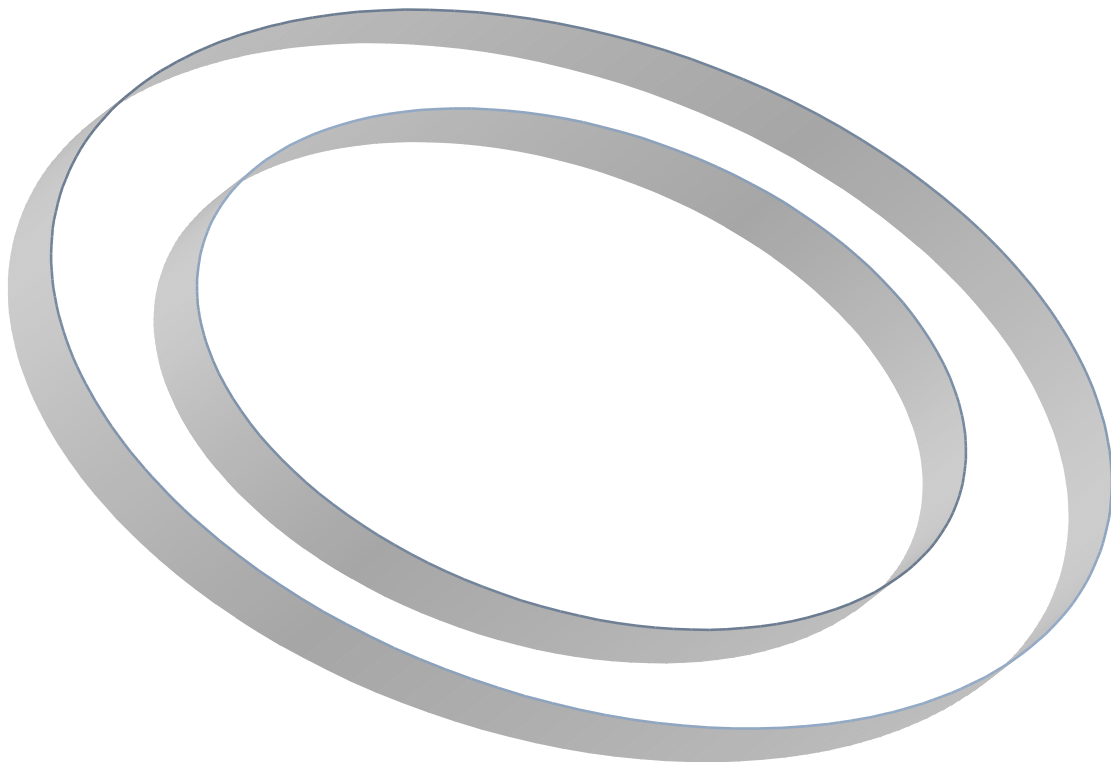


2011



Masterthesis Planologie
Radboud Universiteit
Nijmegen

Dit exemplaar bevat geen vertrouwelijke
gegevens!



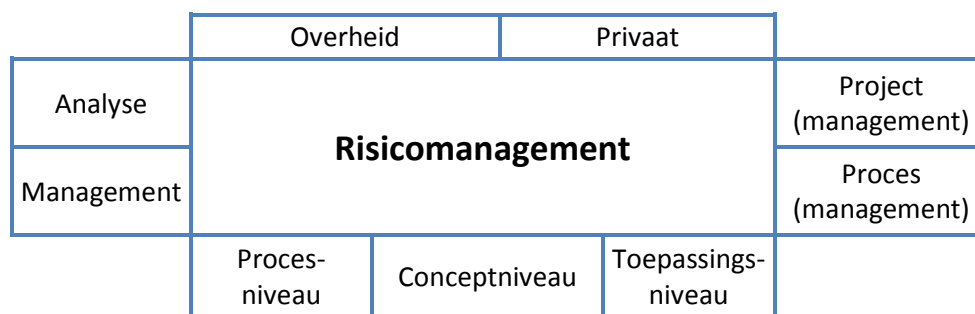
Gemeentelijk perspectief op risicomanagement bij stedelijke gebiedsontwikkeling | *Niels Huijbers*

Een onderzoek naar de mogelijkheden om risicomanagement als concept beter aan te laten sluiten bij de problematiek die gemeenten ervaren met betrekking tot risico's bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit type van gebiedsontwikkeling is altijd al complex geweest en kent vele verschillende risico's voor betrokken actoren. De afgelopen jaren is het echter met name voor gemeenten nog complexer geworden. In dit onderzoek is daarom vanuit gemeentelijk perspectief gekeken in hoeverre (en op welke manier) risicomanagement een rol kan spelen bij dit type gebiedsontwikkeling. Om zinvolle aanbevelingen te kunnen doen is dit onderzoek gestart met een intensieve literatuurstudie naar het verschijnsel risicomanagement. Op basis daarvan is geconstateerd dat risicomanagement grofweg ingedeeld kan worden in een tweetal componenten, respectievelijk *analyse* en *management*. De analysecomponent kan beschouwd worden als het onderdeel van risicomanagement waar risico's in kaart worden gebracht en waar wordt ingeschat welke effecten deze kunnen hebben. De managementcomponent is meer gericht op het gehele proces wat doorlopen moeten worden. Belangrijke onderdelen daarvan zijn bijvoorbeeld de communicatie (hoe wordt deze ingezet?) en de wijze waarop met de geconstateerde risico's wordt omgesprongen. Naast deze indeling is in dit literatuuronderzoek ook geconstateerd dat er vooral over de analysecomponent, al jarenlang uitvoerig is geschreven. Pas eind vorige eeuw kwam hier enigszins verandering in met de constatering dat de focus wellicht te sterk gericht was op het maken van risicoanalyses. Volgens de (nieuwe) literatuur is het namelijk minstens zo belangrijk om op een structurele wijze aan de slag te gaan met de resultaten van de gemaakte analyses. Uit nadere bestudering van deze literatuur, die wel dieper op de managementcomponent ingaat, valt wel op dat deze zich vooral kenmerkt door het noemen van proces-ambiguïteit en een hoge mate van abstractie.

Op basis van de bevindingen uit de literatuurstudie is vervolgens een eerste keer naar een praktijkcasus gekeken. Dit was het project Stadsoevers in Roosendaal. Doel hiervan was om te achterhalen in hoeverre de gemaakte constateringingen overeenkwamen met de praktijk. Ook is bij de gemeente Roosendaal bestudeerd hoe, en met welke instrumenten, risicomanagement in de praktijk wordt toegepast. Uit de casus en een aantal interviews is gebleken dat de constateringingen redelijk overeenkwamen met de praktijk. Zo wordt er inderdaad door mensen in de praktijk een scheiding ervaren tussen de twee componenten en bleek dat veel gemaakte analyserapporten uiteindelijk in de kast verdwijnen. Met behulp van project Stadsoevers, de gemeente Roosendaal en de literatuurstudie is een geverifieerd beeld verkregen over wat risicomanagement is maar ook wat het idealiter zou moeten zijn. Ook is inzicht verkregen over hoe gemeenten wellicht beter ondersteund kunnen worden met behulp van risicomanagement.



