimte die wordt verhandeld op de vastgoedmarkt of gebouwenmarkt en anderzijds als kapitaal dat wordt verhandeld op de markt voor vastgoedeigendom, in het model ook wel de beleggingsmarkt genoemd. De vastgoedmarkt draait om de vraag en het aanbod naar vastgoed en de kapitaalmarkt om de vraag en het aanbod van vastgoed als kapitaalgoed (Kohsiek, 2006). Het model is opgebouwd uit vier afzonderlijke relaties, die onderling verband houden en zorgen voor schommelingen in huur, prijzen, vraag en aanbod (Van Gool et al. 2007).



Figuur 2.1: vierkwadrantenmodel (DiPasquale en Wheaton, 1992).

In kwadrant I staat vraag naar onroerend goed centraal. Het neerwaartse verloop van de lijn geeft aan dat bij stijging van de huren de kwantitatieve vraag afneemt. De ligging van de curve geeft dus de toestand van de economie weer. Hier past een nuancering op het model. Vanwege haar statische karakter zal de voorraad van vastgoed bij een grotere vraag vanwege een verbeterde toestand van de economie niet snel leiden tot aanpassing van het aanbod (Van Gool et al. 2007). Vervolgens geeft kwadrant II de relatie tussen de huurprijs en het vastgoed weer. De curve geeft uiteindelijk de verhouding weer tussen de huurprijs en aankoopprijs. Deze verhouding geeft inzicht in het vereiste rendement van de belegger. Naarmate de curve steiler verloopt, wordt een hoger rendement vereist (Kohsiek, 2006). De bouwproductie is een functie van de prijspijl op de onroerendgoedmarkt en wordt besproken in kwadrant III. Het is hier duidelijk te zien dat de bouwproductie toeneemt

wanneer de prijzen stijgen. Uiteindelijk is in kwadrant IV de bouwproductie gekoppeld aan het totale aanbod aan oppervlakte. Deze is een functie van bouw en sloop. Dit aanbod is in verband met de statische werking van de voorraad een lange termijn aanbod (Van Gool et al. 2007).

Door middel van dit model is getracht inzicht gegeven in de verschillende markten binnen de vastgoedmarkt en heeft dus zeer zeker invloed op gebiedsontwikkeling. Het is een instrument om te begrijpen hoe vraag, aanbod, prijzen en huren zich onderling verhouden. DiPasquale en Wheaton (1992) geven aan dat de praktijk van de vastgoedmarkt anders werkt dan dit theoretische model. In de praktijk zullen de verschillende kwadranten zowel afhankelijk als onafhankelijk van elkaar bewegen. Uiteindelijk zal bij evenwicht weer een rechthoekig figuur ontstaan. Voor dit onderzoek is de bestudering van de effecten van de kwadranten III en IV het meest interessant. Van Luin et al. (2011) geeft in haar publicatie namelijk aan dat er sprake is van een overmaat aan (bovenlokale) gebiedsontwikkelingsplannen. Dit betekent dat de het aanbod niet aansluit op de vraag en er sprake is van een disequilibrium. Onderliggend onderzoek gaat juist over het beter aansluiten van de voorraad op de vraag naar onroerend goed.

2.2.2 Event-sequence benadering

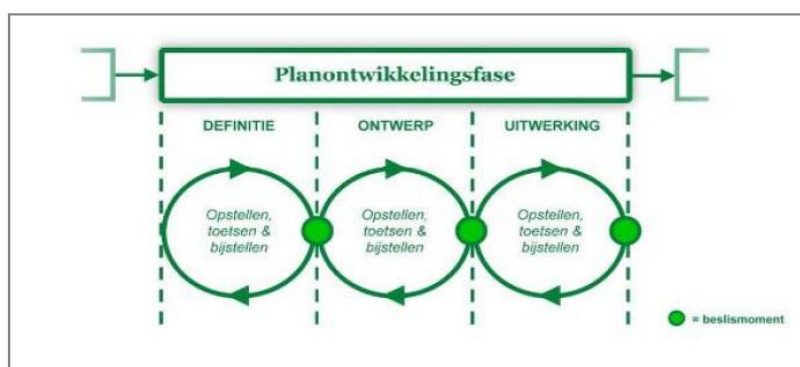
Zoals weergegeven in de definitie van Nijhoff (2010) is gebiedsontwikkeling een complex en langdurig ontwikkelingsproces van een totaal gebied. Om sturing te geven aan een gebiedsontwikkeling verloopt het proces gefaseerd. Binnen een gebiedsontwikkeling kunnen verschillende deelprojecten ontstaan die weer elk hun eigen fasering en moment van oplevering kennen. De fases volgen elkaar niet stap voor stap op maar lopen door elkaar heen, gesproken wordt over een iteratief cyclisch proces (Lautenbach, 2008).

Voorafgaand aan de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling worden prognoses gedaan naar de toekomstige behoefte. Deze prognoses leiden tot beleidsdoelstellingen die bestuurlijk worden vastgesteld. Vervolgens vindt een kwantitatieve uitwerking van de beleidsdoelstellingen in een bestuurlijk vastgesteld en periodiek geactualiseerd ruimtelijk programma plaats. Op basis hiervan worden strategische verwervingen van gronden en/of opstallen gedaan. Deze verwervingen vinden plaats voordat een grondexploitatie bestuurlijk is vastgesteld. Daarna wordt een gebiedsontwikkelingsprogramma vastgesteld. Dit is een bestuurlijk en periodiek geactualiseerd programma van gemeentelijke grondexploitaties, publiek-private ontwikkelingen en door de gemeente gefaciliteerde private ontwikkelingen (Van den Hof, 2010). Een daadwerkelijk te realiseren gebiedsontwikkeling kan uit vier verschillende fasen worden onderscheiden. Deze vier fasen kennen een doorlooptijd van circa tien a vijftien jaar: initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en exploitatie-/beheerfase (VROM, 2009).

“In de initiatieffase vindt op een aantal terreinen een globale verkenning plaats: het idee of plan en te verwachten globale projectresultaat, de betrokken partijen en hun mogelijke rol, doelstelling, belang en motivatie, de financiële haalbaarheid en de risico's” (VROM, 2007). De initiatieven kunnen voortkomen uit coalitieprogramma's van provincies of gemeenten, beleidsdoelstellingen, marktinitiatieven vanuit vastgoedpositie en marktvoorstellen zonder positie. Voor de publieke partijen is deze fase van belang omdat een beknopte risico- en actoranalyse moet worden uitgevoerd, op basis hiervan doet de overheid een voorstel voor de samenwerking en de ontwikkelingsstrategie (VROM, 2007). In deze fase bestaat echter nog geen schriftelijke overeenkomst met daarin nauwkeurig vastgelegde verplichtingen

tussen partijen, met uitzondering van de intentieverklaring waarin de verkenning van de mogelijkheden van de gebiedsontwikkeling wordt vastgelegd (Van Ommen, 2009). De initiatiefnemer, vaak de gemeente, is in deze fase bezig zich te positioneren in de ontwikkeling ten aanzien van de risicoverhoudingen. Het gaat hierbij voornamelijk om risico's in relatie tot de grondontwikkeling. Omdat de opstalexploratie vaak van invloed is op de gebieds- of grondexploitatie wordt na de selectie nog lang dooronderhandeld over bijvoorbeeld de gevolgen van een veranderend programma. Deze onderhandeling gaat door tot in de haalbaarheidsfase, waar resultaten van deze onderhandelingen in een samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd (Van Ommen, 2009).

De haalbaarheidsfase, ook wel planontwikkelingsfase genoemd, is onder te verdelen in drie verschillende fasen. Bij gebiedsontwikkeling is dit de meest intensieve en complexe fase omdat deze fase bestaat uit een herhalend proces met veelal wisselwerkingen die uiteindelijk tot acceptabele plannen moeten leiden (Van der Weerd, 2007; Van Ommen, 2009).



Figuur 2.2: planontwikkelingsfase (Nijhof, 2010).

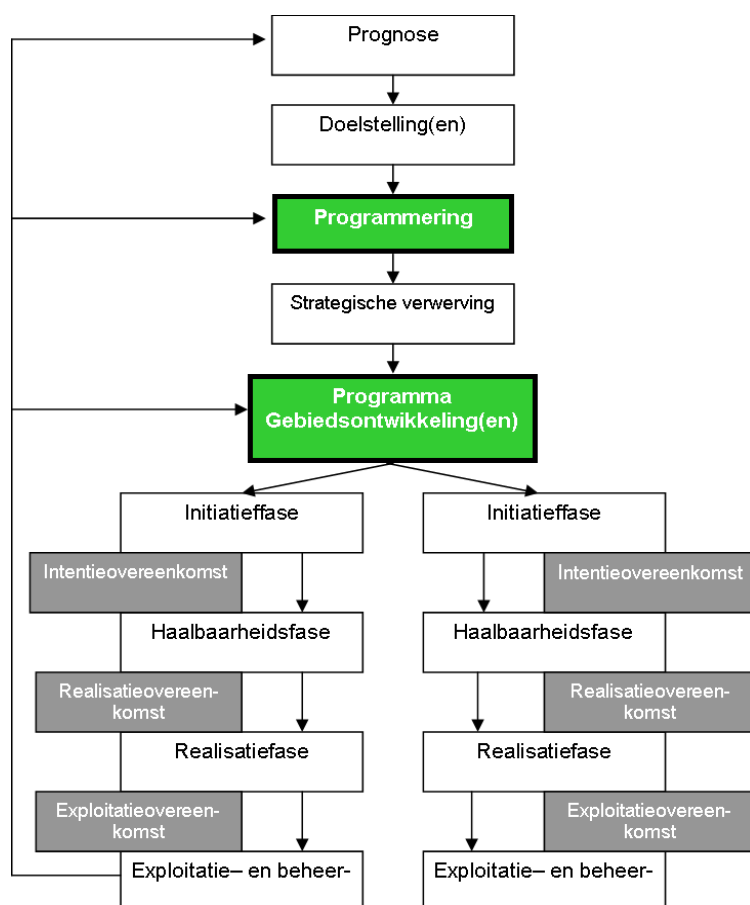
De eerste fase binnen de haalbaarheid is de definitiefase met als product het Programma van Eisen. Hierin wordt duidelijk wat er van het project verwacht mag worden en waar een project aan moet voldoen (VROM, 2007). Te denken hierbij valt aan financiële uitgangswaarden en of het plan in juridische, milieutechnische en maatschappelijke zin haalbaar is (Van Ommen, 2009). Na vaststelling van het Programma van Eisen start de ontwerpfase waarin wordt onderzocht hoe de gewenste oplossing er uit zal moeten zien. Op basis van dit ontwerp kunnen de kosten en opbrengsten nauwkeuriger in kaart worden gebracht. Na vaststelling van het ontwerp kan worden gestart met de voorbereiding van de uitvoering. Dit mondt uit in een realisatieplan waarin het ontwerp tot in detail is uitgewerkt. De potentiële uitvoerders kunnen op grond hiervan bepalen wat van hen wordt verwacht. Het realisatieplan is dus de basis voor de opdrachtverstrekking tot uitvoering of aanbesteding van werken, echter blijkt in de praktijk dat bij omvangrijke gebiedsontwikkelingen samenwerkingsverbanden zich eerder in dit proces vormen (Van Ommen, 2009; VROM, 2007).

De realisatiefase is gericht op de uitvoering van het project zoals bepaald en vastgesteld gedurende de haalbaarheidsfase. Mogelijk zijn in aanloop naar deze fase al gronden verworven en bouwrijp gemaakt, bijvoorbeeld door de eerder genoemde strategische verwervingen. Zo niet, dan worden gronden regulier verworven. Verder worden er niet meer zaken in de realisatiefase beslist, de besluitvorming is grotendeels beperkt tot de gangbare procedures zoals bouwvergunningen (VROM, 2007). In deze fase licht de focus op projectmanagement, de doelstellingen en verwachte resultaten zijn immers bekend.

Essentieel is het efficiënt en effectief realiseren van de plannen. Zoals eerder aangegeven kunnen verschillende deelprojecten ontstaan die weer elk hun eigen fasering en moment van oplevering kennen, dit vergroot de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid (van der Ham, 2010). Hierin ligt de kans om te evalueren welke problemen en kansen zijn ontdekt in voorgaande deelontwikkelingen. Op deze wijze kunnen verbeteringen worden aangebracht gedurende de cyclus (Van der Weerd, 2007). Daarnaast is het toedelen van verantwoordelijkheden, het organiseren van risicomanagement en een gestroomlijnde uitvoeringsorganisatie van belang. Over risicomanagement in deze fase zal later in dit theoretisch kader dieper worden ingegaan (VROM, 2009). “Samengevat veranderen het procesmanagement en de procesarchitectuur in de realisatiefase van het structureren van het besluitvormingsproces in het monitoren van de afspraken en interacties. Simpel gezegd: doen partijen wat is afgesproken?” (VROM, 2007).

De laatste fase is de exploitatie- en beheerfase en is gericht op beheer en onderhoud. De gebiedsontwikkeling is in deze fase reeds afgerond en de verschillende projecten zijn overgedragen aan de eindgebruikers. Bij bedrijventerreinen worden het beheer en de exploitatie steeds vaker overgedragen aan een private partij of aan de daarvoor opgerichte onderneming (Nijhoff, 2010). In het kader van dit onderzoek is deze fase niet van belang. Hierop zal dan ook niet dieper worden ingegaan.

Onderstaande afbeelding geeft visualisering weer van bovenstaand omschreven ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling.



Figuur 2.3: het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Eigen bewerking naar Van den Hof, 2010; VROM, 2007).

2.2.3 Agency benadering

“Ruimtelijk ordeningsbeleid is het werken aan de realisatie van doelstellingen, volgens een tijdsplanning en met de inzet van bepaalde middelen. Hiermee wil het openbaar bestuur richting geven aan ruimtelijke ontwikkelingen en mondt uiteindelijk uit in (onder andere) gebiedsontwikkeling” (Oosten, 2004). Het openbaar bestuur is onder te verdelen in de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, ook wel trias politica genoemd. Daarnaast kent de Nederlandse staat drie verschillende bestuursniveaus: nationaal, regionaal en lokaal. Regionale besturen zijn provincies en gemeenschappelijke regelingen. Lokale besturen zijn de gemeenten en waterschappen. De wetgevende macht wordt gevormd door de volksvertegenwoordiging op de drie niveaus, al moet een volksvertegenwoordiging wel samenwerken met de uitvoerende macht om wetten te kunnen maken. Een volksvertegenwoordiging is niet alleen medewetgever maar ook controleur van de uitvoerende macht. De uitvoerende macht wordt op de drie bestuursniveaus gevormd door politieke ambtsdragers en hun ambtenaren (Oosten, 2004).

Bij gebiedsontwikkeling wordt meerwaarde gecreëerd door een integrale aanpak en samenwerking tussen publieke en private partijen (Nijhoff, 2010). Echter tot aan de initiatieffase van het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling is het voornamelijk de overheid die een dominante rol speelt bij functionele programmering. Het proces begint met prognoses naar de toekomstige behoefte, al dan niet uitgevoerd door externe partijen in opdracht van de overheid. Prognoses kunnen op alle bestuurlijke niveaus worden uitgevoerd en worden vertaald in beleidsdoelstellingen, dit betreffen de beleidsdoelstellingen zoals weergegeven figuur 2.3 (Van den Hof, 2010). De meest ideale situatie houdt in dat de programmering samenhangt met de structuurvisies die op alle drie de bestuurlijke niveaus worden gerealiseerd, zowel in verticale als horizontale zin. Het Rijk beschrijft in de structuurvisie waar er gebouwd kan worden, waar het groen moet blijven en wie beslissingsbevoegdheid heeft (VROM, 2009). Inhoudelijk legt het Rijk weinig beperkingen op en laat de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij de provincies en gemeenten, de centrale gedachte omschreven in de Nota ruimte “decentraal wat kan en centraal wat moet” komt hierin tot uiting. Provincies geven in een structuurvisie (voorheen in het streekplan) strategisch beleid weer voor de gemeenten. Een gemeente kan daar alleen van afwijken indien er een goede motivering voor is. Ook kunnen gemeenten besluiten een structuurvisie (gedeeltelijk) te herzien. De provincie gebruikt de eigen structuurvisie om de plannen van de gemeente daaraan te toetsen, net zoals het Rijk zijn de plannen van de provincie aan een structuurvisie getoetst. Het is de bedoeling dat de structuurvisies op elkaar worden afgestemd en als uitgangspunt gelden voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. De structuurvisies worden geschreven in opdracht van en door de uitvoerende macht, vervolgens moeten deze visies worden vastgesteld door de wetgevende macht (VROM, 2009). Aan de structuurvisie, zowel op provinciaal-regionaal als gemeentelijk niveau wordt een programma verbonden. Vanaf dit punt start tevens de initiatieffase.

Volgens Bregman (2009) kunnen vanaf initiatieffase bij gebiedsontwikkeling drie groepen actoren worden onderscheiden: investerende en/of faciliterende overheden, investerende private partijen en derden die in hun belang worden geraakt, positief dan wel negatief.



Figuur 2.4: actoren bij gebiedsontwikkeling (Eigen bewerking naar Bregman, 2009).