In bovenstaande figuur is weergegeven wat risicomanagement bij gebiedsontwikkeling is (of kan zijn). Aan de hand van deze gemaakte karakterisering van risicomanagement (*zie ook fig. 7*) is in het

vervolg van dit onderzoek gekeken naar een aantal verschillende risicomanagementmodellen. Deze vier modellen worden allen gebruikt door gemeenten in de praktijk en vertalen de theorie uit de literatuur naar de praktijk. Daardoor vormen ze een prima graadmeter om te bepalen waar mogelijk verschillen ontstaan tussen de praktijk en het ideaaltypische risicomanagement uit de literatuur. Uit een analyse, uitgevoerd met behulp van een raamwerk, bleek dat de bestudeerde modellen voornamelijk een projectmatige insteek kennen. Ook viel op dat er een focus was op het maken van (integrale) risicoanalyses. Een verklaring hiervoor is dat de bestudeerde modellen nog functioneren naar aanleiding van inmiddels gedateerde theorie. De aandacht voor de managementcomponent is echter niet, sporadisch of kunstmatig te herleiden in bestudeerde modellen. Hierdoor komt het theoretisch fundament van risicomanagement, zoals gevonden in de literatuur, niet volledig tot uiting in de praktijk. Dit is een gemiste kans omdat juist met een goede invulling van de managementcomponent gestuurd kan worden op factoren die binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zo complex kunnen maken.

In het vervolg van dit onderzoek is daarom getracht om vanuit de managementcomponent naar het verschijnsel risicomanagement te kijken. Doel hiervan was het ontwikkelen van een model dat gemeentelijk risicomanagement beter kan ondersteunen dan de huidige (bestudeerde) modellen deden. Gebaseerd op het Ancora-model is zodoende getracht om een integraal concept te ontwikkelen. Verschil tussen dit model en de andere modellen is dat niet zozeer de inhoud centraal staat maar dat het zich veel meer richt op de aspecten communicatie en proces, essentiële kenmerken van de managementcomponent. Dit alternatieve model geeft daardoor meer structuur en kan beter sturing bieden aan de complexe processen die gemeenten ervaren bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Tot slot is in dit onderzoek getracht om vanuit het ontwikkelde model te reflecteren op een afgeronde praktijkcasus in Zutphen. Met behulp van project Ravel is gebleken dat dit ontwikkelde model vanuit een andere benadering in staat is om op een complementaire wijze inzichten en handvatten te verschaffen in de tamelijk complexe materie rondom binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Toch bleek ook dat het zijn gebreken en beperkingen kent en op zichzelf niet het verlossende hulpmiddel voor gemeenten kan zijn. Het blijkt dan ook een illusie om te stellen dat risicomanagementmodellen alle complexe problemen en risico's bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan verhelpen.

Uit de reflectie is desondanks gebleken dat de filosofie die achter dit model schuilgaat van grote waarde kan zijn voor gemeenten om grip te houden op dit type ruimtelijke ontwikkeling. De theorie rondom risicomanagement bij gebiedsontwikkeling (vanuit een gemeentelijk perspectief) heeft hierdoor nieuwe diepgang en noodzakelijke variatie gekregen. Er zijn daardoor een aantal nieuwe vragen ontstaan die mogelijkheden bieden tot meer onderzoek naar deze benadering. Dit explorerende onderzoek eindigt dan ook met een pleidooi voor verdere ontwikkeling van inzichten en concrete instrumenten die vooral in relatie staan met de managementcomponent van risicomanagement. Zodoende kan namelijk een noodzakelijke balans gecreëerd worden tussen de verschillende dimensies en fasen die gezamenlijk de twee componenten van risicomanagement vormen. Alleen wanneer die balans gevonden wordt kan een methode, instrument of concept daadwerkelijk onderdeel zijn van een structureel vormgegeven risicomanagement wat gebruikt kan worden door gemeenten als beleid bij ruimtelijke projecten.

Voorwoord

26-04-2011

Geachte lezer,

De afgelopen maanden heb ik mij bezig gehouden met het schrijven mijn master-thesis. Dit rapport is dan ook het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de Master Planologie van de Faculteit Managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Deze master-thesis richt zich op gemeentelijk risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In de economisch barre tijden waar we ons op dit moment in bevinden is het niet vreemd dat de risico's groter dan ooit lijken. Het onderwerp is dan ook zeker actueel te noemen. Wellicht hoop ik daarom dat mijn onderzoek een bijdrage levert aan de wijze waarop risicomanagement benaderd wordt in de praktijk.

Gedurende de maanden waarin ik aan dit onderzoek heb gewerkt is bij mij het besef gegroeid dat het schrijven van dit rapport niet alleen de wetenschappelijke ontwikkeling bracht, die noodzakelijk was voor de afsluiting van een studie. Er kwam eveneens een ontwikkeling op persoonlijk vlak tot stand. Daardoor heb ik het al die tijd als een uitdaging beschouwd om een eindproduct af te leveren met een boodschap waarin ik volledig geloof. Desondanks zal ik ook niet ontkennen dat er ook genoeg momenten waren gedurende deze periode waarop ik het woord 'risicomanagement' bijna ging ervaren als een scheldwoord.

In die lastige tijden zijn er gelukkig verschillende mensen geweest die mij op dergelijke momenten (on)bewust hebben weten te stimuleren of te prikkelen. Dit voorwoord wil ik besluiten met het oprecht bedanken van een aantal van deze mensen voor die steun. Allereerst mijn begeleider Prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden wiens begeleiding ik dankzij zijn kennis, adviezen maar zeker ook humor als enorm waardevol heb beschouwd. Daarnaast vanzelfsprekend mijn begeleiders van de gemeente Roosendaal waar ik een aantal maanden stage heb gelopen ten behoeve van mijn thesis. Voorop dhr. Adriaansen die mij naast het schrijven van de thesis ook alle mogelijkheden gaf om eens in de keuken te kijken van een gemeentelijke organisatie. Daarnaast ook dhr. Rompa en dhr. Franken die mij meerdere malen van bruikbaar advies hebben voorzien. Al met al een enorm leerzame en boeiende periode waarvoor ik iedereen van de gemeente Roosendaal dan ook hartelijk wil bedanken. Vanzelfsprekend wil ik daarnaast eveneens de gemeente Zutphen bedanken voor hun gastvrijheid en bereidheid om mee te werken aan de laatste fase mijn onderzoek.

Tot slot wil ik de mensen in mijn directe omgeving nog bedanken voor de hulp die ze mij hebben gegeven. Allereerst mijn ouders, voor de onvoorwaardelijke en al jarenlange steun die zij mij geven. Maar ook mijn vriendin en vrienden die er altijd voor me zijn geweest.

Bedankt!