De overheid beperkt zich vanaf de initiatieffase, naast de publiekrechtelijke taken, in de eerste plaats tot de grondexploitatie. Daarnaast kan de gemeente in de opstalexploitatie opdrachtgever zijn van eigen voorzieningen, zoals openbare parkeergarages en het gemeentehuis en van maatschappelijk vastgoed. De overige functies worden ontwikkeld door private partijen. “Investeren van private partijen in gebiedsontwikkeling kan worden omschreven als het aanwenden van financiële middelen ten behoeve van gebiedsontwikkeling teneinde een in geld uit te drukken waardevermeerdering te bewerkstelligen, zodanig dat op het geïnvesteerd vermogen een vanuit bedrijfseconomisch perspectief noodzakelijk en zo mogelijk hoger rendement zal worden behaald” (Bregman, 2009). Juist in de initiatieffase is inbreng van de kennis van private partijen essentieel. Van de private partijen wordt een visie of een plan voor de ontwikkeling van het gebied verwacht, uitgewerkt in overzicht, ruimtelijk kader, woonsegmenten, fasering, proces- en risicobeheersing, et cetera. Behalve ten behoeve van het leveren van meerwaarde bij de planvorming komen private partijen ook steeds meer in beeld in verband met de noodzakelijke grondtransacties, zijn betrokken bij over overkoepelende planvorming en participeren actief in het projectmanagement (VROM, 2009). In het kader van grondtransacties kunnen gemeenten en provincies actief, passief/faciliterend en sturend grondbeleid voeren. Actief grondbeleid betekent dat provincies of gemeenten gronden verwerven om gebiedsontwikkelingen te realiseren en daarbij zelf grip te houden. Als een provincie of gemeente grondeigendom heeft zijn ze vrij om te bepalen hoe de markt wordt betrokken in een gebiedsontwikkeling. Strategische grondverwerving betekent echter wel een groter risico voor de provincie of gemeente. Er bestaat immers altijd het risico dat een initiatief niet leidt tot een daadwerkelijk te realiseren ontwikkeling. Op het moment dat een provincie of gemeente besluit gronden te verwerven betekent dat in eerste instantie dat enkel het verwervingsrisico wordt gedragen als onderdeel van een grondexploitatie. Indien de provincie of gemeente deze stap neemt, moeten ze bereid zijn ook daadwerkelijk grondexploitaties uit te voeren. Actief grondbeleid is daarmee meer een vorm van gebiedsontwikkeling dan een vorm van grondbeleid. (Kenniscentrum PPS, 2005).

Faciliterend ofwel passief grondbeleid betekent dat een provincie of gemeente in principe geen gronden verworft voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling. Een actieve sturing is daarmee lastiger. De provincie of gemeente laat het risico van grondverwerving dan over andere (private) partijen. Wel heeft een gemeente haar publieke taak uit te voeren zoals de aanleg van openbare voorzieningen (Terpstra, 1988). Dit betekent niet dat een provincie of gemeente in een later stadium niet nog een actieve rol kan gaan spelen. Een voordeel van

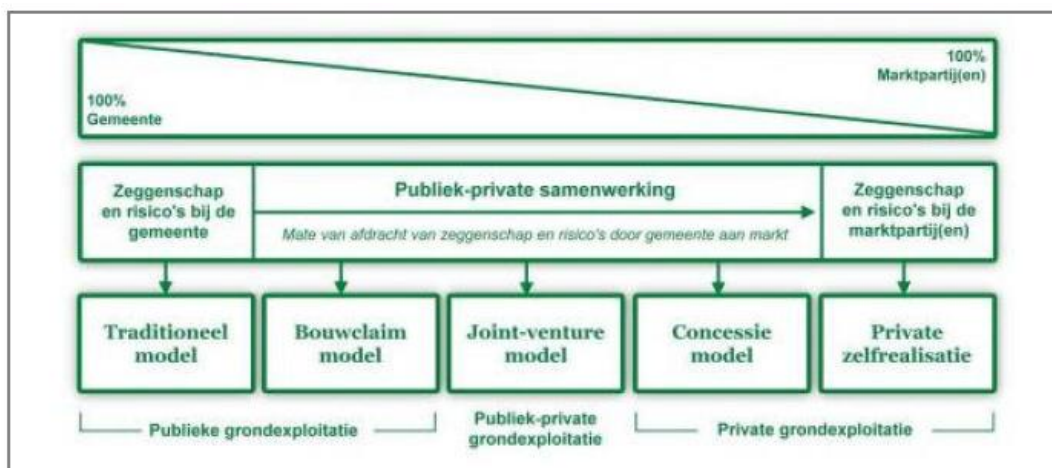
een actievere rol in een later stadium is er een beter zicht op de risico's en hoe deze risico's kunnen worden beheerst (Kenniscentrum PPS, 2005).

Met de komst van gebiedsontwikkelingen is een derde vorm van grondbeleid ontstaan. Gebiedsontwikkelingen worden vaak gekenmerkt door versnipperd eigendom en meervoudige belangen, actief grondbeleid is daarom lastig succesvol te realiseren. Ook met faciliterend grondbeleid komen niet alle ruimtelijke ontwikkelingen van de grond. In dit geval wordt gekozen voor het concept "sturend grondbeleid" (Overwater, 2002). Hierbij worden grondbeleidsinstrumenten in onderlinge samenhang optimaal worden toegepast. Dit is een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid en geeft de gemeente of provincie de meeste mogelijkheden om afhankelijk van de situatie in te spelen op gebiedsontwikkeling.

De samenwerking bij gebiedsontwikkeling wordt vaak aangeduid als publiek-private samenwerking (PPS). Binnen PPS kunnen drie hoofdvormen worden onderscheiden (VROM, 2009).

- de publieke grondexploitatie, het traditionele model of het bouwclaimmodel;
- de publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij overeenkomst of rechtspersoon;
- de private grondexploitatie: het concessiemodel, of de exploitatieovereenkomst.

De verschillende samenwerkingsvormen onderscheiden zich in de verdeling van zeggenschap, risico's en kosten en baten tussen publiek en privaat (Wallagh, 2007). Deze verschillen zijn in onderstaande figuur 2.6 weergegeven.



Figuur 2.5: samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Nijhof, 2010).

Overheden bevinden zich bij gebiedsontwikkeling in een dubbelrol. Enerzijds zijn overheden er bij gehouden om, als behartiger van het algemeen belang, de diverse publieke en private deelbelangen tegen elkaar af te wegen en te zorgen voor voldoende kwaliteit. Anderzijds zijn ze door de Wet ruimtelijke ordening gebonden aan de economische uitvoerbaarheid. Het geldt dat van gemeenten of andere overheden afkomstig is en wordt gestoken in gebiedsontwikkeling is een immers investeringsbeslissing. Deze beide rollen van de overheid, algemeen belang en investeerder, kennen een wederzijdse beïnvloeding. Als gevolg van een bestemmingswijziging profiteert de gemeente van een stijging van de grondwaarde (Bregman, 2009). "Deze combinatie kan er toe leiden dat gemeenten "eigendomsplanologie" gaan bedrijven: gronden die in eigendom zijn van de gemeente krijgen bij voorrang een lucratieve bestemming, evenals gronden van de marktpartijen die

meer dan andere partijen bereid zijn passende afspraken met de gemeente te maken” (Bregman, 2009)

2.2.4 Institutionele benadering

Zoals eerder weergegeven begint het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling met een prognose van de toekomstige behoefte. Vanaf dit stadium tot aan de initiatieffase van gebiedsontwikkeling wordt ruimtelijk ordeningsbeleid gevormd en uitgezet in een programma. Deze (soms lange) weg wordt gekenmerkt door een politiek-ambtelijk besluitvormingsproces. Aan de hand van de public choice theorie van Downs is getracht uitleg te geven over het verloop van dit proces en de eventuele complicaties die dit met zich mee kan brengen (Van Mierlo, 1988).

Binnen de uitvoerende macht wordt de ambtenarij ook wel de vierde macht genoemd. De ambtenaren zijn een afgeleide van de macht van de minister. De keuzevrijheid van de ambtenaar is daarom altijd afgebakend en begrensd. In een strikte scheiding tussen politiek en ambtenarij nemen politieke besluitvormers beslissingen die door ambtenaren zodanig uitgevoerd moeten worden. Toch kan de ambtenarij of bureaucratie als zelfstandige macht worden onderkend omdat ze in de praktijk de beslissingen van de ambtsdragers eigenhandig uitvoeren en interpreteren (Oosten, 2004). In de wetenschap wordt dit proces onder andere weergegeven in economische analyse van de politieke besluitvorming, ook wel public choice genoemd. Volgens de public choice theorie hoeft de overheid geen perfect werkend instrument te zijn dat enkel doet wat de burgers willen. Men onderkend de mogelijkheid dat mensen binnen de overheid hun eigen voorkeuren laten meespelen (Van Mierlo, 1988). Er is dus een onderscheid te maken in de belangen van politici en ambtenaren. De politicus tracht de voorkeuren van de kiezers met betrekking tot verschillende onderdelen van het overheidsbeleid te achterhalen en streeft er vervolgens naar zoveel stemmen te genereren, politieke concurrentie overheerst. Het ambtenarenapparaat wordt echter niet door concurrentie gekenmerkt (Van Mierlo, 1988). Downs noemt de kenmerken van de ambtenarij enerzijds het streven naar macht, inkomen, prestige of een veilige positie, anderzijds naar de behoefte aan loyaliteit, het verlangen om het algemeen belang te dienen en de betrokkenheid met een bepaalde beleidssector. Politici beschikken klaarblijkelijk over een andere doelstellingsfunctie dan de ambtenaren. Waar politici streven naar het minimaliseren van kosten voor hun begroting en het maximaliseren van het aantal stemmen willen ambtenaren enkel een zo hoog mogelijk budget voor hun departement. De kosten van een hoger budget voor ambtenaren worden echter in de vorm van belastingverhogingen gedragen door de burgers, en bijgevolg in de vorm van stemmenverlies door de politici. Tot op zekere hoogte houden ambtenaren geen rekening met de offers die politici voor een bepaald budget moeten brengen (Niskanen, 1971).

Deze theoretische verschijnselen kunnen van toepassing zijn bij het besluitvormingsproces binnen gebiedsontwikkeling. Dit hoeft echter niet. Wel moet hiermee rekening worden gehouden bij het inzichtelijk krijgen van het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling.

2.2.5 Hoe ziet het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling, van prognoses tot exploitatie, er uit?

Om inzicht te verkrijgen in de aard en de omvang van bepaalde risico's en ze daarmee beter beheersbaar te maken is het belangrijk om het ontwikkelproces te definiëren, te beschrijven en te kennen. Het ontwikkelproces kan vanuit vier verschillende benaderingen worden bekeken, te weten: de Productie/economische benadering, de Event-sequence benadering, de Agency benaderingen en de Institutionele benadering (Guy en Henneberry, 2002; Fit, 2006).

Bij de Productie/economische benadering vormen economische cijfers de basis waartegen de onroerendgoedmarkt zich ontwikkeld. De economie bepaalt onder andere de toekomstperspectieven en het vertrouwen van de ondernemer en de koopkracht van de modale burger. Hierbij zijn de onderlinge verhoudingen van aanbod, vraag, prijzen en huren van belang (Van Gool et al. 2007). Met de Event-sequence benadering is gebiedsontwikkeling op te delen naar verschillende stadia. Zo begint het proces bij een prognose naar de toekomstige behoefte en vinden vervolgens twee programmeringsmomenten plaats, een globaal (regionaal) programma waaraan geen grondexploitaties ten grondslag liggen en een concreet (gemeentelijk) programma waaraan wel grondexploitaties ten grondslag liggen (Van den Hof, 2010). Vanaf de initiatieffase wordt daadwerkelijk het ontwikkelproces van een gebiedsontwikkeling ingezet. Deze eindigt bij de exploitatiefase. Het proces betreft een cyclisch iteratief proces wat inhoudt dat sommige stadia (gedeeltelijk) parallel aan elkaar lopen en er sprake moet zijn van structureel monitoren, terugkoppelen en bijsturen (Lautenbach, 2008). Vanuit de Agency benadering wordt duidelijk dat voorafgaand aan de initiatieffase het voornamelijk overheidsinstanties zijn die zich op verschillende niveaus binnen het proces bewegen. Vanaf de initiatieffase komen tevens private partijen om de hoek kijken. Binnen de overheid kan er echter sprake zijn van een politiek-ambtelijke discrepantie, ambtenaren en politici hebben namelijk niet altijd dezelfde belangen. Ook wel de Institutionele benadering genoemd (Van Mierlo, 1988).

In dit onderzoek wordt onderzoek gedaan naar risicomanagement op programmaniveau. Vanaf het volgende subhoofdstuk vindt dan ook een verenging plaats. Het onderzoek zal zich vanaf dit punt beperken tot het niveau van de twee programmeringsmomenten die zijn omschreven bij de Event-sequence benadering.

2.3 Risico's en risicomanagement

De betekenis van risico weer en hoe risico's binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling het beste gemanaged kunnen worden zijn beschreven in dit subhoofdstuk. Hierbij is een stappenproces doorlopen. De vertaalslag naar programmamanagement wordt in het volgend subhoofdstuk gemaakt.

2.3.1 Definitie risico

Risico is net als gebiedsontwikkeling een ruim begrip dat meerdere definities kent. Ook wordt risico vaak verward met onzekerheid. Onderstaande definities geven verschillende interpretaties van de beide begrippen weer.

Risico

- "Een risico is een voorspelbare en stochastisch modelleerbare gebeurtenis die leidt tot een negatieve afwijking van de rendementseis van een project" (Gehner, 2003).
- "Risk= „probability of event" x „Magnitude of loss/gain" (Rafferty, 1994).
- "Risico is de spreiding rond het gemiddelde of het verwachte rendement" (Marquard en Brouwer, 2011)

Onzekerheid

- "Onzekerheid is een voorspelbare maar niet stochastisch modelleerbare gebeurtenis" (Gehner, 2003).
- "Uncertainty is taken to be anything that is not known about the outcome of a venture at the time when the decision is made" (Byrne, 1996).

Risico wordt regelmatig als een negatief aspect gezien. In de definities van Gehner (2003), Rafferty (1994) en Marquard (2011) wordt echter niet alleen gekeken naar de negatieve afwijking, tevens wordt rekening gehouden met de positieve afwijking. Een positieve afwijking van het gewenste resultaat wordt ook wel "kans" genoemd. In het kader van dit onderzoek wordt risico gezien als de kans op een gebeurtenis die leidt tot een positieve dan wel negatieve afwijking van het gemiddelde. Hierbij is risico de kans keer effect.

De verschillen tussen risico en onzekerheid hebben betrekking op de aspecten voorspelbaarheid en modelleerbaarheid. Risico's zijn gebeurtenissen die voorspeld kunnen worden en waarover een objectieve dan wel subjectieve kansuitspraak kan worden gedaan (Gehner, 2003). Bij onzekerheid daarentegen is de uitkomst van een variabele op het moment waarop een beslissing wordt genomen onbekend.

Een objectieve kansuitspraak is de kans dat een gebeurtenis zich voordoet die de relatieve frequentie weergeeft waarmee een gebeurtenis op lange termijn optreedt. De kans op een bepaalde worp van een dobbelsteen is hiervan een goed voorbeeld. Deze is namelijk volledig onbeïnvloedbaar door de omgeving (Gehner, 2003; Schokker, 2009). In tegenstelling tot een objectieve kansuitspraak is een subjectieve kansuitspraak een uitspraak over de kans dat een gebeurtenis zich voordoet met minder volledige informatie. De kwaliteit van een subjectieve kansuitspraak is dan ook afhankelijk van betrouwbaarheid (Schokker, 2009). Bij gebiedsontwikkeling is een objectieve kansuitspraak lastig te bepalen. Een gebiedsontwikkeling beweegt zich in zeer onzekere omgeving met een beperkte hoeveelheid historische data en referentiemateriaal, het betreft een heterogene markt. Subjectieve

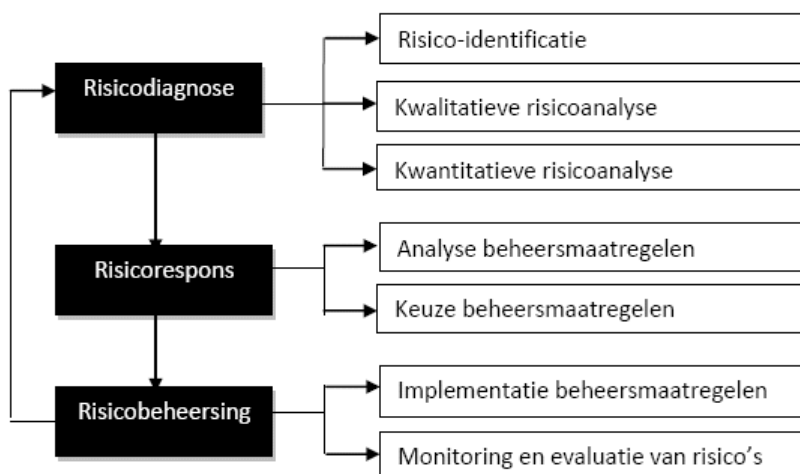
kansuitspraken zijn wel mogelijk en kunnen worden gedaan op basis van expliciete kennis, ervaring en intuïtie (Gehner, 2003).

2.3.2 Definitie Risicomanagement

Het managen van risico's bij gebiedsontwikkeling is gedurende het gehele ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling van belang: van prognose tot aan exploitatie. Om een risicoprofiel juist te formuleren moet niet enkel worden gekeken naar bedreigingen en tegenvallers maar ook naar kansen en mogelijke meevallers (Kenniscentrum PPS, 2004). Het benutten van gesignaleerde kansen is namelijk vaak een effectieve manier om op bedreigingen in te spelen. Risicomanagement is mede om deze reden meer dan enkel het in kaart brengen van risico's, het is tevens een cyclisch iteratief proces. Dit houdt in dat een proces stap voor stap verloopt en zich continu herhaald in de tijd. In de praktijk wordt echter vaak enkel volstaan met het identificeren en analyseren van de risico's. De vervolgstappen, zoals het monitoren van risico's en het toepassen van beheersmaatregelen, worden vaak niet voldoende uitgevoerd (Kenniscentrum PPS, 2004). Door het adequaat toepassen van risicomanagement kunnen mogelijke knelpunten vroegtijdig gesignaleerd worden om uiteindelijk een betere beheersing van een gebiedsontwikkeling te realiseren. In het kader van het onderliggende onderzoek zal de volgende definitie gehanteerd worden.

“Risicomanagement is het onderkennen en beheersen van risico's en onzekerheden tijdens de totstandkoming van gebiedsontwikkeling met als doel de kans op een succesvol verloop er van te verhogen” (Gehner 2003).

Over risicomanagement is in de wetenschap veelvuldig geschreven. Voor dit onderzoek wordt de benadering van Gehner (2003; 2008) gehanteerd. In deze benadering is risicomanagement een cyclus die bestaat uit risicodiagnose, risicorespons en risicobeheersing en dient gekoppeld te worden aan de besluitvorming met betrekking gebiedsontwikkeling.