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Voorwoord	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Doelstelling & vraagstelling.....	10
1.2 Relevantie.....	11
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	11
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.3 Opbouw van het onderzoek.....	12
1.4 Methodologie	13
1.4.1 Literatuur.....	13
1.4.2 Interviews	14
1.4.3 Selectie risicomanagementmodellen	14
1.4.4 Empirisch onderzoek	15
1.5 Onderzoeksstrategie	15
1.6 Leeswijzer	16
2. Analyse van de problematiek	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Risicomanagement met betrekking tot ruimtelijke ordening.....	17
2.2.1 Wat zijn (ruimtelijke) risico's?	17
2.2.2 Het begrip risico (en onzekerheid) in ruimtelijke ontwikkeling	18
2.2.3 Wat is risicomanagement?.....	21
2.2.4 Conclusies.....	23
2.3 Illustratie: analyse van een casus	24
2.3.1 Stadsoevers	25
2.3.2 Risicomanagement Stadsoevers 2006 Monte–Carlo analyse (vertrouwelijk)	26
2.3.3 Risicomanagement 2010 NARIS analyse (vertrouwelijk)	26
2.3.4 Risicomanagement in de organisatie van de gemeente Roosendaal.....	26
2.3.5 Conclusies.....	28
2.4 Conclusie	29
3. Theoretisch –Methodische verkenning.....	31
3.1 Formulering van een raamwerk	31

3.1.1	Basisfundamenten.....	31
3.1.2	Opbouw Raamwerk.....	33
3.2	Toelichting risicomanagementmodellen.....	35
3.2.1	RISMAN-methode.....	35
3.2.2	NARIS-Methode.....	36
3.2.3	De METROGIDS.....	37
3.2.4	RAMP-Methode.....	38
3.3	Analyse van de modellen.....	39
3.4	Risicomanagementtechnieken	41
3.4.1	Analysetechnieken	41
3.4.2	Procestechnieken	42
3.5	Problematiek modelleerbaar?.....	43
3.6	Conclusie	45
4.	Risicomanagement voor gemeenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.....	47
4.1	Voorwaarden nieuw model.....	47
4.2	Een alternatieve benadering	48
4.2.1	Het Ancora-model	48
4.2.2	Communicatie	50
4.2.3	Toelichting stappenplan	51
4.2.4	Ancora in relatie tot risicomanagement.....	55
4.3	Opbouw van een alternatief risicomanagementmodel	56
4.3.1	Stap 1: uitbreiding van het stappenplan	56
4.3.2	Stap 2: de realisatiefase	59
4.3.4	Stap 3: concrete toepassingsmogelijkheden van het model.....	60
4.4	Conclusie	64
5.	Toetsing van het alternatieve model.....	65
5.1	Risicomanagement in de Gemeente Zutphen.....	65
5.1.2	Risicomanagement als beleid.....	65
5.1.3	Risicomanagement in de praktijk.....	68
5.2	Chronologie project Ravel	69
5.3	Analyse aan de hand van het alternatieve model.....	72
5.3.1	Communicatie	72
5.3.2	Proces	73
5.4	Conclusie	74

6. Conclusies, reflecties en aanbevelingen.....	76
6.1 Focus en conclusie.....	76
6.2 Aanbevelingen.....	78
6.3 Reflectie.....	79
Bibliografie	82
Bijlagen	86
Bijlage 1: Risico-analyses Stadsoevers.....	86
Bijlage 2: Interviews gemeente Roosendaal	86
Bijlage 3: Vergelijking van de modellen	88



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De realisatie van kwalitatief hoogstaande (binnen)stedelijke ontwikkelingen anno 2011, is een lastige opgave. Gemeenten worden geconfronteerd met een flink aantal complexiteiten die alleen maar problematischer lijken te worden. Zo is het bijvoorbeeld een gegeven dat er steeds meer actoren bij deze ontwikkelingen betrokken zijn. Afstemming van de verschillende belangen tussen al deze actoren (en het vinden van een gezamenlijk belang) wordt daarbij steeds moeilijker waardoor de projecten steeds meer tijd in beslag nemen. Daarnaast is er sprake van een toenemende financiële complexiteit. De lange planhorizon van het project, talloze onzekerheden en conjunctuurschommelingen, hoge inbrengwaarden, afnemende subsidiestromen en ondoorzichtigheid maken binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een risicovolle bezigheid (Eldonk, 2005). Een derde complicerende factor is de juridische context. Door de betrokkenheid van vele partijen met ieder hun eigen beweegredenen en verantwoordelijkheden, is een veelvoud aan juridische constructies tussen publiek en privaat mogelijk. Door verscherpte Europese regelgeving ten aanzien van onderwerpen als de luchtkwaliteit en het aanbestedingsrecht heeft eveneens een verhoging van complexiteit plaatsgevonden. En dan is er ook nog de bestuurlijke context. Bestuurders en raadsleden willen resultaat boeken richting hun achterban, wat op gespannen voet staat met de lange adem die voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gebruikelijk is. Daarnaast moeten ze rekening houden met de toegenomen mondigheid van burgers en private partijen. Zij beschikken over steeds meer mogelijkheden, informatie en kennis om hun mening te ventileren. Daarbij wordt het gebruikmaken van verbeterde bezwaar- en beroepsmogelijkheden niet nagelaten.

Er zijn inmiddels talloze praktijkvoorbeelden waar (noodgedwongen) sprake is van vertraging, impasses, bijstelling van ambities of het afhaken van partijen. Het ontwikkelproces ten aanzien van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt daarom door betrokkenen als zeer complex, risicovol en tijdrovend ervaren. Dit vraagt om goed risicomanagement (Gevers & Hendrickx, 2001) en de roep hiernaar vanuit het publieke domein klinkt steeds luider.

In de vorige eeuw kon de gemeente wat betreft ruimtelijke ontwikkeling tamelijk autonoom opereren en op basis van eigen inzichten een plan opstellen (VROM, 2004). Ook waren de marktcondities van zodanige aard dat marktpartijen veelal niet geïnteresseerd waren in de exploitatie van gronden. De afhankelijkheid van rijkssubsidies was beduidend groter dan de afhankelijkheid van de markt. Er werd destijds ook niet gesproken over gemeentelijke regie, maar over gemeentelijke uitvoering of een gemeentelijke exploitatie.

Inmiddels ligt de periode waarin gemeenten redelijk solitair te werk konden gaan ver achter ons. Nieuw beleid en veranderde posities op de grond- en vastgoedmarkt zorgen voor andere voorwaarden op de markt. De huidige situatie vraagt om het gezamenlijk werken aan de ontwikkeling van een plan waarin eenieder zich kan vinden. Om gemeenten te steunen in dit proces is in de Nota Ruimte aangegeven hoe de rol voor de gemeente daarbij vorm dient te krijgen. Met het duidelijke motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” wordt getracht de decentrale overheden zoals provincies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeenten een belangrijkere rol in het geheel te geven. De traditionele rijksbemoediging van de Ministeries van Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW) met gebiedsgericht beleid en de daarvoor benodigde subsidieverstrekking neemt daardoor steeds

verder af (Eldonk, 2005). In plaats van het Rijk wordt tegenwoordig een substantiële financiële bijdrage verwacht door private partijen. Naast de decentralisatietrend is er dus ook een verschuiving van overheid naar markt geweest. Zo heeft bijvoorbeeld het ministerie van VROM zich eind vorig eeuw verder teruggetrokken op de huisvestingsmarkt door de bruteringsoperatie bij woningcorporaties (VROMraad, 2005).