Figuur 2.6: Risicomanagement als cyclisch iteratief proces (Gehner, 2003; Gehner, 2008).

Zoals eerder aangegeven is het bij complexe vraagstukken als gebiedsontwikkeling lastig om betrouwbare, objectieve invoerwaarden te genereren voor het managen van risico's. Dit is het gevolg van het feit dat gebiedsontwikkeling heterogeen is en de hoeveelheid historische

data en referentiemateriaal vaak beperkt (Gehner, 2003). Ruimtelijke ontwikkelingen zijn zo verschillend van elkaar, dat vergelijken van twee ontwikkelingen op basis van eenvoudige cijfers niet altijd recht doet aan de omstandigheden waarin het is uitgevoerd. Zelfs ontwikkelingen die sterk op elkaar lijken hebben verschillende uitgangspunten door veranderingen in de tijd en ruimte. De betrokken partijen kunnen veel zelf veel goed of slecht doen, maar ook de omgeving van de ontwikkeling kan een positieve dan wel negatieve invloed hebben (Van der Weerd, 2007).

Beter kan een risicoschatting worden gemaakt waarmee subjectieve kansuitspraken gedaan kunnen worden. Op deze wijze kunnen risico's een meer controleerbare factor worden (Gehner, 2003). "Kwalitatieve uitspraken moeten worden ondersteund door een kwalitatieve schaalverdeling als onwaarschijnlijk-klein-mogelijk-aanzienlijk-waarschijnlijk, op basis van bijvoorbeeld interviews of vragenlijsten onder direct betrokken en experts onder publieke en private partij. Deze verdeling is grofweg te kwantificeren in de range 0 – 0,10 – 0,25 – 0,50 – 0,75 of anders. Hoe meer informatie beschikbaar komt hoe meer accuraat de kansuitspraak wordt" (Van Ommen, 2009).

2.3.3 Risicodiagnose

De cyclus van risicomanagement begint met een diagnose, ook wel risicoanalyse genoemd. Gehner (2003) geeft aan dat een risicoanalyse het creëren van nieuwe informatie inhoudt zodat de beslisser objectieve beslissingsondersteunende informatie ontvangt. Beslissingen omtrent gebiedsontwikkeling worden op deze wijze niet enkel genomen op basis van rendement maar ook op basis van risicoprofiel. Een risicoanalyse brengt ordening aan in de potentiële risico's. Daarnaast spelen de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en de impact van die risico's een belangrijke rol (Kenniscentrum PPS, 2004). Deze informatie komt tot stand door het identificeren, kwalificeren en kwantificeren van risico's. Hiervoor zijn de volgende technieken ontwikkeld: brainstorming, interviews, checklists, oorzaak-gevolg diagrammen, SWOT-analyses, stakeholderanalyses, gevoeligheidsanalyses, risicomatrixen, Riskmapping, scenarioanalyses en Monte Carlo analyses (Gehner 2008; Kenniscentrum PPS, 2004).

Gedurende de risicoanalyse binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling kunnen risico's sterk uiteenlopen. Risico's kunnen namelijk heel concreet zijn en van toepassing zijn op bijvoorbeeld één gebiedsontwikkeling of relatief abstract zijn, in dat geval is sprake van risico's die van toepassing zijn op meerdere gebieden (Kenniscentrum PPS, 2004).

In het kader van dit onderzoek kunnen risico's op drie verschillende niveaus worden geïdentificeerd: risico's op projectniveau, risico's rond samenwerking en risico's op programmaniveau. Risico's op projectniveau zijn risico's die specifiek voor een gebiedsontwikkeling gelden. Het gaat daarbij ondermeer om risico's rond grondverwervingen, archeologie, bodemsanering, claims van derden, tegenvallende subsidie-inkomsten en vertragingsrisico's. Belangrijk hierbij is de bepaling van de verantwoordelijkheid van partijen (Kenniscentrum PPS, 2004; Harkes, 2010). Naast risico's op projectniveau zijn er ook risico's rond samenwerking. Vaak worden gebiedsontwikkelingen in de vorm van een PPS-constructie gerealiseerd. Zoals gebleken heeft de crisis een grote invloed op deze samenwerking. Door vraaguitval en afgenomen financieringsmogelijkheden voelen projectontwikkelaars zich gedwongen potentiële projecten te herzien. De veranderde samenwerking heeft ook invloed op het risicoprofiel van de gemeente, risico's als kredietwaardigheid van de partner is zijn belangrijker geworden. Dit betekent dat gemeenten

meer moeten voorinvesteren omdat ontwikkelaars minder geld hebben. Tevens moeten de grondopbrengst worden verlaagd omdat de financier of de riskmanager van de betreffende instelling verhoogde eisen stelt. De gemeente krijgt in een aantal gevallen dus de risico's van de ontwikkelende partijen naar zich toegeschoven. Dit zijn vrij recente ontwikkelingen waarvan de oorzaken voornamelijk bij de financiële crisis zijn gelegen (Harkes, 2010). Het derde risiconiveau betreffen de programmarisico's. Onderliggend onderzoek heeft enkel betrekking op deze risicocategorie. Programmarisico's kunnen zich voordoen gedurende het programmeren van meerdere samenhangende projecten en gebiedsontwikkelingen binnen een provincie, regio of gemeente en zijn te onderscheiden naar marktrisico's en organisatierisico's. Marktrisico's hebben een externe oorzaak en hebben vooral invloed op de nog te maken kosten en opbrengsten. Organisatierisico's hebben te maken met de bedrijfsvoering van overheden gelet op de actuele informatie, projectmanagementsystemen of het functioneren van het bestuur. Sturing op deze risico's is voornamelijk een cultuurkwestie. Bij programmarisico's gaat het om de afstemming van verschillende gebiedsontwikkelingen. Soms moeten ontwikkelingen worden uitgesteld of juist additioneel worden gerealiseerd. Rekening moet worden gehouden met coalitieakkoorden en woon- en bedrijventerreinvisies (Harkes, 2010).

In figuur 2.8 op de volgende pagina zijn de besproken risiconiveaus verwerkt. Het betreft een overzicht van de potentiële risico's op de verschillende niveaus. Op basis van onderstaande indeling kunnen risico's worden geïdentificeerd. Projectrisico's en samenwerkingsrisico's zullen later in dit onderzoek niet nader worden behandeld.

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

Figuur 2.7: overzicht risico's binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Eigen bewerking naar kenniscentrum PPS, 2004; Harkes, 2010).

Tijdens de risicoanalyse wordt tevens onderscheidt gemaakt tussen het kwalificeren en kwantificeren van risico's. Beide analyses bestaan uit een inschatting van de kans op het effect van een risico. Een kwalitatieve analyse is voornamelijk gericht op het snel prioriteren van risico's. Hierbij worden de kans en het effect in kwalitatieve termen geschat en middels

een kans/effect matrix beoordeeld of via een puntenverdeling op volgorde gezet (Gehner, 2008). Een kwantitatieve analyse daarentegen geeft numeriek inzicht in de kans op het effect van risico's. middels deze analyse kan inzicht worden gegeven in zowel afzonderlijke risico's als het totale risico (Gehner, 2008).

2.3.3 Risicorespons

Risico's bij gebiedsontwikkeling bestaan onder andere uit autonome ontwikkelingen. Deze exogene risico's zijn moeilijk beïnvloedbaar en worden gezien als een vast gegeven. Te denken hierbij valt aan risico's die worden veroorzaakt door politieke, economische of maatschappelijke factoren (Schokker, 2009). In andere gevallen, zoals interactierisico's of endogene risico's, liggen er sturingsmogelijkheden (Harkes, 2010). Interactierisico's hebben betrekking op directe omgeving van een gebiedsontwikkeling. Deze risico's spelen zich in de context af en zijn gedeeltelijk beïnvloedbaar. Endogene risico's hebben betrekking op de (doorloop)tijd, capaciteit, budget, organisatie en informatie en bevinden zich hierbij binnen de directe invloedsomgeving van de gebiedsontwikkeling (Schokker, 2009).

Sturingsmogelijkheden zijn beheersmaatregelen en zijn onder te verdelen in vier hoofdtypen:

- Risico's vermijden;
- Risico's reduceren;
- Risico's overdragen;
- Risico's accepteren.

Vermijden kan men door een plan te wijzigen, bijvoorbeeld te stoppen, of door een alternatief beschikbaar te stellen. Met reduceren wordt de kans en/of het effect op risico verkleind. In de praktijk uit zich dat door het instellen van voorzieningen of het afspreken van vaste prijzen. Overdacht van risico houdt in dat de partij die het risico het beste kan dragen deze risico's voor zijn rekening neemt. Hiervoor worden doorgaans wel extra kosten gerekend. Het accepteren van risico's is enkel mogelijk wanneer het risico's betreffen met een geringe kans en een klein effect. Voor deze risico's wordt een algemene reserve aangehouden (Gehner 2003).

2.3.4 Risicobeheersing

Risicobeheersing wordt onderscheiden in het implementeren van beheersmaatregelen en het monitoren en evalueren van risico's (Gehner, 2008). "Het doel van risicobeheersing is dat door middel van het van implementeren van beheersmaatregelen het gewenste rendement wordt bereikt" (Gehner, 2003). In de laatste fase van de risicomanagementcyclus van Gehner (2008) worden de gekozen beheersmaatregelen daadwerkelijk uitgevoerd. Gedurende de uitvoering zal een proces van monitoring en evaluatie plaatsvinden. De opgedane kennis over de effectiviteit van de maatregelen wordt teruggekoppeld naar beginfase van een volgende cyclus. Op basis van de terugkoppeling kan de ontwikkeling van gebiedsontwikkeling(en) worden bijgestuurd

2.3.5 Welke risico's spelen een rol binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling en wat houdt risicomanagement in?

Risico is de kans op een gebeurtenis die leidt tot een positieve dan wel negatieve afwijking van het gemiddelde en waarover kansuitspraken kunnen worden gedaan op basis van expliciete kennis, ervaring en intuïtie. Bij onzekerheid daarentegen is de uitkomst van een variabele op het moment waarop een beslissing wordt genomen onbekend. Risicomanagement is het onderkennen en beheersen van deze risico's en onzekerheden tijdens de totstandkoming van gebiedsontwikkeling met als doel de kans op een succesvol verloop ervan te verhogen (Gehner, 2003). Door het adequaat toepassen van risicomanagement kunnen mogelijke knelpunten vroegtijdig gesignaleerd worden om uiteindelijk een betere beheersing van een gebiedsontwikkeling te realiseren. De cyclus van risicomanagement begint met een analyse (Gehner, 2003). Hierin zijn de meest van belang zijnde risico's in te delen naar projectniveau, programmaniveau en risico's rond samenwerking. In het kader van het onderliggende onderzoek worden de risico's op programmaniveau onderzocht en zijn te onderscheiden naar marktrisico's en organisatierisico's. Marktrisico's hebben een externe oorzaak en hebben vooral invloed op de nog te maken kosten en opbrengsten. Het betreffen economische risico's, risico's in verbond met financiële parameters, wet- en regelgeving en politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's. Organisatierisico's hebben te maken met de bedrijfsvoering en cultuur van overheden zoals de organisatiestructuur, organisatieprocessen en personeel (Harkes, 2010).

Naar aanleiding van de risicoanalyse moeten maatregelen worden genomen om deze risico's te kunnen beheersen. Beheersmaatregelen zijn onder te verdelen in vier hoofdtypen: vermijden, reduceren, overdragen en accepteren. Ingeval van marktrisico's is het lastig deze risico's te reduceren of over te dragen. Dit komt omdat deze exogene risico's niet te beïnvloeden zijn. Organisatierisico's daarentegen kunnen beter beheerst worden, afhankelijk van de kans en het effect moeten hiervoor maatregelen worden gekozen.

Uiteindelijk worden de gekozen beheersmaatregelen daadwerkelijk uitgevoerd en zal de uitvoering structureel moeten worden gemonitord, teruggekoppeld en bijgesteld. Risicomanagement betreft een cyclisch iteratief proces dat continu in ontwikkeling is (Gehner, 2003).

2.4 Programmamanagement

Dit subhoofdstuk betreft een introductie van het begrip risicomanagement op programmaniveau. Eerst is toegelicht wat programmering inhoudt. Vervolgens is onderscheidt gemaakt tussen project-, proces- en programmamanagement. Uiteindelijk is weergegeven waarom in het kader van dit onderzoek risicomanagement gekoppeld is aan programmamanagement.

2.4.1 Definitie programmering

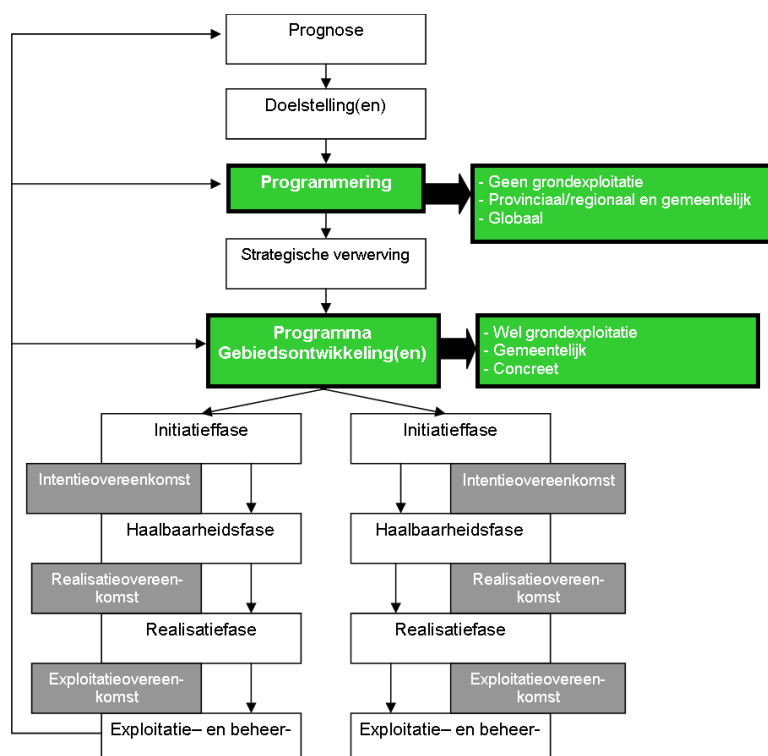
Inhakend op Priemus (2010): “de programmatische, publieke verantwoordelijkheid moet bij een publiekprivate samenwerking het alleenrecht van de gemeente blijven. Het gemeentebestuur is en blijft verantwoordelijk voor het te realiseren functioneel programma”.

Echter bij programmering van gebiedsontwikkeling vanuit de overheid treden veel complicaties op. De Zeeuw et al. (2011) geeft in zijn publicatie aan dat er sprake is van een overmaat aan (bovenlokale) gebiedsontwikkelingsplannen. Op papier lijken de plannen mooi, maar mede in relatie tot de afgenomen vraag wordt teveel ruimte geprogrammatiseerd. In dit proces zijn selectie, prioritering en aanpassing essentieel. Het vinden van de juiste balans tussen projecten, markt en beleid wordt hierbij gezien als belangrijke opgave. De markt is uiteindelijk altijd sturend. Zodra marktpartijen geen brood zien in ontwikkeling wordt er in principe niets gerealiseerd. Geplande programma's en projecten zullen moeten aansluiten op de markt vraag. Marktanalyses kunnen leiden tot aanpassingen van het programma. Het afstemmen van de productie op korte termijn en de beleidsdoelen op (middel)lange termijn vormt hiervoor een instrument. Wanneer geconstateerd wordt dat de projectenportefeuille niet meer aansluit op (middel) lange termijn, moet er worden bijgestuurd. In de praktijk blijkt de afstand tussen beleidsdoelen en concrete projecten echter groot, er wordt nog onvoldoende aandacht besteed aan goede programmering (Stok en Spannenburg, 2011).

Doordat er meerdere projecten binnen gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd over een langere periode en een gebiedsontwikkeling direct effect heeft op andere gebiedsontwikkelingen in de regio, is het belangrijk om doelen en ambities duidelijk te definiëren. “Programmering is gericht op het realiseren van meerdere samenhangende projecten en gebiedsontwikkelingen die samen tot een hoger doel (moeten) leiden. De winst moet zitten in synergie en samenhang. Programmering is dus niet alleen resultaatgericht, maar houdt het overzicht en is doelgericht en planmatig” (Van der Weerd, 2007). Het richt zich voornamelijk op het managen van de samenhang tussen projecten en gebiedsontwikkelingen en het bijsturen hiervan. De kern zit in de wijze waarop mensen samenwerken binnen en tussen de provincie, regio en gemeente in complexe omgevingen. Een project of gebiedsontwikkeling vormt uiteindelijk een resultaat terwijl een programma een visie inhoudt. Hierbij is een helicopterview vereist op bovenlokaal niveau (Van der Weerd, 2007).

In de meest ideale situatie vindt deze programmering op twee momenten binnen het ontwikkelproces plaats. Enerzijds moet een programma worden gemaakt, vaak gedaan door de afdelingen economische zaken of ruimtelijke ordening, met een kwantitatieve uitwerking van de taakstelling in een bestuurlijk vastgesteld en periodiek geactualiseerd ruimtelijk programma van de toekomstige woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Dit programma

kan zowel op provinciaal/regionaal niveau worden gerealiseerd als op gemeentelijk niveau. Aan dit programma liggen nog geen grondexploitaties ten grondslag en. Anderzijds wordt het programma gebiedsontwikkeling(en) gerealiseerd. Dit is een periodiek geactualiseerd programma van gemeentelijke grondexploitaties, publiek-private ontwikkelingen en door de gemeente gefaciliteerde private ontwikkelingen. Deze zijn bestuurlijk vastgesteld (Van den Hof, 2010). Binnen deze beide programmeringsmomenten moet echter wel ruimte blijven voor aanpassingen. Het continueren van marktanalyses en het implementeren van deze analyses in de programmering is hierbij essentieel.



Figuur 2.8: programmeringsmomenten binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Eigen bewerking naar Van den Hof, 2010; VROM, 2007).

2.4.2 Proces-, project- en programmamanagement

Voor de aansturing van complexe gebiedsontwikkelingen wordt onder meer project-, proces- en programmamanagement ingezet. Met behulp hiervan kan een gebiedsontwikkeling doelgericht worden opgezet, beheerst en gerealiseerd (Weggeman et al. 2006). Projectmanagement richt zich op besluiten zoals de keuze van het ontwerp en de uitvoeringstechnieken die tijdens de realisatie worden gebruikt. De fase waar projectmanagement zich met name op richt is de initiatiefase van het ontwikkelproces. Projectmanagement is resultaatgericht en planmatig. Daarbij zijn gedurende het project de volgende vijf aspecten van belang: Geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (Van der Weerd, 2007).

Bij procesmanagement gaat het om de vraag welke veranderingen bij participerende partijen noodzakelijk zijn om een vraagstuk op te lossen. Procesmanagement is net als projectmanagement vooral aan de orde in de initiatiefase van het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. Het belang hiervan neemt af naarmate het ontwikkelproces vordert. Door elkaars doelen en belangen te kennen en te respecteren kunnen overeenkomende

belangen worden behartigd en kunnen tegengestelde belangen minder schade toebrengen. Projectmanagement komt hierbij ook in beeld zodat concrete resultaten efficiënt en effectief zijn te realiseren. Bij procesmanagement gaat het om het organiseren van samenwerking tussen partijen en het besluitvormingsproces (Weggeman et al., 2006).

Enkel project- en procesmanagement zijn bij gebiedsontwikkeling niet voldoende. Doordat er meerdere projecten worden gerealiseerd over een langere periode en binnen een regio of gemeente vaak meerdere gebiedsontwikkelingen tegelijkertijd zich afspelen, is het belangrijk om doelen en ambities duidelijk te definiëren. Programmamanagement richt zich op het sturen van de omgeving en het begrijpen van de context. Een programma kan gezien worden als een paraplu waaronder meerdere projecten of gebiedsontwikkelingen worden geplaatst. Programma's zijn namelijk gericht op het bereiken van een doel en niet op het bereiken van een van tevoren gespecificeerd resultaat. Middels programmamanagement wordt gestuurd op tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid (Van de Weerd, 2007; Weggeman et al., 2006).

In onderstaande figuur 2.7 zijn drie verschillende methoden om gebiedsontwikkeling te sturen met elkaar vergeleken.

Thema	1. Project-management	3. Proces-management	3. Programmamanagement
Doel	Een concreet resultaat, behalen van een vooraf overeengekomen resultaat.	Het organiseren van het besluitvormingsproces het hoe, consensus etc.	Een ensemble van doelen en ambities die niet exact definieerbaar zijn. Waaronder een x-aantal projecten.
Sturing	Tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie.	Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud.	Tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid.
Fasering	Initiatief-, haalbaarheid-, realisatie- en beheersfase.	Geen fase en geen duidelijk begin en eind.	Opbouw, effectuering en afbouw.
Toepassing	Tijdelijke organisatie.	Oneindig, met wisselend perspectief.	Lange termijn.
Karakter	Nieuwe eenmalige activiteiten.	Meervoudige activiteiten.	Meerdere peilers of thema's. Verandert met omstandigheden.
Structuur	Eén doel onder gedeeld regime.	Diverse doelen en gedeeld regime.	Diverse doelen en mogelijk gescheiden regime.
(On)zekerheid	Aanzienlijke onzekerheid over prestaties, kosten en tijdspectief.	Onzekerheid en ambiguïteit over prestaties, kosten en tijdspectief.	Doelgerichte prestaties, onzekerheid over kosten en tijdspectief.
Locatie realisatie	Realisatie vindt plaats buiten de lijnorganisatie.	Realisatie komt in interorganisatorische arena's tot stand.	Realisatie komt op hoger niveau in de organisatie tot stand.
Relatie tot bestaande organisatie	Verstoort procedures en posities in lijnorganisatie.	Genereert dynamiek en eist flexibiliteit	Bestaat naast huidige organisatie.
Context sturing	Beheersen gesloten systeem.	Sturen omgeving.	Overall sturing.
Opdrachtgeverschap	Kent slechts één opdrachtgever.	Geen duidelijke opdrachtgever.	Accepteert kwalitatieve en onderling strijdige doelen.

Figuur 2.9: indicatie van verschillen tussen project-, proces- en programmamanagement (Weggeman et al., 2006).

2.4.3 Van risicomanagement naar programmamanagement

In het onderliggende onderzoek gaat het over het beheersen van risico's op programmaniveau. Vanaf dit punt wordt de vertaalslag gemaakt van risicomanagement naar programmamanagement. In het voorgaande subhoofdstuk zijn de risico's binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling besproken en hoe middels het risicomanagementmodel van Gehner (2003) deze risico's beheerst kunnen worden. Om fluctuaties in de begroting op te kunnen vangen moet tegenover deze risico's een financieel weerstandsvermogen staan (Harkes, 2010; Commissie BBV, 2008). Grondslag voor het bepalen van deze weerstandscapaciteit vormen de risico's op onder andere het programmaniveau. De wisselende risico's van gebiedsontwikkelingen staan op gespannen voet met de bestuurlijke wens om rust te hebben ten aanzien van deze risico's. De reserves die ze afdekken zouden niet steeds moeten afwisselen. De verhouding tussen de gevraagde weerstandscapaciteit en de aanwezige weerstandscapaciteit zou in de meest ideale situatie één moeten zijn (Harkes, 2010). Flexibiliteit is hierbij essentieel, plannen mogen namelijk niet vanaf het begin van het proces worden dichtgetimmerd. Plannen moeten ruimte en mogelijkheden bieden om de inhoud van het plan aan te kunnen passen aan de veranderende omstandigheden (Schothans, 2009).

Door de economische crisis blijkt dat het weerstandsvermogen van gemeenten omhoog moet. Het treffen van adequate voorzieningen om de risico's en tekorten op de grondexploitatie af te dekken kan daarmee een forse impact hebben op de meerjarenbegroting. Uit scenarioberekeningen kan echter voortkomen dat een geringere verhoging van de weerstandscapaciteit nodig is als beheersmaatregelen worden genomen. Deze scenario's hoeven echter niet te stroken met eerder door de politiek uitgesproken wensen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen of het nagestreefde bouwprogramma. De scenario's laten daarmee de spanning zien die tussen deze wensen en de financiële lasten van de gemeente staan. Het is aan de bestuurder om te beslissen of ondanks de financiële consequenties vastgehouden wordt aan de ruimtelijke ontwikkelingen en wordt voorzien in vergroting van de weerstandscapaciteit of dat het beleid wordt aangepast. In het laatste geval gaat het vooral om sturen van het programma. Risicomanagement is daarmee programmamanagement geworden (Harkes, 2010).

2.4.4 Op welke wijze kunnen risico's op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling het beste beheerst worden?

Programmamanagement richt zich op het sturen van de omgeving en het begrijpen van de context (Van der Weerd, 2007). Binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling zijn twee programmeringsmomenten te definiëren. Enerzijds een kwantitatieve uitwerking van de beleidsdoelstellingen en anderzijds een concreter lokaal vastgesteld programma. In de praktijk is deze scheiding echter niet altijd evengoed zichtbaar, stadia zoals geschetst in figuur 2.6 lopen vaak door elkaar heen en naast elkaar (Van den Hof, 2010).

De gemeente is en moet verantwoordelijk blijven voor het functioneel programma. Beslissingen moeten worden genomen op het niveau waar de ontwikkeling afspeelt, er is dus sprake van een bottom-up benadering. Echter moeten deze beslissingen passen binnen de prognoses en beleidsdoelstellingen die zijn gemaakt. Selectie, prioritering en aanpassing zijn binnen dit proces essentieel en de markt is uiteindelijk altijd sturend. Een project of gebiedsontwikkeling vormt uiteindelijk een resultaat terwijl een programma een visie inhoudt.

Hierbij is een helikopterview vereist op bovenlokaal niveau. In dit geval komen de topdown en bottomup benadering samen (Van der Weerd, 2007).

Om deze programma's tot uitvoering te brengen moeten tegenover de risico's een weerstandsvermogen staan. Programma's moeten de ruimte en mogelijkheden bieden om de inhoud van het programma aan te kunnen passen aan de veranderende omstandigheden. Het treffen van adequate voorzieningen om de risico's en tekorten op de grondexploitatie af te dekken kan daarmee een forse impact hebben op de meerjarenbegroting. Uit scenarioberekeningen kan echter voortkomen dat een geringere weerstandscapaciteit nodig is als beheersmaatregelen worden genomen. Deze scenario's hoeven echter niet te stroken met eerder door de politiek uitgesproken wensen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen of het nagestreefde bouwprogramma. Het is aan de bestuurder om te beslissen of ondanks de financiële consequenties vastgehouden wordt aan de ruimtelijke ontwikkelingen en wordt voorzien in vergroting van de weerstandscapaciteit of dat het beleid wordt aangepast. In het laatste geval gaat het vooral om sturen van het programma. Risicomanagement is daarmee programmamanagement geworden (Harkes, 2010).

2.5 Hypothesen

Op basis van het theoretisch kader zijn een drietal veronderstellingen gedaan in het kader van risicomanagement bij gebiedsontwikkeling op programmaniveau. Deze hypothesen veronderstellen dat risicomanagement op programmaniveau in de praktijk wordt toegepast conform de meest ideale wijze.

- Hypothese één: binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling van werklocaties worden programmerisico's benaderd conform Gehner's methode.
- Hypothese twee: Programmering van gebiedsontwikkeling van werklocaties kan worden onderscheiden op twee niveaus. Deze programmering is expliciet in documenten vastgelegd.
- Hypothese drie: de benadering van risico's op programmaniveau komt tot uiting in de vorm van programmamanagement.

Voor de toetsing van de drie bovenstaande hypothesen is een meervoudige casestudie onderzocht bestaande uit verschillende overheden. Echter, Nederlandse overheden hanteren niet allemaal dezelfde wijze voor het aanpakken van problemen, zo ook met betrekking tot het indelen van de ruimte. In dit onderzoek zijn de drie gebiedsontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek als zijnde meervoudige casestudie gebruikt. De meervoudige casestudie bevat onvoldoende representativiteit om te kunnen zeggen dat de resultaten voor heel Nederland gelden. Dit is het gevolg van het feit dat gebiedsontwikkeling heterogeen is. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn zo verschillend van elkaar, zelfs ontwikkelingen die sterk op elkaar lijken hebben verschillende uitgangspunten door veranderingen in de tijd en ruimte (Van der Weerd, 2007). Wel kan worden gezegd dat de resultaten op de gehele Netwerkstad Twente van toepassing zijn.

3. Empirie

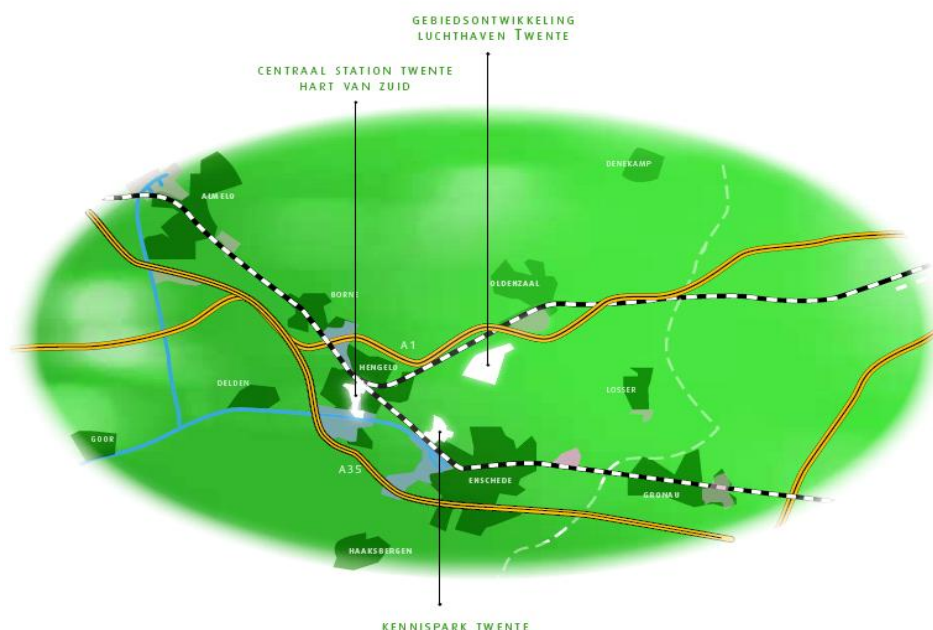
Hoofdstuk drie betreft het empirisch onderzoek. De resultaten uit dit hoofdstuk leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag. Hierin zijn de gestelde hypothesen, afgeleid vanuit de theorie, vergeleken met de praktijk. Innovatiedriehoek is als zijnde casestudie gebruikt. Op basis van de uitgewerkte resultaten is een SWOT-analyse opgesteld om verbeterpunten voor de praktijk aan te geven.

3.1 Verantwoording empirische toetsing

De verantwoording van het empirisch onderzoek is in dit subhoofdstuk weergegeven. Het betreft onder andere een omschrijving van Innovatiedriehoek. Hierbij is de informatie afkomstig van structuurvisies en masterplannen die hieraan ten grondslag liggen. Ook is de methodiek van de empirische toetsing verantwoord. Het gaat hier om de kwaliteit van databronnen, alsmede de motivering van de gehanteerde selectiecriteria bij de keuze van de geïnterviewde professionals. Tevens is onderscheidt gemaakt tussen het afnemen van interviews en een verificatie van documenten op basis van de gedane interviews.

3.1.1 Innovatiedriehoek

Regio Twente is een stadsregio in het oosten van Nederland en telt circa 625.000 inwoners. Netwerkstad Twente omvat de stedelijke kern van het gebied met ruim 360.000 inwoners en bestaat uit de gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo, Borne en Oldenzaal. Innovatiedriehoek verbindt de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Twente en bestaat uit drie majeure gebiedsontwikkelingen te weten: Kennispark Twente, Hart van Zuid (HvZ) en de Luchthaven Twente (ADT). Netwerkstad Twente heeft de ambitie om de ruimtelijke ontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek complementair aan elkaar te laten zijn. Hierbij richt het Kennispark zich op research & development, Hart van Zuid op zakelijke dienstverlening voor het vermarkten van innovatieve technologie en Luchthaven Twente op (platformgebonden) productie, assemblage en distributie van producten en kennis (Regio Twente, 2011).



Figuur 3.1: Innovatiedriehoek (Regio Twente, 2011).

De Universiteit Twente, gemeente Enschede en provincie Overijssel werken samen in de stichting Kennispark Twente. In 2009 is het masterplan "Gebiedsontwikkeling Kennispark Twente" vastgesteld door de gemeenteraad en fungeert het als onderlegger voor de verdere gebiedsontwikkeling waarbij de universiteit en gemeente Enschede als partners optrekken. In het economisch programma voor de periode 2005-2025 wordt uitgegaan van een gefaseerde groei naar de oppervlakte van circa. 200.000 m² BVO. Dit betekent een toename van het aantal arbeidsplaatsen op het Kennispark met 10.000 ten opzichte van 2005. Hiervan heerst de gedachte op voorhand dat ca. 120.000 m² BVO op het campusterrein zal worden gerealiseerd. Daarnaast moet het masterplan ruimte bieden om 50.000 m² als strategische reserve toe te voegen aan het gebied (Kennispark Twente, 2009).

Hart van Zuid heeft de ambitie om 8.000 arbeidsplaatsen te genereren en is daarmee een van de meest omvangrijke stedelijke transformatiegebieden in Nederland. De gebiedsontwikkeling komt tot stand door een publiekprivate samenwerking van gemeente Hengelo en Van Wijnen Groep NV. Het plan Hart van Zuid is 50 hectare groot. Er is echter een aanzienlijk tekort op de grondexploitatie. De samenwerkende partijen leveren reeds een omvangrijke bijdrage om dit tekort te dekken. Tevens wordt een beroep gedaan op andere belanghebbende instanties voor aanvullende bijdragen (Hart van Zuid, 2008).

Provincie Overijssel en gemeente Enschede werken samen aan de gebiedsontwikkeling van de Luchthaven Twente. De gronden van de luchthaven liggen in de driehoek tussen de steden Enschede, Hengelo en Oldenzaal. Het plan betreft een gebied van in totaal ca 469 ha (Vliegwiél Twente Maatschappij, 2009). Evident is dat de herontwikkeling van het gebied een bovenlokaal karakter heeft. Vanwege het regionale karakter van de beoogde ontwikkeling is de herontwikkeling van het gebied aangemerkt als provinciaal belang. In het plan voor de gebiedsontwikkeling van luchthaven Twente wordt uitgegaan van een compacte luchthaven in het groen met daaraan gelieerd platformgebonden en/of luchtvaartgerelateerde bedrijvigheid. Voor de platformgebonden en luchthavengerelateerde bedrijvigheid met een netto bebouwing van 20 hectare en parkeergelegenheid, is een bruto gebied van 60 hectare aangegeven (Vliegwiél Twente Maatschappij, 2009).

3.1.2 Methodiek

Onderliggend verkennend empirisch onderzoek dient inzicht te geven in de toepassing van risicomanagement binnen het ontwikkelproces van de gebiedsontwikkeling op programmaniveau. Getracht is om vanuit de theorie tekortkomingen te ontdekken om vervolgens aan te geven waar risicomanagement op programmaniveau in de praktijk verbeterd kan worden. De karakteristieken van onderliggend verkennend onderzoek hangen samen met de ruimtelijke en maatschappelijke kwesties aangaande gebiedsontwikkeling (Geldof en Janssens, 2007).

Sociaal wetenschappelijk onderzoek kan op verschillende wijzen worden verricht en hierdoor kunnen een vijftal soorten vragen worden beantwoord: wie, wat, waar, hoe en waarom. Omdat het in het onderliggende onderzoek voornamelijk gaat over de beantwoording van de vragen hoe en waarom is een meervoudige casestudie toegepast (Yin, 2003).