De nieuwe rol van gemeenten kent een aantal risico's. Om die risico's te herkennen en te beheersen kan risicomanagement een belangrijke rol spelen. Risicomanagement krijgt binnen het bedrijfsleven al wat langer aandacht dan in het publieke domein. Ondermeer door toedoen van verscherpte wetgeving- en regelgeving op dit terrein hebben bedrijven risicomanagement en interne beheersing de afgelopen jaren flink geprofessionaliseerd. Maar hoe heeft risicomanagement zich dan binnen de lokale overheid ontwikkeld? Hier kan vanuit verschillende perspectieven naar worden gekeken. Zo bestaat er een vorm van *risicomanagement wat door de overheid wordt uitgevoerd*. De overheid is er van oudsher om haar onderdanen te beschermen tegen oorlog en ander onheil. Zo werd in de strijd tegen het water al rond 1100 de eerste dijken en terpen aangelegd. In deze zin is de overheid altijd al 'risicomanager' geweest. In onze huidige samenleving brengen ook technologie en economie meer en meer risico's mee en door onze toegenomen kennis hebben we in veel gevallen deze risico's ook sneller in de gaten. De behoefte om de overheid deze risico's te laten beheersen neemt dan ook toe (Van Denzen, 2009). De socioloog Ulrich Beck voorspelde in zijn boek *Risikogesellschaft* dan ook dat we langzaam maar zeker in een risicosamenleving terecht zouden komen (Beck, 1986). Gebeurtenissen die in Nederland aan de herkenning van deze trend bijdroegen waren onder andere de Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam.

Behalve risicomanagement door de overheid ten aanzien van de samenleving, is er ook sprake van een toenemende aandacht voor *risicomanagement binnen de overheid*. Dit kan beschouwd worden als risicomanagement ten aanzien van de eigen beleidsprocessen. In navolging van het bedrijfsleven is ook binnen de overheid de afgelopen decennia meer aandacht gekomen voor bedrijfsvoering en de daaraan verbonden risico's voor beleid en organisatie. De politiek speelt natuurlijk een belangrijke rol bij een publieke instantie waardoor aspecten als draagvlak, imago of transparantie belangrijk zijn en een gebrek of verlies daarvan grote gevolgen kan hebben. Een actueel voorbeeld hiervan is het actieve grondbeleid wat velen gemeenten de afgelopen jaar hebben gevoerd. Door het achterwege blijven van de beoogde locatieontwikkelingen zijn door de jaren heen torenhoge rentelasten ontstaan (Eldonk, 2005). Het draagvlak voor deze vorm van beleid is inmiddels verdwenen. Het laat zien dat (verkeerd) handelen van een publieke instantie dus op verschillende wijzen een grote impact kan hebben.

Het handelen van gemeenten in de context van binnenstedelijke (her)ontwikkeling dient beschouwd worden als risicomanagement binnen de overheid. Bij hedendaagse ruimtelijke ontwikkeling wordt van gemeenten namelijk een divers takenpakket gevraagd om ruimtelijke vraagstukken kwalitatief goed in te vullen. Het belang van vraagstukken zoals de ontwikkeling van natuur- en recreatiegebieden, waterberging maar ook binnenstedelijk herstructurering en sociale woningbouw wordt alleen maar groter (Eldonk, 2005). Het is de taak van gemeenten om deze ontwikkelingen een plaats te bieden in toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Dat is geen gemakkelijke opgave en dan worden gemeenten ook nog geconfronteerd met een groeiende omgevingscomplexiteit, zoals eerder al is beschreven. Gemeenten moeten daardoor strategisch handelen maar doen daarbij wel vaak concessies aan de transparantie van beleid en de democratische controle hierop. Het handelen van

gemeenten bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling vormt hier geen uitzonderingen op en dat heeft ook weer gevolgen voor het imago, draagvlak of de transparantie. Hierdoor ontstaat discussie over de rol die gemeenten dienen in te nemen. Veel van zulke ruimtelijke beleidsprocessen lopen daarom vast in het krachtenveld van complexe inhoud, processen en veranderende institutionele context. Meer en meer is medewerking van andere organisaties noodzakelijk en dient er draagvlak te bestaan bij betrokkenen. (Adriaansen & Sax, 2008).

1.2 Doelstelling & vraagstelling

Naar aanleiding van de uitdaging voor gemeenten zoals deze beschreven is in de vorige paragraaf luidt de doelstelling van dit onderzoek als volgt:

Het doen van aanbevelingen voor gemeenten over hoe risico's bij de totstandkoming van binnenstedelijk herontwikkelingsbeleid (proces) beter beoordeeld en beheerst kunnen worden.

Op basis van deze doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe kunnen gemeenten risicomanagement in hun binnenstedelijke herontwikkelingprojecten opnemen danwel verbeteren om zodoende de belangrijkste risico's die zich bij deze projecten voordoen te herkennen en te beheersen?

Deze centrale vraag is vervolgens weer onderverdeeld in twee categorieën van deelvragen. De eerste categorie betreft de volgende deelvragen:

- Waarom zijn er risico's bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke risico's zijn er bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke methoden zijn in de literatuur bekend met betrekking tot het beheersen van risico's bij ruimtelijke ontwikkeling?

Deze deelvragen zijn zodanig geformuleerd dat op een betrouwbare wijze de contouren kunnen worden geschetst van risico's en risicomanagementbenaderingen bij gebiedsontwikkeling. Met de beantwoording van deze drie vragen zal een helder en duidelijk beeld ontstaan over wat de theoretische fundamenten zijn van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling. Door middel van de literatuur en de casus zal vervolgens duidelijk worden wat risico's zijn, waarom risico's bestaan, welke dimensies er zijn en op welke wijze gemeenten daarmee kampen. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag wordt vervolgens gekeken naar een praktijkcasus. Met deze casus kunnen opgedane literatuurbevindingen geverifieerd en eventueel aangevuld worden met relevante constatering uit de praktijk. Als casus hierbij is gekozen voor het project Stadsoevers. Deze casus ligt in het hart van Roosendaal, aan de westzijde van de Roosendaalse binnenstad. Het betreft een voormalig bedrijventerrein wat het nieuwe, bruisende stadsdeel in Roosendaal moet worden.

Voor deze casus is gekozen omdat het een typisch voorbeeld is van een complex herstructureringsproject. Daarnaast bood de stage die ik bij de gemeente Roosendaal heb gelopen alle mogelijkheden om relevante gegevens over het project te verzamelen. Hierbij is ook van de mogelijkheid gebruik gemaakt om nader te bestuderen hoe in Roosendaal risicomanagement als beleid bij ruimtelijke projecten wordt toegepast. Gedurende deze stage heeft ook een eerste

kennismaking met het zogenaamde Ancora-model plaatsgevonden. Dit model is ontwikkeld om complexe bestuurlijke vraagstukken op de juiste wijze te sturen en wordt in Roosendaal gebruikt met een aantal proefprojecten. Het Ancora-model maakt een koppeling tussen kennis en kunde op het gebied van bestuurlijke besluitvorming en het vakgebied communicatie, die noodzakelijk is om bestuurlijke vraagstukken te kunnen tackelen (Adriaansen & Sax, 2008). Dit onderzoek veronderstelt dat juist die koppeling, risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling efficiënter kan maken. Daarom zal dit model als leidraad functioneren in het vervolg van dit onderzoek. Dit is uitgewerkt in de tweede categorie van deelvragen:

- Hoe kan het Ancora-model worden toegepast om invloed uit te oefenen op de belangrijkste geconstateerde risico's?
- Op welke wijze kan risicomanagement een plaats krijgen binnen gemeentelijk ruimtelijk beleid (wellicht met het Ancora-model) wat gericht is op binnenstedelijke herstructurering.