De meervoudige casestudie is gedaan naar de drie gebiedsontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek. Door middel van het afnemen van interviews en het analyseren van documenten zijn de hypothesen getoetst aan de werkelijkheid met als doel om deze te verwerpen of te behouden. Eén enkele negatief uitvallende case is in theorie in principe al

voldoende om een hypothese te ontkrachten (Besier, 2011). In dit onderzoek is echter per hypothese beoordeeld of deze is aangenomen of verworpen. Om tot deze conclusie te komen zijn per hypothese een aantal vragen beantwoord. In subhoofdstuk 2.5 zijn de hypothesen met bijbehorende vragen weergegeven.

De hypothesen zijn opgesteld op basis van het theoretisch kader. Hierin is de meest ideale situatie geschetst over de totstandkoming van gebiedsontwikkeling. Vervolgens is de theorie getoetst aan de praktijk. Gedurende het afnemen van de interviews bleek echter dat de ondervraagde groep niet altijd voldoende bekend was met het toepassen van risicomanagement op programmaniveau. Hierdoor was het lastig om alle hypothesen nauwkeurig te toetsen. Daarnaast beschikten de professionals niet in alle gevallen over de gewenste data. Wanneer dit het geval was en er dus onvoldoende data beschikbaar was is dit expliciet aangegeven. Aan de hand van de verkregen informatie zijn de hypothesen getoetst en is per hypothese een keuze gemaakt: hypothese behouden of verwerpen.

Om uiteindelijk aan te geven wat de mogelijkheden zijn voor verbeterpunten met betrekking tot risicomanagement op programmaniveau in de praktijk is op basis van de uitgewerkte resultaten een SWOT-analyse opgesteld.

3.1.3 Interviews

Om de drie hypothesen te toetsen zijn een aantal interviews afgenomen met professionals die te maken hebben of hebben gehad met één of meerdere gebiedsontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek. In overleg met mijn begeleiders de heer R. Ambting, mevrouw G. Looman en de heer S. Ruiten zijn twaalf professionals benaderd. Het betreffen voornamelijk mensen vanuit de gemeenten Enschede en Hengelo. Er is één iemand vanuit de provincie Overijssel geïnterviewd en één iemand vanuit Saxion Hogescholen. Alle gevraagde professionals zijn bereidwillig geweest deel te nemen aan dit onderzoek. Op het verzoek om een afspraak in te plannen voor een interview werd dan ook door alle geïnterviewden enthousiast gereageerd. Tijdens de interviews bleek de belangstelling opnieuw doordat de geïnterviewde personen graag meer wilden weten over het onderzoek en de uitkomsten. figuur 3.2 op de volgende pagina betreft een overzicht van de twaalf geïnterviewde professionals.

Professional	Werkgever	Afdeling/programma	Functie
Bohnen, Wil	Gemeente Hengelo	Projectbureau Hart van Zuid	Projectdirecteur Hart van Zuid
Deinum, Kamiel	Gemeente Enschede	Economische Zaken	Beleidsadviseur kantoren en bedrijven
Hofman, Wim	Gemeente Hengelo	Financiën en personeelszaken	Hoofd grondzaken
Lastdrager, Edwin	Gemeente Enschede	Project Management Bureau	Projectmanager Area Development Twente
Looman, Gerdien	Regio Twente	Mensen en werken	Beleidsadviseur
Locher, Frits	Gemeente Hengelo	Stedelijke ontwikkeling	Directeur stedelijke ontwikkeling
Nijenhuis, Joop	Gemeente Enschede	Project Management Bureau	Projectmanager Kennispark
Oude Bruinink, Rob	Gemeente Enschede	Stedelijke ontwikkeling	Afdelingshoofd planeconomie
Ree, Leo. van der	Gemeente Enschede	Stedelijke ontwikkeling	Programmadirecteur
Vranken, Harry	Gemeente Hengelo	Economische zaken	Beleidsadviseur
Weekhout, Marjan	Saxion Hogescholen	Gedetacheerd bij Stichting Kennispark	Directeur Kennisvalorisatie Saxion & Gebiedsontwikkeling Kennispark
Mossel, Piet	Provincie Overijssel	Eenheid ruimte, wonen en verkeer	Beleidsadviseur

Figuur 3.2: overzicht geïnterviewde professionals.

Het eerste interview is afgenomen bij de heer K. Deinum en is gebruikt als pilot. De reden hiervoor was om te kijken hoe er gereageerd werd op de gestelde vragen. Aan de hand van het eerste interview is opnieuw gekeken naar de vragen en of deze aansloten bij de gestelde hypothesen. Op basis van deze bevindingen hebben een aantal aanpassingen plaatsgevonden. De vragen die uiteindelijk gesteld zijn aan de professionals zijn weergegeven in het vragenformulier (bijlage II).

De opbouw van deze vragen komt overeen met de opbouw van de hypothesen. Zoals weergegeven in bijlage II is aan het begin van ieder interview een weergave getoond van het conceptueel model. Aan de hand van dit model is bij ieder interview een persoonlijke toelichting gegeven over het theoretisch kader. Ook is in elk interview het begrip programma(management) toegelicht om onduidelijkheden te voorkomen. Aan het einde van elke vragenlijst is een bijlage toegevoegd met daarin een weergave van het meest ideale model van risicomanagement op programmaniveau.

Om tijdens de interviews gevoelige informatie ter sprake te laten komen is beloofd hier vertrouwelijk mee om te gaan. Om deze reden zijn de resultaten niet direct gekoppeld aan de geïnterviewde personen.

3.1.4 Documentenanalyse

Aan de professionals is gevraagd in welke documenten programmering en risicomanagement op programmaniveau met betrekking tot Innovatiedriehoek terug te vinden is. Op basis van de gegeven antwoorden zijn de betreffende documenten geanalyseerd. Onderstaande figuur geeft de lijst met documenten weer waarin volgens de professionals programmering en risicomanagement op programmaniveau terug te vinden is.

Naam	Niveau	Auteur	Jaar
Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente	Regionaal	Ecorys	2010
Kantorenmarkt Netwerkstad Twente	Regionaal	Stogo	2009
Kantoren visie	Regionaal	Stogo	2011
Meerjaren Perspectief Grondbedrijf	Lokaal	Gemeente Enschede	2011
Herziening grondexploitaties	Lokaal	Gemeente Hengelo	2011
Masterplan Gebiedsontwikkeling Kennispark Twente	Lokaal	Stichting Kennispark Twente	2009
Structuurvisies Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente	Lokaal	Vliegwiel Twente Maatschappij	2009
Masterplan Hart van Zuid	Lokaal	Projectbureau Hart van Zuid	2008

Figuur 3.3: geanalyseerde programmeringsdocumenten.

De geïnterviewde professionals vonden het ondanks de gegeven definitie lastig om aan te geven in welke documenten programmering terug te vinden is. Ze gaven dan ook veelal verschillende antwoorden. Op basis van de verkregen antwoorden zijn de meest benoemde documenten voor dit onderzoek geanalyseerd. Zoals weergegeven in het theoretisch kader zegt Van Luin et al. (2006) dat de toekomst van Nederland gebaat is bij coherente en consistente interdepartementale sturingsprincipes en beleidsurgenties. Hieruit blijkt dat een discrepantie bestaat tussen de definitie van programmering binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling zoals weergegeven in het theoretisch kader en de daadwerkelijke interpretatie en uitwerking van het begrip.

De begeleiders vanuit Netwerkstad Twente en Gemeente Enschede gaven aan dat programmering tevens is terug te vinden in de programmabegrotingen van gemeenten. Na deze documenten te hebben geanalyseerd bleek dat het onderzoeken van deze documenten geen toegevoegde waarde biedt voor de uitkomsten van dit onderzoek. In een programmabegroting zijn namelijk voornamelijk beleidsdoelstellingen verwerkt. Ook staat hierin een kwantitatieve uitwerking van de beleidsdoelstellingen. Echter zijn deze cijfers met betrekking tot werklocaties tevens weergegeven in de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011). Programmabegrotingen zijn om deze reden achterwege gelaten in dit onderzoek.

3.2 Van theorie naar praktijk

Onderliggend subhoofdstuk betreft de vertaalslag van theorie naar praktijk. Het theoretisch kader geeft onder andere een weergave van de totstandkoming van gebiedsontwikkeling in de meest ideale situatie. De werkelijkheid is echter niet zo eenvoudig. Naar aanleiding van de afgenomen interviews en documentenanalyse is een uitleg gegeven van de totstandkoming van gebiedsontwikkeling in de praktijk. Omdat het onderzoek zich voornamelijk richt op de eerste vijf stappen binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling is bij de totstandkoming van de drie gebiedsontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek enkel naar de eerste vijf stadia gekeken.

3.2.1 De totstandkoming van gebiedsontwikkeling in de praktijk

In de meest ideale situatie komt een gebiedsontwikkeling vraaggericht tot stand. Figuur 2.2 geeft een weergave van het vierkwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton (1992). Dit model betreft eenvoudige impressie over de werking van de vastgoedmarkt. Volgens dit model stijgt de vraag in een groeiemarkt. Hierop volgt een prijsverhoging waardoor het voor beleggers interessanter wordt om te investeren. Door een stijging van de investeringen zal het aantal ontwikkelingen toenemen, er komt vervolgens nieuwe (hogere) evenwichtsprijs tot stand. Deze vraaggerichte marktwerking is topdown gestuurd. In figuur 2.4 is te zien dat een ontwikkeling begint bij prognose, vervolgens wordt uitgewerkt in beleidsdoelstellingen en een kwantitatief programmering. Uiteindelijk leidt het programma tot de realisatie van gebiedsontwikkeling.

Kijkend naar Netwerkstad Twente in de afgelopen tien-vijftien jaar dan zijn prognoses, beleidsdoelstellingen en programmering met betrekking tot werklocaties terug te vinden in verschillende documenten. Uit het onderzoek van Van den Hof (2010) blijkt dat voor de werklocatieprognoses de gemeente Enschede een drietal beleidsdocumenten heeft vastgesteld en de provincie één document. Binnen deze documenten is voor wat betreft Innovatiedriehoek enkel rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen op kennispark. Van den Hof (2010) concludeert dat binnen de gemeente Enschede er in de periode 2003 tot en met 2009 geen sturing op het totaal niveau van alle projecten plaatsvond. "Binnen de gemeente wordt teveel gedacht in projecten. Hierdoor ontbreekt vaak een stedelijke overkoepelende visie" (Van den Hof, 2010). Voor wat betreft Hengelo hebben zowel de gemeente als provincie één beleidsdocument vastgesteld. Ook voor Hengelo geldt dat in de periode 2003 tot en met 2009 geen sturing op het totaal niveau van alle projecten plaatsvond (Van den Hof, 2010). In het onderzoek van Van den Hof (2010) en benoemde beleidsdocumenten wordt voornamelijk over bedrijventerreinen gesproken, kantoren worden nauwelijks behandeld.

De beleidsdocumenten met daarin de prognoses die Van den Hof (2010) heeft geanalyseerd betreffen voornamelijk gemeentelijke beleidsdocumenten waarbij geen rekening is gehouden met buurgemeenten. De regio speelde geen rol, en dit terwijl de arbeidsmarkt een regionale markt is. Onlangs heeft er zich echter een kentering voorgedaan. In de afgelopen drie jaar zijn de volgende twee beleidsdocumenten vastgesteld: Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010) vastgesteld. In het najaar van 2011 zal tevens de Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011) worden vastgesteld. Deze regionale beleidsdocumenten bevatten onder andere prognoses met betrekking tot de vraag naar werklocaties.

De prognoses die in de verschillende documenten zijn weergegeven, zijn vertaald in bestuurlijk vastgestelde beleidsdoelstellingen en een kwantitatieve programmering. Uit de analyse van Innovatiedriehoek en de drie gebiedsontwikkelingen die hierbinnen vallen blijkt dat theorie en praktijk niet bepaald overeenkomen. De drie gebiedsontwikkelingen zijn voornamelijk aanbodgericht tot stand gekomen. Kennispark vertoont nog de meeste gelijkenissen met figuur 2.2. Kennispark komt namelijk voort uit de ontwikkeling van het Business en Science Park, dit gebied is destijds vanuit de vraag naar kantoorruimte ontwikkeld. Kennispark zelf is meer vanuit een wensgedachte voortgekomen en betreft een gezamenlijk idee van de gemeente Enschede, provincie Overijssel en Universiteit Twente. Op basis van dit idee is een programma opgesteld met een prognose van Stec Groep welke is weergegeven in het Masterplan Gebiedsontwikkeling Kennispark Twente (2009). Een heldere onderbouwing van de prognose of een verwijzing naar een onderbouwing is echter nergens weergegeven.

Hart van Zuid daarentegen is niet vanuit prognoses ontwikkeld en is ontstaan vanuit het feit dat de bedrijven die op deze locatie gevestigd waren hun productieactiviteit zagen teruglopen. Er ontstond leegstand en dus behoefte aan een andere invulling. De ontwikkeling is dus voor een deel noodgeboren, vervolgens is gezocht naar een programma. Pas toen het masterplan er al lag, is in 2002 een onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van de ambitie (De Architecten Cie. Research & Development, 2002). Het lijkt er op dat de ambitie mede naar aanleiding van dit document in 2003 naar beneden is bijgesteld.

Ook Luchthaven Twente is aanbodgericht tot stand gekomen. In 2007 kwam er na bijna 68 jaar een einde aan de militaire aanwezigheid op het vliegveld. Deze gebeurtenis kostte de regio veel werkgelegenheid waardoor de lokale economie kromp. Om de werkgelegenheid te herstellen is het plan voor de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente ontstaan. Op basis van dit plan is vervolgens onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het plan. De haalbaarheid is bepaald op basis van de prognoses naar het toekomstige aantal passagiers dat de luchthaven zal kunnen verwachten. Er zijn geen prognoses gedaan naar de vraag voor werklocaties die deze ontwikkeling met zich meebrengt.

Innovatiedriehoek is als geheel niet vraaggericht tot stand gekomen en is ontstaan uit de prioritering van de drie gebiedsontwikkelingen Kennispark, Hart van Zuid en Luchthaven Twente. Alle drie de gebiedsontwikkelingen bestonden al en zijn aangemerkt als "majeure projecten". Om een vuist te maken en de drie projecten zowel nationaal als internationaal op kaart te zetten is de samenwerking gezocht. Het idee hierachter schuilt dat de samenwerking wordt versterkt door de onderlinge samenhang die terug te vinden is in de combinatie van de (internationale) luchthaven, spin-offs afkomstig van de Universiteit Twente en de realisatie van het World Trade Center op Hart van Zuid.

3.3 Toetsing hypothesen

Dit subhoofdstuk betreft een uitwerking van de afgenomen interviews en de op basis daarvan geverifieerde documenten. Aangegeven is of de hypothesen zijn aangenomen of verworpen. Ter onderbouwing is een nadere toelichting gegeven.

3.3.1 Toetsing hypothese één

Binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling van werklocaties worden programmerisico's benaderd conform Gehner's methode.

Wordt een eenduidige definitie van risico gehanteerd?

Acht van de twaalf professionals hanteren de definitie zoals omschreven in dit onderzoek. Zij zien risico als zijnde de kans op een gebeurtenis die leidt tot een positieve dan wel negatieve afwijking van het gemiddelde. De overige zes professionals zien het enkel als een negatieve afwijking. Dit betekent dat er een tweedeling bestaat in de interpretatie van de definitie risico. Opvallend is dat de professionals die nauwer verbonden zijn met de individuele gebiedsontwikkelingen, risico benaderen zoals in dit onderzoek. Professionals die voornamelijk werkzaam zijn op beleidsniveau zien risico veelal als zijnde een negatieve gebeurtenis.

Kijkend naar de geanalyseerde documenten in figuur 3.3, dan wordt een definitie van risico weergegeven in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (2011), Herziening grondexploitaties (2011) en de structuurvisies Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente. In de overige documenten is geen definiëring weergegeven. De definitie die in deze documenten is weergegeven gaat tevens uit van risico als zijnde de kans op een gebeurtenis die leidt tot een positieve dan wel negatieve afwijking van het gemiddelde.

Wordt een eenduidige definitie van risicomanagement gehanteerd?

Risicomanagement wordt door de professionals veelal gezien als het verkleinen of bewaken van risico's. Twee van de twaalf geïnterviewden gaven aan dat bij risicomanagement het in kaart brengen van risico's van belang is. Hieruit blijkt dat bij de professionals geen eenduidige definitie bestaat over het begrip risicomanagement. Uit de afgenomen interviews kan wel geconcludeerd worden dat de professionals het eens zijn met de definitie zoals omschreven in dit onderzoek: "risicomanagement is het onderkennen en beheersen van risico's en onzekerheden tijdens de totstandkoming van gebiedsontwikkeling met als doel de kans op een succesvol verloop er van te verhogen".

Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat in geen van de gevallen de definitie risicomanagement is toegelicht.

Worden programmerisico's geïdentificeerd?

Enkel economische en financiële programmerisico's worden geïdentificeerd en in documenten beschreven. Economische risico's zijn weergegeven in de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011). Deze risico's zijn geïdentificeerd door de verwachte vraag naar werklocaties te bepalen. De financiële risico's zijn bepaald aan de

hand van de samengevoegde grondexploitaties van de gemeenten en zijn terug te vinden in de Herziening grondexploitaties (2011) en het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (2011).

Op het tweede programmeringsmoment is geen risico-identificatie in documenten terug te vinden.

Ook de professionals gaven aan dat risico's maar beperkt in documenten worden geïdentificeerd. De risico's die worden geïdentificeerd beperken zich voornamelijk tot financiële en economische risico's. De professionals benadrukten wel dat de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's en risico's omtrent wet en regelgeving vaak worden besproken maar niet beschreven. Ook is een duidelijk onderscheid te maken tussen marktrisico's en organisatierisico's. Marktrisico's worden, het zij beperkt, besproken of in kaart gebracht. Met organisatierisico's daarentegen wordt weinig (explicitiet) rekening gehouden.

Worden programmarisico's ingedeeld naar kans en effect?

In de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en de samengevoegde grondexploitaties worden economische en financiële risico's uitgewerkt in scenario's. Van een indeling naar kans en effect is echter geen sprake.

Volgens de professionals worden de overige marktrisico's wel ingedeeld naar kans en effect maar niet in documenten vastgelegd. Deze indeling wordt bepaald op basis van de intuïtie en ervaring van partijen binnen de gebiedsontwikkelingsketen en worden vaak onderling ter discussie gesteld.

Worden programmarisico's beheerst door een analyse van geschikte maatregelen en een implementatie hiervan?

Risicomanagement op programmaniveau is een relatief nieuw begrip binnen gebiedsontwikkeling. De reden hiervoor is dat de vastgoedmarkt tot voor de economische crisis in 2008 verkeerde in een groeiemarkt. Tot dat moment werd bijna elke ontwikkeling gevuld, afnameproblemen werden niet voorzien. Van het in kaart brengen van programmarisico's was destijds geen sprake dus van het toepassen van beheersmaatregelen ook niet. Twentse gemeenten hebben in de huidige markt problemen met betrekking tot aangekochte gronden waarvoor geen afnemers zijn. In de kantoren- en bedrijventerreinen visie wordt hiervoor de maatregel getroffen door zachte plannen, die in eerdere ambities zijn vastgelegd, niet tot ontwikkeling te brengen. Deze maatregel wordt echter getroffen uit noodzaak. Voor wat betreft de toekomstscenario's zijn zowel in de samengevoegde grondexploitaties als in de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010) en Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) geen beheersmaatregelen in kaart gebracht die zouden kunnen worden toegepast wanneer een bepaald programmarisico zich voordoet.

Is sprake van continue monitoring en evaluatie van programmarisico's?

De bedrijventerreinen visie Netwerkstad Twente wordt twee keer per jaar gemonitord aan de hand van gemeentelijke uitgiftecijfers. Tijdens deze monitoring worden de vraag en het aanbod van bedrijventerreinen geïnventariseerd. Deze monitoring is terug te vinden in besluitvorming, hiervan is geen gepubliceerd document beschikbaar. De kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011) wordt dit najaar vastgesteld. Het voornemen is om deze visie halfjaarlijks te monitoren aan de hand van de Twentse Vastgoedrapportage.

De samengevoegde grondexploitaties worden twee ook keer per jaar geactualiseerd. Dit betekent dat de financiële risico's twee keer per jaar worden gemonitord. Deze cijfers zijn terug te vinden in een geactualiseerd document van de Herziening grondexploitaties (2011) of Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (2011).

De overige marktrisico's worden wel besproken maar niet in documenten vastgelegd. Het is dus onmogelijk deze monitoring te toetsen.

Hypothese één aannemen of verwerpen?

Programmarisico's worden in Netwerkstad Twente niet gemanaged conform de methode van Gehner. Dat neemt niet weg dat met de komst van de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en de Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011) een stap in de goede richting is gezet. Waar voorheen programmarisico's zeer gering tot niet in kaart werden gebracht is daarvan nu (gedeeltelijk) wel sprake. De financiële programmarisico's worden al een aantal jaren weergegeven in de samengevoegde grondexploitaties van de gemeenten. En sinds enkele jaren worden ook op regionaal niveau de samengevoegde grondexploitaties van de Netwerksteden geanalyseerd. Deze analyses zijn terug te vinden in verslagen voortkomend uit deze overleggen.

In de drie masterplannen van de gebiedsontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek zijn enkel projectrisico's terug te vinden. Programmarisico's worden in deze documenten niet benoemd. Om deze redenen is hypothese één verworpen.

3.3.2 Toetsing hypothese twee

Programmering van gebiedsontwikkeling van werklocaties kan worden onderscheiden op twee niveaus. Deze programmering is expliciet in documenten vastgelegd.

Is sprake van een in documenten vastgelegde globale programmering van gebiedsontwikkeling van werklocaties?

Volgens figuur 2.6 betreft het eerste programmeringsmoment een kwantitatieve uitwerking van de doelstellingen in een bestuurlijk vastgesteld en periodiek geactualiseerd ruimtelijk programma van de toekomstige bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Programmering in Netwerkstad Twente op dit niveau is terug te vinden in de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011). Een onderdeel van dit document betreft een paraplu op regionaal niveau met daaronder hangend de bestaande en toekomstige bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Van Innovatiedriehoek wordt echter geen toekomstig bedrijventerrein opgenomen in de bedrijventerreinenvisie. De reden hiervoor is dat binnen deze gebiedsontwikkelingen geen sprake zou zijn van de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Luchthaven Twente heeft echter in haar programma wel 20 hectare netto bebouwing bedrijventerrein opgenomen. De professionals gaven aan dat deze bebouwing niet opgenomen hoeft te worden in de bedrijventerreinenvisie omdat het project geen bedreiging vormt voor andere bedrijventerreinen, het gaat namelijk om luchthavengebonden bedrijvigheid.

In de Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011) is Hart van Zuid en Kennispark opgenomen. Voor Kennispark is 12.000 m² bvo meegenomen. Dit komt niet overeen met het aantal m²

dat de professionals aangaven. Zij gaven aan dat er van de geambieerde 200.000 m² bvo, circa 75.000 tot 100.000 m² bvo aan kantoorruimte zal worden gerealiseerd. Ook merkten ze op dat het om huisvesting voor kennisintensieve (technologische) bedrijvigheid gaat die niet onder dezelfde noemer valt als de andere kantoorpanden in de regio. Om deze reden is waarschijnlijk enkel 12.000m² bvo meegenomen.

Is sprake van een in documenten vastgelegde concrete programmering van gebiedsontwikkeling van werklocaties?

Volgens figuur 2.6 betreft het tweede programmeringsmoment een periodiek geactualiseerd programma van gemeentelijke grondexploitaties, publiek-private ontwikkelingen en door de gemeente gefaciliteerde private ontwikkelingen. Ook deze zijn bestuurlijk vastgesteld. Programmering op dit niveau is terug te vinden in masterplannen en samengevoegde grondexploitaties. De gemeente Enschede heeft hiervoor het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) en de gemeente Hengelo de Herziening Grondexploitaties. Opmerkelijk is dat Kennispark in het MPG als zijnde bedrijventerrein is meegenomen terwijl Kennispark in de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010) achterwege is gelaten en als kantorenlocatie is aangemerkt. Als kanttekening moet hierbij worden gemaakt dat niet alle geambieerde ontwikkelingen van kennispark zijn opgenomen in de grondexploitaties. De reden hiervoor is dat deze gronden reeds in bezit waren van de universiteit en dus niet ten laste hoeven worden opgenomen in de grondexploitatie.

Ook Luchthaven Twente is niet meegenomen in het MPG. Dit komt omdat de luchthaven haar eigen grondexploitatie heeft.

Hypothese twee aannemen of verwerpen?

Programmering van gebiedsontwikkeling van werklocaties kan worden onderscheiden op twee niveaus. Op het eerste moment is de programmering terug te vinden in de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en de Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011) en op het tweede moment in de samengevoegde grondexploitaties en masterplannen. Wel moet hierbij een kanttekening worden gemaakt. Niet alle kantorenlocaties en bedrijventerreinen worden meegenomen in de visies en samengevoegde grondexploitaties. Het programma van Luchthaven Twente is enkel terug te vinden in haar eigen masterplan. Er wordt dus in de programmeringsdocumenten verder geen rekening gehouden met de ontwikkelingen die daar in de toekomst gaan plaatsvinden. Ook voor Kennispark wordt kantoorruimte achterwege gelaten. In de samengevoegde grondexploitaties zijn geen kantoren van Kennispark meegenomen en in de Kantorenvisie (2011) slechts een gedeelte.

3.3.3 Toetsing hypothese drie

De benadering van risico's op programmaniveau komt tot uiting in de vorm van programmamanagement.

Is er sprake van samenhang en complementariteit met betrekking tot de totstandkoming van gebiedsontwikkeling van werklocaties?

Door middel van de ontwikkeling van Innovatiedriehoek tracht regio Twente meer aandacht te krijgen op rijksniveau. Met het World Trade Center op Hart van zuid wil de regio ruimte

bieden aan hoofdkantoren van bedrijven in de maakindustrie, handelsbedrijven met de focus op technologie en sales offices van internationale bedrijven. Centraal Station Twente moet samen met Luchthaven Twente voor een goede internationale verbindingen met andere kennisregio's in Europa zorgen. En in de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente is ruimte geboden aan hoogwaardige bedrijven in de luchtvaart en luchthaven gebonden technologie, die gebruik maken van de kennisontwikkeling en faciliteiten van Kennispark.

Samenhang en complementariteit zijn begrippen die hierin terug te vinden zouden moeten zijn. De meerderheid van de professionals zijn het er echter erover eens dat de profilering van de drie verschillende gebiedsontwikkeling nog niet voldoende is uitgekristalliseerd. Zowel Kennispark als Hart van Zuid willen kennisintensieve bedrijvigheid aantrekken. Luchthaven Twente biedt ruimte aan luchthavengebonden bedrijvigheid en de locatie mag niet concurreren met andere bedrijfslocaties. Een duidelijke uitwerking van die profilering is echter nog niet zichtbaar en er zijn geen of weinig vraag-aanbod of concurrentieanalyses opgesteld.

Vindt afstemming plaats op basis risicomanagement. Dit is te herleiden naar het gevoerde beleid?

Enkel financiële en economische programmarisico's zijn in documenten in kaart gebracht. Op basis van deze resultaten is op regionaal niveau besloten bepaalde ontwikkelingen niet te realiseren. In dit opzicht vindt afstemming plaats op basis van de in kaart gebrachte risico's en de hierop toegepaste beheersmaatregelen. Echter worden lang niet alle vierkante meters kantoorruimte van kennispark meegenomen. Ook wordt de toekomstige bedrijvigheid die op Luchthaven Twente gerealiseerd gaat worden niet meegenomen in de afstemming. Dit betekent dat de afstemming gebaseerd is op onvolledige cijfers en niet volledig in kaart gebrachte risico's.

Hypothese drie aannemen of verwerpen?

De benadering van risico's op programmaniveau komt tot uiting in de vorm van programmamanagement. Echter is hierbij wel een kanttekening te zetten. Niet alle programmarisico's worden in kaart gebracht en de risico's die in kaart zijn gebracht zijn gebaseerd op onvolledige gegevens. Dit neemt niet weg dat er sinds enkele jaren een stap in de goede richting is gezet, er is echter nog wel een verdere professionalisering nodig.

3.4 SWOT-analyse en confrontatiematrix

Met de SWOT-analyse en confrontatiematrix is onderzocht waar risicomanagement op programmaniveau in de praktijk verbeterd kan worden. Hierbij is het risicomanagementmodel van Gehner (2003) als zijnde strategie gebruikt en Innovatiedriehoek als zijnde de markt waarin de strategie wordt toegepast. Eerst is een toelichting gegeven over de inhoud van de SWOT-analyse. Vervolgens is de analyse uitgevoerd en zijn alle strengths, weaknesses, opportuniteiten en threats met elkaar geconfronteerd.

3.4.1 Algemeen

Een SWOT-analyse is van oorsprong een bedrijfskundig model dat onderdeel vormt van het strategisch planningsproces. Elke organisatie wordt beïnvloed door een aantal interne en externe factoren. Hiermee dient rekeningen te worden gehouden bij het bepalen van de organisatiestrategie. Door in de eerste fase van het bepalen van deze strategie de interne en externe factoren die van invloed zijn op de organisatie in beeld te brengen, wordt ervoor gezorgd dat de strategie goed aansluit op deze factoren. Het in beeld brengen van de factoren kan met behulp van een SWOT-analyse gedaan worden (Houben et al. 1999). SWOT staat voor strengths, weaknesses, opportuniteiten en threats. Dit zijn de vier gebieden van waaruit de interne en externe factoren geanalyseerd worden. Na het beschrijven van de vier genoemde zaken kunnen in een confrontatiematrix de punten tegenover elkaar worden gezet als startpunt van een passende organisatiestrategie (Westerkamp, 2000).

Strengths en weaknesses beschrijven de interne factoren die van invloed zijn op een organisatie. Hierbij dient de manager de sterke en zwakke punten van de organisatie te beschrijven. Opportuniteiten en threats beschrijven de externe factoren die van invloed zijn op de organisatie. Hierbij dient de manager de markt waarin de organisatie opereert te analyseren om te bepalen welke kansen en bedreigingen in deze markt liggen. Door uiteindelijk de interne en externe factoren met elkaar te confronteren kan bepaald worden welke weg de organisatie het beste kan volgen binnen de markt waarin zij opereert.

3.4.2 Uitvoering SWOT-analyse

Om uiteindelijk aanbevelingen te kunnen geven over verbeterpunten voor risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling is een SWOT-analyse uitgevoerd. De interne factoren betreffen de sterke en zwakke punten van het managen van programmarisico's conform de methode van Gehner (2003). De externe factoren in de SWOT-analyse betreffen de kansen en bedreigingen die zich voordoen tijdens de totstandkoming van Innovatiedriehoek. Omdat hierna een confrontatiematrix wordt opgesteld zijn maximaal drie strengths, weaknesses, opportuniteiten en threats bepaald.

Strengths

Strengths betreffen de sterke punten van risicomanagement op programmaniveau conform de wijze van Gehner (2003).

- Gehner's model betreft een eenduidig aanpak. Hierdoor spreken alle partijen dezelfde taal.

- Van te voren wordt afgesproken wat te doen bij het voordoen van bepaalde risico's. Zo wordt besluitvorming in het heetst van de strijd effectiever en efficiënter.
- Risicomanagement op programmaniveau zorgt voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Met het beheersen van programmarisico's wordt het beleid namelijk automatisch aangepast, oftewel programmamanagement. Er is sprake van regionale afstemming.

Weaknesses

Weaknesses betreffen de zwakke punten van risicomanagement op programmaniveau conform de wijze van Gehner (2003).

- Sommige programmarisico's zijn lastig definieerbaar. Dit verstoort de gehele risicomanagementcyclus.
- Door het in kaart brengen van risico's zullen bepaalde ontwikkelingen niet tot uitvoering worden gebracht die achteraf gezien wel een positieve uitwerking kunnen hebben.
- Gebiedsontwikkelingen zijn heterogeen. Kansuitspraken met betrekking tot programmarisico's hangen enkel af van expliciete kennis, ervaring en intuïtie van professionals. Dit maakt het managen van risico's minder transparant.

Opportunities

De kansen voor Netwerkstad Twente zijn in deze analyse de kansen die met de ontwikkeling van Innovatiedriehoek benut kunnen worden.

- De drie gebiedsontwikkelingen binnen Innovatiedriehoek bieden ruimte aan spin-offs afkomstig van Universiteit Twente, Saxion Hogescholen en ROC Twente.
- Met de ontwikkeling van Innovatiedriehoek en daarmee de ontwikkeling van Luchthaven Twente zal een additionele toevoeging aan luchthavengebonden bedrijvigheid ontstaan en dus een toename naar de vraag aan werklocaties.
- De stadsvernieuwing Hart van Zuid betekent een upgrading voor het centrum van Hengelo. Op deze wijze wordt een leegstaand (centrum)gebied herontwikkeld en een negatieve ontwikkeling als verpaupering, en alle negatieve effecten die hierbij komen kijken, tegengegaan.

Threats

De bedreigingen voor Netwerkstad Twente zijn in deze analyse de bedreigingen die zich met de ontwikkeling van Innovatiedriehoek voordoen.

- Door het stellen van hoge ambities met de drie gebiedsontwikkelingen kan een overschot aan werklocaties ontstaan, zowel voor kantorenlocaties als bedrijventerrein. Dit betekent dat wordt gebouwd voor de leegstand.

- Concurrentie veroorzaken met overige werklocaties in de regio of de tussen de drie gebiedsontwikkelingen onderling.
- Ongelijke verdeling van de kosten en baten tussen de betrokken partijen.

In onderstaande figuur 3.4 zijn de gevonden kansen en bedreigingen die de ontwikkeling van Innovatiedriehoek met zich meebrengen en de sterke en zwakke eigenschappen van risicomanagement op programmaniveau conform Gehner (2003) uitgewerkt in een overzicht.

Strengths	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> • Gehner's model betreft een eenduidig aanpak. Hierdoor spreken alle partijen dezelfde taal. • Van te voren wordt afgesproken wat te doen bij het voordoen van bepaalde risico's. Zo wordt besluitvorming in het heetst van de strijd versoepeld. • Regionale afstemming vindt plaats, ofwel programmamanagement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risicomanagement met betrekking tot bepaalde risico's is lastig toe te passen in verband met de definiëring. • Door het in kaart brengen van risico's zullen bepaalde ontwikkelingen niet tot uitvoering worden gebracht die achteraf wel een positieve uitwerking zouden hebben. • Kansuitspraken met betrekking tot programmarisico's hangen enkel af van expliciete kennis, ervaring en intuïtie van professionals binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling.
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> • Innovatiedriehoek biedt ruimte voor spin-offs. • Luchthaven Twente zorgt voor een additionele toename naar de vraag van werklocaties • De herontwikkeling Hart van Zuid brengt tevens stadsvernieuwing met zich mee. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de gestelde hoge ambities kan een overschot aan werklocaties ontstaan. • Het ontstaan van concurrentie tussen werklocaties in de regio en/of in de drie gebiedsontwikkelingen onderling. • Ongelijke verdeling van de kosten en baten tussen de betrokken partijen.

Figuur 3.4: weergave SWOT-analyse (Eigen bewerking).

3.4.3 Uitvoering confrontatiematrix

Daar waar de SWOT-analyse slechts een algemene strategie weergeeft, gaat de confrontatiematrix een stap verder. Gewogen opties worden geselecteerd op basis waarvan de organisatie haar strategie kan bepalen. Iedere organisatie moet zich op de juiste manier aanpassen aan de externe omgeving. De SWOT-analyse is een goed hulpmiddel voor het analyseren van de sterke en zwakke punten, de kansen en bedreigingen. Maar om de juiste 'fit' met de externe omgeving te creëren is de confrontatiematrix uitermate geschikt (Mulders, 2009). Bij het opstellen van een confrontatiematrix geldt het volgende.

De confrontatie van een sterkte en een kans vormen een groeiveld.

Waar kansen liggen die aansluiten op de sterke eigenschappen van een organisatie, ligt de mogelijkheid om te groeien.

De confrontatie van een sterkte en een bedreiging vormen een verdedigingsveld.

Door bedreigingen vanuit de omgeving op defensieve wijze te benaderen, kan de dreiging beperkt worden.