Met behulp van deze vragen zal een verkenning plaatsvinden naar de mogelijkheden om risicomanagement met behulp van het Ancora-model vorm te geven. Hierdoor zal het mogelijk zijn om een benadering te ontwikkelen die zich onderscheidt ten aanzien van bestaande modellen. Het doel hiervan is om met behulp van deze benadering gebreken, die bestaan bij de andere modellen, te verhelpen. Daardoor zal deze benadering op complementaire wijze steun kunnen bieden aan gemeenten voor risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Naar aanleiding van de onderzoeksvragen kan worden vastgesteld dat dit onderzoek zich voornamelijk richt op een verkenning van de sturingsmogelijkheden voor de problematiek. Hierbij wordt rekening gehouden met elementen die de problematiek kenmerken zoals bijvoorbeeld de ambiguïteit van elk project (Van Helvoirt, 2008; Van Well-Stam et al. 2003; INK, 2009). Ook zal er rekening worden gehouden met het feit dat bij risicomanagement tal van (externe) variabelen een rol spelen waarop weinig tot geen invloed op uitgeoefend kan worden. Hierop zal verder worden ingegaan in de onderzoekstrategie van dit onderzoek.

1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Op basis van de inleiding kan worden vastgesteld dat er een dringende behoefte bij gemeenten bestaat om risico's bij gebiedsontwikkeling ten allen tijde inzichtelijk te kunnen maken. Dit onderzoek beoogt daar een bijdrage aan te leveren. Omdat de effecten en gevolgen van de risico's een grote invloed kunnen hebben op het slagen van een ruimtelijk project, kan dit onderzoek voor overheidsinstanties dan ook als relevant, informatief en nuttig bestempeld worden. Het is voor een effectieve beleidsvoering namelijk relevant om inzichtelijk te maken op welke integrale wijze publieke instituties grip kunnen krijgen en behouden op complexe gebiedsontwikkeling. Het ondersteunen van het publieke domein inzake deze problematiek kan op verschillende wijzen vorm krijgen. Uit het verkennende literatuuronderzoek blijkt echter dat risicomanagement in ruimtelijke projecten een lange tijd ervaren is als een specialistisch en ontoegankelijk gebied (Gevers & Hendrickx, 2001). Sindsdien is veel energie gestopt in het verduidelijken en verbeteren van het instrument risicomanagement om de bruikbaarheid te vergroten. De problematiek is echter nog altijd groot waardoor het verder onderzoeken en eventueel verlagen van deze gebruiksdrempel

bepaald nuttig is. Echter niet met het doel om uiteindelijk een universeel stappenplan voor risicomanagement te ontwikkelen wat andere instrumenten overbodig maakt. Er zijn in het verleden wel vaker risicomanagementmodellen gepresenteerd met dergelijke loze beloftes. Het is relevanter om een model of benaderingswijze te formuleren waarmee op structurele integrale wijze risicomanagement als beleid bij binnenstedelijke projecten kan worden ingevuld.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Wanneer een eerste blik op de literatuur wordt geworpen dan valt het op dat er in de afgelopen jaren een wildgroei aan nieuwe risico-instrumenten lijkt te zijn geweest. Naast deze ongecontroleerde groei van nieuwe modellen bestaan er ook nog een aantal oudere instrumenten. Deze voldeden echter niet aan de nieuwe theoretische inzichten die in de laatste jaren verkregen waren door wetenschappelijk onderzoek. Het lijkt of er door middel van updates en toevoegingen aan die modellen, krampachtig is getracht om toch aan te haken bij de snelle ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Het is echter de vraag of beide ontwikkelingen de gemiddelde kwaliteit en samenhang van de ontwikkelde modellen doet vergroten. Het lijkt alsof de basis van risicomanagement door de wildgroei uit het oog is verloren. Voor de wetenschap kan het daarom relevant zijn om weer eens vanuit de theorie met een integrale visie te kijken naar het fenomeen risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling voor gemeenten. Met behulp van deze ‘bezinning’ wordt de bestaande (maar uiteindelijk ook nieuwe) theorie opnieuw geverifieerd op gebreken en beperkingen. Daarbij zal vanzelfsprekend aandacht zijn voor de ontwikkelingen in de praktijk zoals deze op dit moment in de praktijk worden ervaren. Uiteindelijk zal met de verkregen inzichten, met betrekking tot gemeenten en risicomanagement, worden getracht om nieuwe legitimiteit, diepgang en variatie aan de bestaande theorieën over risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling te geven.

1.3 Opbouw van het onderzoek

Door het uitvoeren van dit onderzoek kan er meer inzicht verkregen worden in de mogelijkheden om risico's bij binnenstedelijke herontwikkeling te herkennen en te beheersen, vanuit een gemeentelijk perspectief. Door hierbij gebruik te maken van casestudy's wordt een koppeling gemaakt tussen theorie en praktijk en wordt de bruikbaarheid van dit onderzoek vergroot.

Zoals in figuur 1 te zien valt zal dit onderzoek in drie fasen verlopen, elke fase met een aantal verschillende onderdelen. In de eerste fase wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven; dit hoofdstuk is daar ook onderdeel van. In dit onderdeel komt de probleem- en vraagstelling terug maar ook een

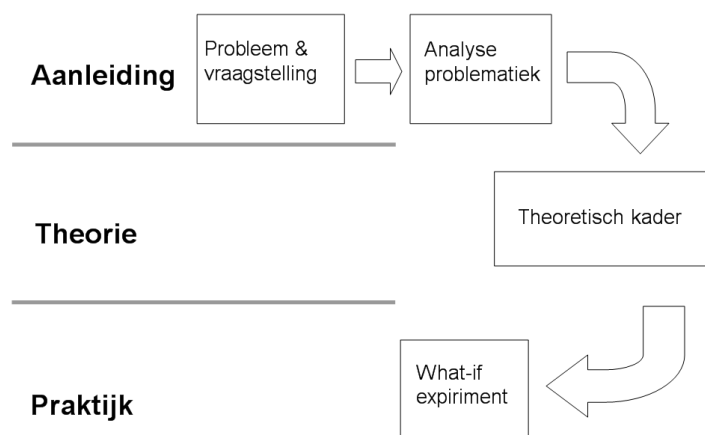


Fig. 1: Onderzoeksopzet uitgewerkt in schematische weergave.

analyse van de problematiek.

Door de beantwoording van de eerste drie deelvragen die bij deze fase horen wordt een helder en duidelijk beeld geschetst over wat de theoretische fundamenteen zijn van risicomangement bij ruimtelijke ontwikkeling. Door de combinatie van een literatuurstudie en ervaringen uit de praktijk zal in dit onderdeel duidelijk worden wat risico's zijn, waarom risico's bestaan, welke dimensies er zijn en op welke wijze gemeenten daarmee kampen. Aan de hand van de in deze fase verkregen gegevens kan worden gekeken naar het theoretisch kader ofwel de tweede fase.

In deze tweede fase wordt getracht met behulp van de opgedane bevindingen een model te ontwikkelen wat daadwerkelijk van toegevoegde waarde is voor gemeentelijk risicomangement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Uitgangspunt hierbij is het Ancora-model en de vierde deelvraag van dit onderzoek vertegenwoordigt dan ook deze fase van het onderzoek. Het uiteindelijke doel van deze fase is om tot een alternatieve benadering te komen die aansluit bij de behoeften van gemeenten met betrekking tot risicomangement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Met de uitkomst van deze tweede fase wordt vervolgens opnieuw naar een casus uit de praktijk gekeken. Aanbeland in derde fase van dit onderzoek zal getracht worden de laatste deelvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Doel van dit laatste deel van het onderzoek is om te verifiëren in hoeverre de ontwikkelde benadering geschikt is voor het doel zoals deze in dit onderzoek geformuleerd is.

1.4 Methodologie

Het eerste deel van dit onderzoek kan, gezien de geformuleerde doelstelling, worden aangemerkt als een descriptief onderzoek. Dit komt doordat er door bestudering van de theorie en praktijk, getracht zal gaan worden een beeld te schetsen op welke wijzen risicomangement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling door gemeenten wordt toegepast. Ook zullen hierbij de mogelijke gevolgen van deze verschillende vormen worden beschreven. Vervolgens zal in een later stadium van dit onderzoek met een meer normatieve insteek getracht worden om een alternatieve benadering vorm te geven. Tot slot zal dit onderzoek besluiten met een toetsing van deze risicomangementbenadering aan de praktijk. In het volledige onderzoek zal continue gestreefd worden naar een objectieve manier van informatieverzameling. Dit wordt bewerkstelligd door gebruik te maken van verschillende vormen van dataverzameling die in de onderstaande sub-paragrafen zullen worden toegelicht.

1.4.1 Literatuur

Volgens Segers (2002) is waarnemen zonder theoretisch gezichtspunt niet mogelijk. Vandaar dat de deskresearch wordt uitgevoerd in de vorm van literatuuronderzoek. Het literatuuronderzoek heeft tot doel inzichten te verkrijgen over het onderwerp risicomangement door gemeenten bij (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling. Om een goed overzicht te verkrijgen van het vakgebied risicomangement zal in dit onderzoek als eerste stap verschillende soorten literatuur op dit gebied geraadpleegd worden. Er vindt een inventarisatie plaats van de belangrijkste concepten, van waaruit vervolgens op basis van praktijkgegevens verkregen uit een casus en interviews, de voor binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkeling meest toepasselijke elementen gedestilleerd worden.

Omdat alleen een overzicht nog geen garantie biedt voor de bruikbaarheid van risicomanagement(modellen) zal vervolgens een aantal geselecteerde methoden met elkaar worden vergeleken aan de hand van een raamwerk. Dit raamwerk is tot stand gekomen met gegevens uit de literatuur, aangevuld met verkregen praktijkervaringen.

Om aan te kunnen geven wat risicomanagement inhoudt, kan aangesloten worden bij zeer veel werken op dit gebied. Te denken valt aan publicaties van bijvoorbeeld Claes (Risicomanagement), Daamen (*De kost gaat voor de baat uit; Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebieds-ontwikkeling*), Gehner (Kansen voor risicomanagement) en Gevers & Hendrickx (*Kansrijk risicomanagement in projecten*). De literatuur afkomstig uit de praktijk bestaat uit rapporten en artikelen van organisaties die zich bezighouden met risicomanagement zoals bijvoorbeeld het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement (NAR) en het RISMAN institute. Daarnaast zullen aanvullende rapporten en artikelen, die de ervaringen van de gemeenten Zutphen en Roosendaal met risicomanagement bevatten, als verificatie van het geschetste kader of ter aanvulling dienen.

1.4.2 Interviews

Na bestudering van literatuur zal door middel van interviews bij de gemeente Roosendaal worden onderzocht in hoeverre de literatuur als betrouwbaar kan worden beschouwd. Tevens zullen deze interviews ook dienen om inzichtelijk te maken welke praktijkproblemen worden ervaren met risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Ook zullen deze interviews zodanig worden vormgegeven dat er inzicht kan worden verkregen over hoe risicomanagement in de organisatie concreet vorm krijgt. Daarom is ervoor gekozen om in de eerste fase van dit onderzoek deze interviews te houden met een viertal projectmanagers die allen werkzaam bij de gemeente Roosendaal. Deze gesprekken hebben wel op anonieme basis plaatsgevonden zodat zij allen de vrijheid hebben gekregen om vrijuit te spreken over hun bevindingen met betrekking tot methoden en toepassingen voor de praktijk. De informatie die verkregen wordt uit deze interviews zal worden vergeleken met de informatie uit de literatuur.

In een later stadium van het onderzoek zal opnieuw gebruik worden gemaakt van interviews ter verduidelijking van de risicomanagementperceptie, enkel ditmaal bij de gemeente Zutphen. Hier zullen twee projectmanagers gevraagd worden naar hun ervaringen met risicomanagement bij de gemeente. Ook ditmaal zal de verkregen informatie worden gebruikt om beter inzicht te verkrijgen in de wijze waarop risicomanagement binnen de organisatie vorm krijgt. De informatie uit de interviews zal uiteindelijk ook (indirect) een bijdrage leveren aan de invulling van het zelf ontworpen model. De gebreken van en beperkingen van risicomanagement(modellen) die door de geïnterviewde projectmanagers worden genoemd zullen daarbij als leidraad fungeren. De vragen (bijlage 2) hebben zo veel mogelijk een open karakter gekregen, zodat de geïnterviewden alle vrijheid hebben gekregen om zich te uiten. Daardoor is de mogelijkheid aanwezig om dieper in te gaan op (het antwoord op) bepaalde vragen.

1.4.3 Selectie risicomanagementmodellen

Er bestaan talloze risicomanagementmodellen. Het is ondoenlijk om deze allemaal te vergelijken. Om de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is overzichtelijk te houden zijn er vier relevante methoden gekozen. Van deze modellen zullen de werkwijzen en kenmerken vergeleken worden met behulp van het raamwerk. Keuzecriteria die hierbij een rol hebben gespeeld zijn enerzijds tot stand

gekomen naar aanleiding van de onderzoeksdoelstelling (gericht op: publieke domein, ruimtelijke ontwikkeling), maar zijn anderzijds ook van praktische aard (beschikbare data).