De confrontatie van een zwakte en een kans vormen een verbeteringsveld.

Wanneer er kansen liggen in de omgeving die om eigenschappen vragen waarin de organisatie zwak is, kan door extra inspanning deze kans toch benut worden.

De confrontatie van een zwakte en een bedreiging vormen een probleemveld.

Wanneer de oplossing voor bedreigingen vanuit de omgeving vraagt om eigenschappen waarin de organisatie zwak staat, is directe aandacht van het management vereist om de schade die deze bedreiging toe kan brengen aan de organisatie zoveel mogelijk te beperken (Westerkamp, 2000).

Door middel van een score op de kruispunten in de confrontatiematrix wordt het voor de organisatie duidelijk wat de belangrijkste groei-, verdedigings-, verbeterings en probleemvelden zijn. Per kruispunt zijn er vijf scores mogelijk.

- ++ Zeer kansrijk
- + Kansrijk
- 0 Neutraal
- Bedreigend
- Zeer bedreigend

Op deze manier wordt de complete matrix gescoord. Wanneer alle confrontaties zijn beoordeeld vindt een totaal telling plaats, verticaal onder de matrix en horizontaal naast de matrix. Wanneer de totaal telling heeft plaatsgevonden worden de meest belangrijke velden binnen de kwadranten één, twee en drie geïdentificeerd. Tot slot wordt aan de hand van kwadrant vier (weaknesses en threats) het kernprobleem geformuleerd. De zwaarst tellende issues worden gecombineerd in een kernprobleem. Op deze manier kan een keuze gemaakt worden voor de toekomstige strategie van de organisatie (Mulders 2009). De plussen en minnen worden toegekend op basis van het theoretisch kader, uitgevoerde interviews en de geanalyseerde documenten.

Door het uitvoeren van de SWOT-analyse met bijbehorende confrontatiematrix wordt een organisatie zich bewust van de eigenschappen van de organisatie en de situatie op de markt waarin zij opereert. Met deze wetenschap kan een bij de organisatie en haar omgeving passende strategie ontworpen worden zodat de organisatie in de goede richting groeit.

In dit onderzoek is de SWOT-analyse met bijbehorende confrontatiematrix gebruikt om verbeteringen te ontdekken voor risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. Ook al is deze methode ooit ontworpen voor organisaties, het principe ervan geldt op veel meer vlakken. Ook risicomanagement wordt in een bepaalde omgeving uitgevoerd, en ook de organisaties die verantwoordelijk zijn voor programmarisico's kennen sterke en zwakke punten. Door op deze manier naar risicomanagement en gebiedsontwikkeling te kijken, kan een strategie bedacht worden voor verbeterpunten in de praktijk.

		Opportunities			Threats			+ Aantal	- Aantal	
		Ruimte voor spin-offs	Toename werklocaties	Vernieuwing binnenstad	Overschot werklocaties	Onderlinge concurrentie	Ongelijke verdeling			
Strengths	Eenduidige aanpak	++	++	+	+	+	-	7	2	5
	Versoepeling besluitvorming	+	+	0	++	+	+	6	0	6
	Regionale afstemming	++	++	++	+	+	--	8	2	6
Weaknesses	Bepaalde risico's lastig te definiëren	++	++	+	--	--	--	5	6	-1
	Bepaalde ontwikkeling niet te realiseren	0	-	0	+	0	0	-1	1	0
	Subjectieve kansuitspraken	+	+	--	0	--	-	2	6	-4
Aantal +		7	8	6	6	1	1			
Aantal -		0	1	2	2	5	6			
		7	7	4	4	-4	-5			

Figuur 3.5: weergave score-indeling confrontatiematrix (Eigen bewerking).

In voorgaande confrontatiematrix zijn de interne en externe factoren uit de SWOT-analyse aan elkaar verbonden en ingedeeld naar mate van belang. Hieruit komen de volgende groei-, verdedigings-, verbeterings- en probleemvelden naar voren.

Kwadrant 1: groeivelden

- Uit de confrontatiematrix blijkt dat het meest belangrijke groeiveld is gelegen bij regionale afstemming die wordt bereikt met risicomanagement op programmaniveau conform Gehner (2003). Doordat bij de doorvoering van beheersmaatregelen in het vigerende beleid sprake is programmamanagement, zowel op provinciaal, regionaal als en/of lokaal niveau, wordt een betere aansluiting van het regionale aanbod op de vraag, zowel kwalitatief als kwantitatief, bereikt.
- Ook de eenduidigheid die wordt gecreëerd met risicomanagement op programmaniveau conform Gehner (2003) is een belangrijk groeiveld. Er wordt een concreet overzicht van risico's gerealiseerd waardoor kansen beter worden gestimuleerd, men spreekt namelijk op meerdere niveaus binnen en tussen de organisaties dezelfde taal. Met risicomanagement gaat het om "meten is weten", op basis van de juiste kennis kunnen maatregelen worden getroffen. Alleen wanneer risico's in kaart zijn gebracht en iedereen er hetzelfde over denkt kan er actie op ondernomen worden.

Kwadrant 2: verdedigingsvelden

- De meest effectieve manier om op bedreigingen in te spelen blijkt het van te voren treffen van beheersmaatregelen te zijn. Door voorafgaand een strategie te bedenken over welke potentiële (sturings)maatregelen getroffen zullen worden bij het voordoen van bepaalde bedreigingen zal besluitvorming in het proces efficiënter en effectiever verlopen. Wanneer in het heetst van de strijd besluiten moeten worden genomen waar voorafgaand geen rekening mee is gehouden lopen de emoties tussen verschillende partijen vaak hoog op, dit vertraagt het proces.
- Eenduidigheid is tevens een verdedigingsveld waardoor bedreigingen kunnen worden tegengegaan. Met name tegen bedreigingen als onderlinge concurrentie en het ontstaan van een overschot aan het aantal werklocaties. Door deze eenduidigheid wordt transparantie bevorderd. Als men deze verdedigingsstrategie bijvoorbeeld toepast op luchthaven Twente dan zal in kaart worden gebracht of de toekomstig te realiseren bedrijven op luchthaven Twente concurrerend zijn voor omliggende werklocaties.

Kwadrant 3: verbeteringsvelden

- Het verbeteringsveld dat de meeste aandacht behoeft betreft het definiëren van risico's. Tot op heden worden een beperkt aantal risico's geanalyseerd en vaak zijn deze risico's gebaseerd op onvolledige gegevens. Door hiervoor extra inspanning te leveren kunnen kansen beter benut worden.

- Innovatiedriehoek is een heterogene ontwikkeling. Het doen van uitspraken over kansen die zich voordoen uit de omgeving hangen af van expliciete kennis, ervaring en intuïtie van professionals. Het is ten eerste van belang er op toe te zien dat de kwaliteit van degenen die deze uitspraken doen gewaarborgd wordt.

Kwadrant 4: kernprobleem

- Het voornaamste probleem bij het toepassen van risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling heeft betrekking op de beperkingen die zich voordoen tijdens de uitvoering. Doordat bepaalde programmarisico's lastig in kaart te brengen zijn kan een onvolledig beeld ontstaan van de risico's, dit gaat ten koste van de transparantie binnen het proces. Ook bij de indeling van die risico's naar kans en effect liggen beperkingen. Omdat gebiedsontwikkeling zich continu beweegt in tijd en ruimte is er sprake van een sterke mate aan heterogeniteit. Hierdoor zijn enkel subjectieve kansuitspraken mogelijk.
Er moet meer aandacht besteedt worden aan het in kaart brengen van risico's en de mogelijkheden voor het doen van kansuitspraken met betrekking tot deze risico's. Enkel op deze wijze kunnen bedreigingen als onderlinge concurrentie, overschot aan werklocaties en een ongelijke verdeling van de baten en lasten tegengegaan worden.

Kortom, uit bovenstaande analyse blijkt dat risicomanagement conform Gehner's methode op programmaniveau een goede strategie is om afstemming van werklocaties in Netwerkstad Twente te verbeteren. Wel zijn enkele kanttekeningen aan te brengen. Niet alle programmarisico's kunnen in kaart worden gebracht en rekening moet worden gehouden met de beperking van subjectieve kansuitspraken.

4. Conclusies en aanbevelingen

Het vierde hoofdstuk beslaat de afronding van het onderzoek. Uitkomsten naar aanleiding van het verkennend onderzoek in voorgaande hoofdstukken zijn omgezet in conclusies en aanbevelingen.

4.1 Conclusies

Dit subhoofdstuk betreft een uitwerking van de conclusies afgeleid van de resultaten uit de verworpen dan wel aangenomen hypothesen. Onderscheidt is gemaakt tussen hoofd- en bijconclusies.

Hoofdconclusies

- Professionals binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling spreken niet dezelfde taal wanneer het om risico's en risicomanagement gaat. Dit bemoeilijkt het afstemmen van werklocaties op de verschillende niveaus, zowel horizontaal als verticaal. Daarnaast is de definiëring van een kantorenlocatie of bedrijventerrein niet eenduidig, deze definities zijn voor meerdere interpretaties vatbaar en veroorzaken verwarring bij het managen van risico's.
- Verantwoordelijkheden met betrekking tot het managen van programmerisico's worden zowel binnen als tussen gemeenten op elkaar afgeschoven. De gedachte dat sprake moet zijn van meer afstemming en samenwerking is de laatste jaren toegenomen, maar de daadwerkelijke uitvoering hiervan valt in de praktijk tegen.
- Niet alle programmerisico's worden in kaart gebracht en ingedeeld naar kans en effect. Wanneer risico's onvoldoende in kaart worden gebracht zijn beheersmaatregelen lastig te treffen. Risicomanagement op beide programmeringsmomenten wordt dus onvoldoende uitgevoerd. Met de komst van de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en de Kantorenvisie (2011) is een stap in de goede richting gezet. Hiermee vindt afstemming van werklocaties plaats. Echter worden enkel economische risico's besproken en wordt dus niet optimaal afgestemd. Hiermee komt de benadering van risico's op programmaniveau tot uiting in de vorm van programmamanagement maar is de uitvoering beperkt.
- Opmerkelijk is dat bepaalde gronden van kennispark en luchthaven Twente niet worden opgenomen in de (gezamenlijke) gemeentelijke grondexploitaties terwijl het wel degelijk een programmerisico is. De ontwikkeling van deze gronden kunnen concurrentie betekenen voor gronden die wel zijn opgenomen.

Bijconclusies

- Gebiedsontwikkelingen komen niet vraaggericht tot stand. Vaak is sprake van een leegstaand gebied waar de ruimte wordt geboden om ambitieuze plannen neer te leggen. Het ambitieuze aanbod is hierbij belangrijker dan de daadwerkelijke markt vraag.

- Uit het theoretisch kader is onder andere af te leiden dat de toekomst van Nederland gebaat is bij coherente en consistente interdepartementale sturingsprincipes en beleidsurgenties. Het verdient aanbeveling om geleidelijk aan de tientallen departementale beleidsnota's te vervangen door een compact en congruent geheel, aldus Van Luin et al. (2006). Zowel binnen de gemeente Enschede als Hengelo was er de afgelopen jaren niet voldoende sturing op het totaal niveau van alle projecten. Nog steeds wordt teveel gedacht in die projecten. Hierdoor ontbreekt een stedelijke/regionale overkoepelende visie.
- Onderscheidt is te maken tussen marktrisico's en organisatierisico's. Marktrisico's worden, het zij beperkt, besproken of in kaart gebracht. Met organisatierisico's daarentegen wordt weinig (explicitiet) rekening gehouden. De professionals hebben ook minder gevoel bij het managen van organisatierisico's. Echter blijft de vraag in hoeverre bepaalde risico's gemanaged moeten en kunnen worden.

Kortom, de trend heerst de laatste jaren dat meer samenwerking vereist is binnen het afstemmen van werklocaties, de crisis heeft de noodzaak hiervan benadrukt. Programmamanagement op bovengemeentelijk niveau neemt dus toe. Echter vindt programmamanagement nog niet optimaal plaats. Door het toepassen van risicomanagement, bijvoorbeeld conform Gehner (2003), kan programmamanagement worden geoptimaliseerd.

4.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen betreffen het advies aangaande verbeterpunten voor risicomangement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling. De aanbevelingen zijn afgeleid van de conclusies in het vorige subhoofdstuk en de uitgewerkte SWOT-analyse en confrontatiematrix.

- Meer onderzoek doen naar de mogelijkheden voor het in kaart brengen van programmarisico's, het indelen naar kans en effect van deze risico's en de te treffen beheersmaatregelen hiervoor. Veel professionals gaven aan dat bepaalde programmarisico's niet of moeilijk in kaart te brengen zijn. Echter is geen onderzoek verricht naar de mogelijkheden hiervoor.
- Het samenvoegen van de Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente (2010), Kantorenmarkt Netwerkstad Twente (2009) en Kantorenvisie Netwerkstad Twente (2011). Ook zullen alle werklocaties hierin meegenomen moeten worden. In geval van Netwerkstad Twente dus ook de toekomstige bedrijvigheid op Luchthaven Twente en Kennispark.
- De realisatie van een ontwikkeldocument. Dit ontwikkeldocument bevat een analyse van de in kaart te brengen programmarisico's, waar mogelijk worden de risico's ingedeeld naar kans en effect en worden afspraken gemaakt over beheersmaatregelen die worden toegepast bij het voordoen van een bepaald risico. Deze risico's zullen continu worden gemonitord. Dit ontwikkeldocument kan worden verwerkt in de al bestaande programmering zoals een masterplan of kantoren-/bedrijventerreinvisie of kan als zijnde losstaand document worden gerealiseerd. Dit document zorgt voor meer transparantie en eenduidigheid in het benaderen van risico's en risicomangement, zowel verticaal als horizontaal in de organisatiestructuur.
- Het aanstellen van een risicomanager. Deze manager is verantwoordelijk voor het programmeren op bovengemeentelijk niveau, voor het ontwikkeldocument en de monitoring, evaluering en bijsturing hiervan.
- Een belangrijk aspect bij de risicomangementmethode van Gehner is het treffen van beheersmaatregelen. Wanneer beslissingen moeten worden genomen in het heetst van de strijd lopen emoties vaak hoog op en is objectiviteit ver te zoeken. Door hierover vooraf afspraken te maken zal het proces efficiënter en effectiever verlopen. Met bedreigingen vanuit de omgeving zal zodoende beter kunnen worden omgegaan.

Kortom, programmamanagement kan worden verbeterd door risicomangement te intensiveren. Een mogelijkheid hiertoe is meer onderzoek verrichten naar de mogelijkheden voor risicodiagnose. Hiervoor kan een risicomanager worden aangesteld. De risicomanager verricht onderzoek naar de mogelijkheden voor het intensiveren van risicomangement, hij is verantwoordelijk voor het ontwikkeldocument en vormt de spil binnen en tussen de verschillende organisatieniveaus.

5. Literatuurlijst

Publicaties

Besier (2011) De invloed van Het Nieuwe Werken op gemeentelijk vastgoed. Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.

Bregman, A.G. (2009) Naar een natuurlijke rolverdeling tussen overheid en markt bij ruimtelijke veranderingsprocessen. Amsterdam. Amsterdam School of Real Estate

Bruil, A.W., G. Wigmans, F.A.M. Hobma en G.J. Peek (2004) Integrale Gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch. Nijmegen. Uitgeverij SUN.

Byrne, P. (1996) Risk, Uncertainty and Decision-making in Property Development. London. E & FN Spon.

Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) (2008) Notitie Grondexploitatie. www.comissiebbv.nl. URL bezocht op 4 mei 2011.

De Architecten Cie. Research & Development (2002) kansen voor Hart van Zuid een ruimtelijk-programmatische strategie

Deloitte (2008) Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Rotterdam. Veenman Drukker.

DiPasquale, D. en W.C. Wheaton (1992) The Markets for Real Estate Assets and Space Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association 1992. V20.1: pp. 181-19.

Ecorys (2010) Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente. Rotterdam. Ecorys.

Fit, J.J. (2006) Drijvende woningen, op weg naar een volwassen segment van de woningmarkt. Amsterdam. Amsterdam School of Real Estate.

Gehner, E. (2003) Risicoanalyse bij projectontwikkeling. Amsterdam. Uitgeverij SUN.

Gehner, E. (2008) Risicomanagement in de interne bedrijfsvoering van projectontwikkelaars. Discussiepaper. Amsterdam. Amsterdam School of Real Estate

Gool, P. van, D. Brounen, P. Jager en R.M. Weisz (2007) Onroerend goed als belegging. Groningen. Wolters-Noordhoff.

Mulders, M. (2009) 75 Managementmodellen. Groningen. Noordhoff Uitgevers bv.

- Guy, S. en J. Henneberry (2002) *Development and Developers. Perspectives on property.* Oxford. Blackwell Science.
- Harkes, N. (2010) *Risicomangement is programmamanagement. Grondzaken in de praktijk.* Den Haag, Sdu Uitgevers BV.
- Hart van Zuid (2008) *Masterplan Hart van Zuid Hengelo.* Hengelo. Projectbureau Hart van Zuid.
- Hart van Zuid (2001) *Masterplan Hart van Zuid Hengelo.* Hengelo. Projectbureau Hart van Zuid.
- Hof, J. van den (2010) *Afstemming in de gebiedsontwikkelingsketen.* Netwerkstad Twente. Enschede. Saxion Hogescholen.
- Houben, J.M.J.F. (1989) *Kwaliteitsbeeld voor de Nederlandse woningvoorraad.* Den Haag. Delwel Uitgeverij.
- Houben, G. Lenie, K. en Van Hoof, K. (1999) *A knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises.* Limburg. Limburg University.
- Kenniscentrum PPS (2004) *Handleiding risicomangement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten.* Den Haag. Kenniscentrum PPS.
- Kenniscentrum PPS (2005) *Handleiding publiek-private samenwerking en integrale gebiedsontwikkeling voor provincies.* Den Haag. Kenniscentrum PPS.
- Kennispark Twente (2009) *Masterplan gebiedsontwikkeling Kennispark Twente.* Enschede. Kennispark Twente.
- Knippenberg, H. en M. van Schendelen (2002) *Alles heeft zijn plaats: 125 jaar Geografie en Planologie aan de universiteit van Amsterdam, 1877-2002.* Amsterdam. Askant.
- Kort, I.A.T. de (2009) *Designing a strategic plan development approach for integrated area development projects.* Enschede. Universiteit Twente.
- Koerts, a. en D. van der Laan (2008) *B &G. Tien jaar OPP: De kracht van gebiedsontwikkeling als vak apart.* Februari 2008. Den Haag. B &G.
- Kohsiek, G. (2006) *Het risico van op risico. Empirische toets van het feitelijke risico bij de speculatieve realisatie van kantoorgebouwen.* Amsterdam. Amsterdam School of Real Estate.