Zo is de keuze op de RISMAN-methode gevallen vanwege het feit dat deze methode al meer dan 15 jaar op grote infrastructuurprojecten wordt toegepast en heeft bewezen effectief te kunnen zijn. De keuze voor de NARIS-methode komt voort uit het feit dat deze is gebruikt in de eerste casus die voor dit onderzoek wordt gebruikt. De keuze voor het METROgids-model lijkt een vreemde maar kan verklaard worden doordat dit de projectmatige aanpak is van de Gemeente Roosendaal. Deze methodiek kent een werkwijze die gebruikt wordt bij alle ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente. Het betreft geen letterlijk risicomanagementmodel maar is daarom juist interessant om ook in deze vergelijking te betrekken. Zeker ook omdat projectmanagement als een invulling van risicomanagement gezien kan worden (Markensteijn, 2001). Als laatste is gekozen voor de RAMP-methode omdat deze internationale methode specifiek is ontwikkeld om risico's en beheersmaatregelen (vooral op financiële effectiviteit) te beoordelen en te motiveren. Alle gekozen methoden tot dusver hebben in overeenstemming met elkaar dat ze een projectmatige achtergrond kennen. Een andere achtergrond zou echter mogelijk beter kunnen aansluiten bij de risicomanagementbehoeften van de (geïnterviewde) uitvoerders in het publieke domein. Echter komt in sommige literatuur een dergelijke suggestie ook aan bod (Edelenbos, Klijn, Kort, & Van Twist, 2007).

In dit onderzoek zal daarom ook een model met een andere benadering worden bestudeerd. Hierbij is gekozen voor het Ancora-model. Dit model kent een procesmatige benadering en kan wellicht meer recht doen aan de complexiteit waarmee binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen te maken hebben. De vragen met betrekking tot het proces van risicomanagement en het gebruik van het Ancora-model daarbij worden beantwoord met gebruikmaking van literatuur over dit model. Tevens zullen verscheidene gesprekken worden gevoerd met de ontwikkelaars van het model.

1.4.4 Empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek krijgt in dit onderzoek vorm door bij zowel de gemeente Roosendaal als de gemeente Zutphen onderzoek te doen naar de toepassing van risicomanagement bij ruimtelijke binnenstedelijke projecten. Dit onderzoek wordt vormgegeven door naar twee verschillende aspecten te kijken. Het eerste aspect is het bestuderen van een casus gelegen in beide gemeenten. Doel hiervan is om inzichtelijk te maken op welke wijze risicomanagement wordt toegepast bij een binnenstedelijk project. Het tweede aspect waarna wordt gekeken kan het best worden omschreven als het bestuderen van de risicomanagementperceptie. Hiermee wordt bedoeld op het inzichtelijk maken van de wijze waarop risicomanagement in gemeentelijk beleid is opgenomen, hoe dat wordt ervaren door de uitvoerders en hoe het in de praktijk wordt toegepast met behulp van modellen en/of instrumenten.

1.5 Onderzoeksstrategie

De strategie van dit onderzoek valt te bepalen door de kenmerken van dit onderzoek vast te stellen. In paragraaf 1.2 is het doel van dit onderzoek omschreven als *het doen van aanbevelingen voor gemeenten over hoe risico's bij de totstandkoming van binnenstedelijk herontwikkelingsbeleid (proces) beter beoordeeld en beheerst kunnen worden*. Om dit te bereiken zal het onderzoek gericht moeten zijn op diepgang. Een oppervlakkig inzicht dat verkregen kan worden door in de breedte te zoeken, zal uiteindelijk niet leiden tot bereiken van de doelstelling. Daarnaast moeten er in het

onderzoek hoe- en waarom-vragen beantwoord worden om zo het (gebrekkige) functioneren van risicomanagement te kunnen verklaren. De context is hierbij erg belangrijk, want deze speelt een belangrijke rol in het besluitvormingsproces omtrent risicomanagement (Chapman, Ward, & Harwood, 2005). Dergelijke informatie is zeer moeilijk meetbaar en de aard van het onderzoek laat kwantificering niet toe. Daarom zal het onderzoek op kwalificerende wijze worden uitgevoerd.

Hoewel er veel literatuur over risicomanagement bestaat is het de vraag in hoeverre internationale literatuur van nut kan zijn bij dit onderzoek. De Nederlandse situatie waarbij gemeenten en private organisaties samenwerken in PPS-constructies om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te realiseren is wellicht niet uitzonderlijk maar wel erg specifiek. Daarbij dient, naast de al genoemde ambiguïteit van dergelijke projecten, ook gedacht te worden aan de rol van de Nederlandse wetgeving ten opzichte van deze constructies. Daarom is er voor gekozen om de focus voornamelijk liggen op Nederlandse literatuur. Vanzelfsprekend betekent dit niet dat internationale literatuur wordt genegeerd, deze zal echter een minder prominente rol innemen.

Het uitvoeren van enkel een bureauonderzoek zal derhalve niet het gewenste resultaat opleveren voor dit onderzoek. Dit zal in de eerste fase worden gedaan waarna, (zoals eerder al aangegeven) er vervolgens ook data direct uit de praktijk gehaald zal moeten worden. Hier kleeft echter ook een nadeel aan: Conclusies die naar aanleiding van dit onderzoek worden gemaakt zijn namelijk minder statistisch generaliseerbaar (Van der Velde, Jansen, & Telting, 2000) dan bij een andere strategie, zoals bijvoorbeeld een survey. Dit is een gevolg vanwege het inductieve en gedeeltelijk explorerende karakter van dit onderzoek. Om dit zwakke punt in dit onderzoek te ondervangen is daarom gekozen voor twee verschillende casestudy's die beiden een benchmarkkarakter krijgen. Door middel van dit karakter is het mogelijk om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van het risicomanagement bij twee verschillende gemeenten, zodat de kwaliteit van het ontwikkelde risicomanagementmodel kan worden verbeterd. Zoals beschreven in paragraaf 1.4.4 dienen beide casestudy's daarom enerzijds inzicht te verschaffen in de wijze waarop de kwaliteit van het risicomanagement bij de gemeenten tot stand komt. Anderzijds worden ze gebruikt om de literatuur (Stadsoevers) of het model (Ravel) te toetsen. In het eerste geval heeft dit als doel om de gevonden theorieën te confronteren met de empirie en de verschillen te verklaren. In het tweede geval is het doel om het ontworpen model op haar levensvatbaarheid te testen.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgedeeld in zes verschillende hoofdstukken die allemaal op hun eigen manier bijdragen aan het beantwoorden van de centrale vraag. In het hierop volgende hoofdstuk zal met behulp van een literatuurstudie gestart worden met het verduidelijken van wat risicomanagement is en waarom het van nut kan zijn bij ruimtelijke ontwikkeling. Op basis van zowel literatuur als de praktijk wordt zo een beeld geschetst van het onderwerp. In het derde hoofdstuk zal vervolgens een theoretische-methodische verkenning plaatsvinden doordat verschillende risicomanagement-modellen, met behulp van een raamwerk zullen worden geanalyseerd. Op basis van de bevindingen in zowel hoofdstuk 2 als 3, zal vervolgens in hoofdstuk 4 getracht worden om een alternatief model te ontwikkelen. In hoofdstuk 5 zal vervolgens via het model gekeken worden naar een casus uit de praktijk. Zodoende zal getracht worden te achterhalen in hoeverre dit model, wat (gedeeltelijk) is ontstaan op basis van de geconstateerde tekortkomingen (in praktijk en theorie) ook daadwerkelijk van toegevoegde waarde is. Het laatste hoofdstuk zal tot slot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag van deze thesis geven en reflecterend terugblikken op het gehele onderzoek.