Laan, D. van der (2009) Spiegelen op gebiedsontwikkeling. Geld kun je niet zien, wel wat er buiten gebeurt. Den Haag. B&G.

Lautenbach, R. (2008) Spoorzones. Integrale gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit. Amsterdam. Amsterdam School of Real Estate.

Luin, A. van, P. van Rooy en E. Dil (2006) Nederland boven water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling. Gouda. Habiforum.

Marx, K. (1859) A Contribution to the Critique of Political Economy. Moscow. Progress Publishers.

Mierlo, J.G.A. van (1988) Ambtelijk gedrag in bureaucratische organisaties. Het werk van Anthony Downs. Maastricht. Universiteit Maastricht.

Stogo (2009) Kantorenmarkt Netwerkstad Twente. Een analyse en inventarisatie. Nieuwegein. Stogo.

Nijhoff, M. (2010) Duurzame gebiedsontwikkeling. Een structurerend procesmodel voor een duurzame toekomst. Eindhoven. TU Eindhoven.

Niskanen, W.A. (1971) Bureaucracy & representative government. Chicago. Aldine.

Ommen, A. van (2009) Risicoallocatie bij gebiedsontwikkeling. Procesprotocol ter ondersteuning van de (her)verdeling van risico's tussen publieke en private partijen bij gebiedsontwikkeling uitgevoerd in publiek private samenwerking. Enschede. Universiteit Twente.

Oosten, W. (2004) Inleiding bestuurskunde. Utrecht. Uitgeverij Lemma BV.

Overwater, P. (2002). Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Alphen aan den Rijn. Kluwer.

Priemus, H. (2010) Grondslagen beleidsagenda 2010-2014. Duurzame stedelijke ontwikkeling: bouwen en wonen, gebiedsontwikkeling, kennismanagement en sturen in netwerken. Den Haag. B&G.

Raftery, J. (1994). Risk analysis in project management. London. E & FN Spon.

Roo, G. de en H. Voogd (2004) Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving.

Schokker, N. (2009) Actief risicomanagement bij woningbouwprojecten. Exploratief onderzoek naar het effectief inzetten van risicomanagement. Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.

- Schothans, J.J. (2009) Meerwaardecreatie bij gebiedsontwikkeling. Onderzoek naar meerwaardecreatie door voorwaarden en voorzieningen. Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.
- Stogo (2011) Concept kantorenvisie Netwerkstad Twente. Nieuwegein. Stogo.
- Stok, J. en D.B. Spannenburg (2011) Sturen op ruimte: over stedelijke programmering, de G4 en Almere. Almere. BMC advies & management en de gemeente Almere.
- Terpstra, P. (1988) Gemeentelijk grondbeleid. Zeist. Vonk.
- Verschuren, P. en Doorewaard, J. (2007) Het ontwerpen van een onderzoek. Den Haag. Lemma.
- Vliegwielen Twente Maatschappij (2009) Structuurvisies Luchthaven Twente. Enschede. Vliegwielen Twente Maatschappij.
- VROM, LNV, V&W en EZ (2004) Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag. Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ.
- VROM (2007) Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling. Een praktische routebeschrijving. Den Haag. VRO.
- VROM (2009) Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling. Een praktische Routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. Den Haag. VRO.
- Wallagh, G. (2007) Syllabus Gebiedsontwikkeling 2007-2008. Amsterdam. Amsterdam School of Real Estate.
- Weerd, R. van der (2007) Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling. Analyse invloed op percepties van betrokken actoren. Enschede. Universiteit Twente.
- Weggeman, M., L. Rompelberg en E. Pleijte (2006) Holland management review. Hoe de aansturing van complexe gebiedsontwikkelingen te verbeteren? Nummer 110. Woerden. BBP.
- Westerkamp, K. (2000) Een marketingplan in dertien stappen. Informatie Professional. Utrecht. Universiteit van Utrecht.
- Zeeuw, F. de (2007), De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling. Delft. Technische Universiteit Delft.

Zeeuw, F. de, A. Franzen en M. van Rheene (2011) Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen? Handreiking voor de praktijk. Delft. Technische universiteit Delft.

Yin, R.K. (2003) Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks. California. Sage Publications Inc.

Websites en overige bronnen

Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) (2008) Notitie Grondexploitatie. www.comissiebbv.nl. URL bezocht op 4 mei 2011.

Geldof, C. en N. Janssens (2007) Van ontwerpmatig denken naar onderzoek. www.vliz.be. URL bezocht op 17 maart 2011.

Marquard, A. en H. Brouwer (2010) College vastgoedbeleggen. 17 november 2010. Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.

Regio Twente (2011) Ambities Netwerkstad. www.regiotwente.nl. URL bezocht op 18 mei 2011.

Bijlage I: vragenlijst interviews

Risicomanagement op programmaniveau bij gebiedsontwikkeling van werklocaties

“Op welke wijze wordt risicomanagement op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling in Netwerkstad Twente toegepast en wat zijn de mogelijkheden voor verbetering in de praktijk?”

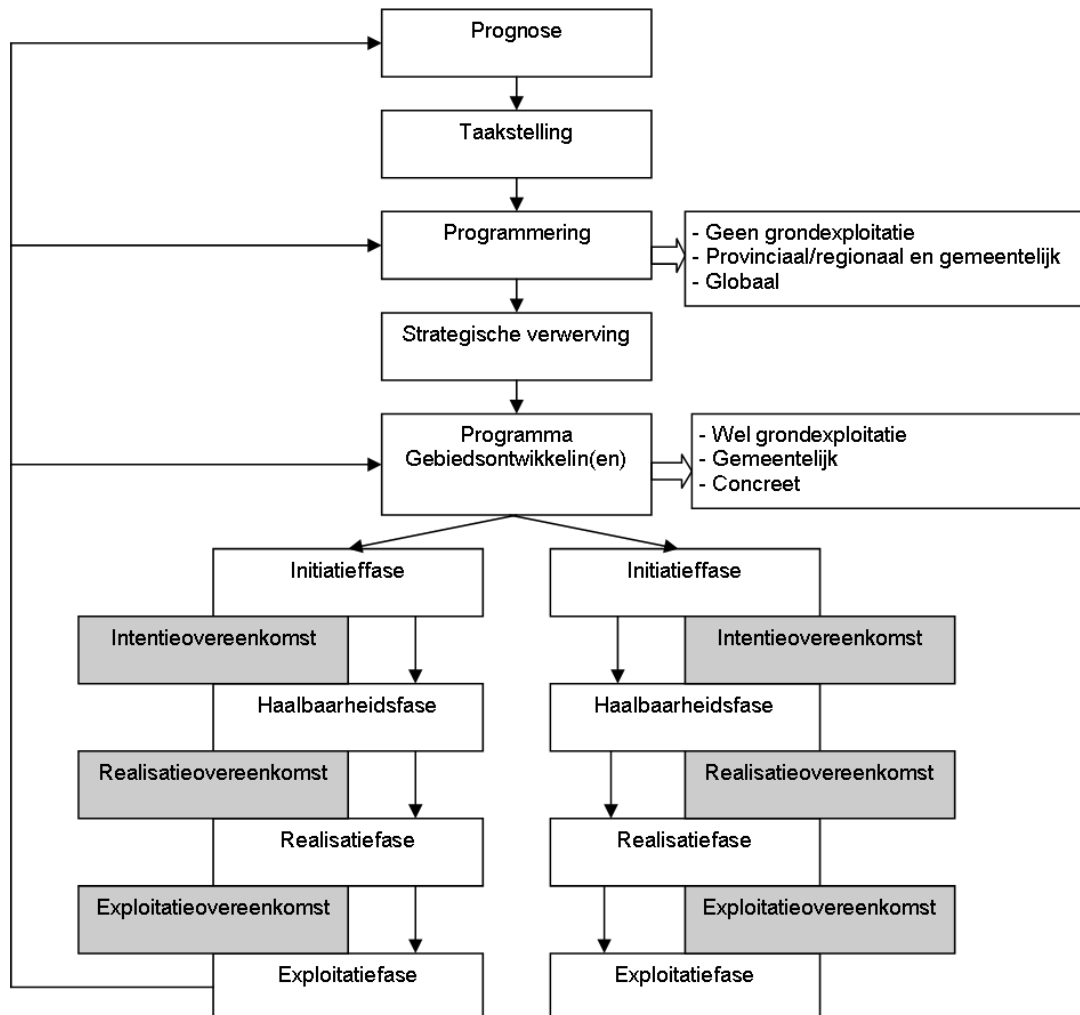
Case: Innovatiedriehoek

Vragenlijst interviews



Jordy Grundel
MSc student Vastgoedkunde
Vragenlijst interviews
22/6/2011

Het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling



Figuur 1: programmeringsmomenten binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (eigen bewerking naar Van den Hof, 2010; VROM, 2007).

Personalia

1. Hoe heet u?

.....

2. Wie is uw werk- en/of opdrachtgever?

.....

3. Met welke gebiedsontwikkeling binnen Innovatiedriehoek heeft u hoofdzakelijk te maken?

.....

4. Wat is uw functie?

.....

5. Wat is uw takenpakket?

.....

Algemene informatie

6. Hoe is de gebiedsontwikkeling tot stand gekomen, met het oog op figuur 1?

.....

7. In welke fase(n) verkeert de gebiedsontwikkeling op dit moment, met het oog op figuur 1?

.....

8. Wat is uw toekomstvisie voor wat betreft de ontwikkeling van werklocaties zowel binnen de gebiedsontwikkeling als de gehele Innovatiedriehoek Twente?

.....

Programmering

Programmering is gericht op het realiseren van meerdere samenhangende projecten en gebiedsontwikkelingen die samen tot een hoger doel (moeten) leiden. De winst moet zitten in synergie en samenhang. Programmering is dus niet alleen resultaatgericht, maar houdt het overzicht en is doelgericht en planmatig (Van der Weerd, 2007). Een programma kan gezien worden als een paraplu waaronder meerdere projecten of gebiedsontwikkelingen worden geplaatst. Middels programmamanagement wordt gestuurd op tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid (Van de Weerd, 2007; Weggeman et al., 2006).

9. Is er sprake van programmering van werklocaties op beide momenten (zie figuur 1)?

Zo ja, In welke (formele) documenten is deze programmering terug te vinden?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

Risico(management)

11. Wat is uw definitie van risico?

.....

12. Wat is uw definitie van risicomanagement?

.....

			Geïdentificeerd? Ja/nee	Toelichting
Programmarisico's	Marktrisico's	Politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's Hierbij kan gedacht worden aan het politieke en maatschappelijke draagvlak voor het project, (nieuw) overheidsbeleid en maatschappelijke weerstand tegen de gebiedsontwikkeling.		
		Economische risico's Bij economische trends kan gedacht worden aan de ontwikkeling van de kantorenmarkt, van de woningmarkt en van de grondprijzen in de regio.		
		Wet- en regelgeving Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen consequenties hebben op de randvoorwaarden waarbinnen het project gerealiseerd moet worden, bijvoorbeeld milieunormen. Verder kan een projectleider geconfronteerd worden met bezwaarprocedures en claims van derden.		
		Risico's in verbond met financiële parameters Gebiedsexploitaties werken met financiële parameters, zoals de rentestand en inflatiecijfers. Wijzigingen in deze parameters kunnen de financiële aspecten van een project beïnvloeden.		
	Organisatierisico's	Personeel Hierbij gaat het om de kwaliteit en capaciteit van de projectmedewerkers, de continuïteit en de externen.		
		Structuur Bij de structuur gaat het om een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectenorganisatie en van de deelnemende partijen.		

	<p>Processen</p> <p>De processen hebben betrekking op de Administratieve Organisatie, de communicatie en informatievoorziening, de planning en controle cyclus en de kwaliteit van het projectmanagement.</p>		
	<p>Cultuur</p> <p>De cultuur van de organisatie heeft te maken met de binnen de projectorganisatie heersende normen en waarden, management en besturingsfilosofie.</p>		

Figuur 2: overzicht risico's op programmaniveau binnen het ontwikkelproces van gebiedsontwikkeling (Eigen bewerking naar kenniscentrum PPS, 2004; Harkes, 2010).

13. Zijn op beide programmeringsmomenten bovenstaande risico's expliciet dan wel impliciet geïdentificeerd?

Zo ja, hoe?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

14. Zijn op beide programmeringsmomenten bovenstaande risico's expliciet dan wel impliciet ingedeeld naar kans en effect?

Zo ja, hoe?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

15. Zijn beheersmaatregelen toegepast met betrekking tot programmarisico's?

Zo ja, hoe?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

16. Welke beheersmaatregelen hadden toegepast kunnen worden met betrekking tot de programmerisico's?

.....

17. Is sprake van (continue) monitoring van programmerisico's?

Zo ja, hoe?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

18. Is sprake van (continue) evaluatie van het toepassen van beheersmaatregelen met betrekking tot programmerisico's?

Zo ja, hoe?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

19. Is sprake van bijsturing naar aanleiding van de gedane evaluaties?

Zo ja, waaruit blijkt dat?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

Risicomanagement op programmaniveau: programmamanagement

20. Is het gedurende het ontwikkelproces nodig geweest de programmering aan te passen?

Zo ja, is het programma aangepast en hoe?

.....

Zo nee, waarom niet?

.....

In bijlage 1 vindt u het model van Gehner (2003). Deze bijlage graag te hanteren bij het beantwoorden van de volgende vragen.

21. Wat zijn volgens u de zwakke en sterke punten van risicomanagement op programmaniveau in bijlage 1?

.....

22. Waar liggen volgens u de kansen en bedreigingen voor het verbeteren van de aanpak van risico's op programmaniveau door middel van het implementeren van het model zoals weergegeven in bijlage 1?

.....

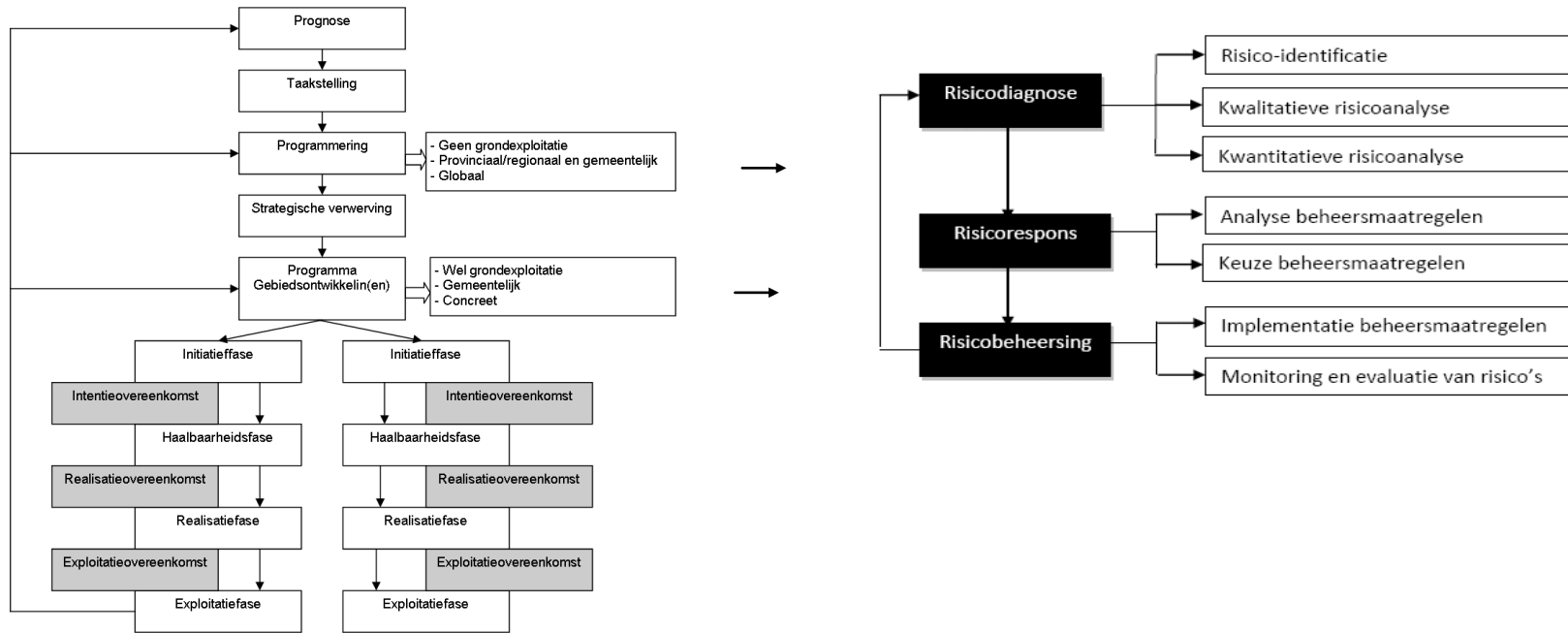
Ten slotte

23. Zoals u weet bestaat de Innovatiedriehoek uit drie programma's. Waarin is volgens u de onderlinge samenhang en complementariteit terug te vinden, met het oog op de aansluiting van het aanbod op de vraag? (Ik heb namelijk geen gezamenlijk programma kunnen vinden)

.....

Bedankt voor uw medewerking!

Bijlage 1



Figuur 3: Risicomanagement op programmaniveau (eigen bewerking naar Van den Hof, 2010; VROM, 2007; Gehner, 2003).

Risicoanalyse:

- Geringe kans / gering effect
- Grote kans / gering effect
- Geringe kans / Groot effect
- Grote kans / Groot effect

Beheersmaatregelen:

- Accepteren
- Reduceren
- Overdragen
- Vermijden