2. Analyse van de problematiek

2.1 Inleiding

De realisatie van kwalitatief hoogstaande (binnen)stedelijke ontwikkelingen anno 2011, is een lastige opgave. De ruimte is er beperkt, het eigendom versnipperd en het aantal betrokken partijen groot en divers. Omdat de leefbaarheid in de stad steeds vaker onder druk staat zal, mede gezien het ingezette rijksbeleid, de komende jaren deze problematiek steeds meer aan de orde zijn. In de aanleiding zijn reeds een aantal processen genoemd die van invloed zijn op de problematiek. Het doel van dit hoofdstuk is om dieper in te gaan op de verschillende facetten van deze problematiek. Dit zal worden gedaan aan de hand van verschillende literatuurbronnen in paragraaf 2.2. Stap voor stap zal hierin beschreven worden welke ruimtelijke risico's er bestaan, hoe management daarbij kan helpen en welke theoretische fundamenten hieraan ten grondslag liggen. Het beeld wat hierdoor geleidelijk ontstaat, zal vervolgens verder geïllustreerd worden aan de hand van een praktijkvoorbeeld in paragraaf 2.3. Zo wordt getracht vanuit verschillende perspectieven de kern maar ook de omvang en de ontwikkeling van het probleem scherp en helder te formuleren.

2.2 Risicomanagement met betrekking tot ruimtelijke ordening

2.2.1 Wat zijn (ruimtelijke) risico's?

Bij elke vorm van ruimtelijke ontwikkeling bestaan risico's. De gevolgen die voortkomen uit die risico's zijn soms te dragen, maar vaak kan de schade dusdanig zijn dat ze een (grote) invloed hebben op het functioneren. Om niet (of beperkt) de gevolgen van risico's te moeten ervaren is het verstandig om risico's goed in te schatten en hanteerbaar te maken. Dat wordt simpelweg het managen of beheersen van omstandigheden of gebeurtenissen genoemd.

Wanneer gekeken wordt naar de positie van de overheid in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling kan worden vastgesteld dat het ontwikkelen van stedelijke gebieden en vastgoedprojecten steeds complexer wordt door de verschuiving van uitbreidingslocaties naar inbreidingslocaties. Hierdoor ontstaat er een vraag naar een sterkere regie door de overheid. Het is van belang om in verschillende stadia van een project strategische, tactische en operationele kansen en risico's te identificeren en een project op deze wijze in verschillende fases beheersbaar te maken. Het moge duidelijk zijn dat gemeenten zich met dergelijke binnenstedelijke herstructureringsprojecten in een complexe en risicovolle omgeving bevinden. Hoe goed een project ook is ingericht, het wordt steeds lastiger om voldoende zekerheid te geven over een goede afloop (Scheven, 2004). Doordat de aandacht voor risicomanagement steeds groter wordt klinkt al snel de vraag of we in onze huidige maatschappij meer risico's lopen dan voorheen. Het klopt dat we in een tijd leven waarin risico's als pandemieën, klimaatverandering en mogelijke financiële crisissen groeiende lijken. Toch is dit niet de enige reden voor de alsmat toenemende vraag naar risicobeheer. Een andere verklarende factor is dat de huidige maatschappij simpelweg de groeiende risico's minder gemakkelijk accepteert dan voorheen (Gehner, 2004). Waar rampspoed voor onze ouders nog tot onderdeel van het leven werd beschouwd, vindt onze maatschappij dit tegenwoordig simpelweg onacceptabel. Dat geldt voor pandemieën en klimaatveranderingen, maar ook voor overheidshandelen. De maatschappij verwacht dat de overheid de bevolking dient maar dit is een taak die eveneens met de nodige risico's gepaard gaat. Vanuit overheidsperspectief is risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

daarom om verschillende redenen erg belangrijk. Overheidsorganisaties worden namelijk vaker dan ooit geconfronteerd met de gevolgen van hun bestuurshandelen tot mogelijke rechterlijke procedures en schadeclaims toe. Het is vanuit dat perspectief dan ook van groot belang om inzichtelijk te maken van welk risiconiveau er sprake is. Zoals zichtbaar in figuur 2 is het risiconiveau soms van dusdanige impact dat het zelfs kan leiden tot een zogenaamde showstopper.

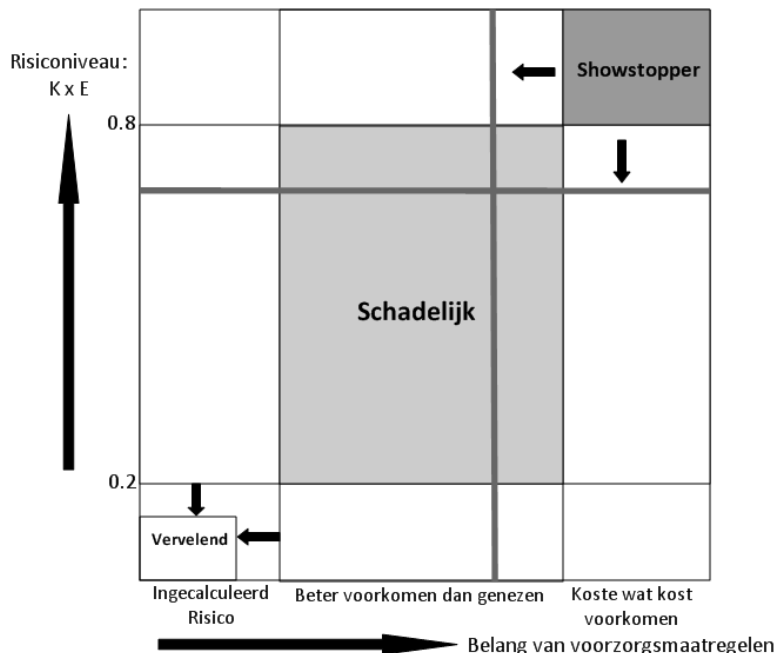


Fig. 2: Eigen bewerking van het risiconiveau in relatie tot belang van voorzorgsmaatregelen (Lesmeister, 1997).

Figuur 2 toont verder aan dat naargelang het risiconiveau stijgt, de relatie met de voorzorgsmaatregel(en) steeds belangrijker wordt. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de huidige problematische situatie van gemeenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, dan kan de volgende trend worden vastgesteld in deze figuur: Showstoppers hebben aan oppervlak in het figuur gewonnen. Een aantal risico's met een niveau wat voorheen nog als *schadelijk* werd beschouwd vallen nu in de hoogste categorie. Dit betekent dat een project met dergelijke risico's eerder tot stilstand kan komen. Anderzijds kan worden gesteld dat risico's die voorheen als 'vervelend' werden getypeerd tegenwoordig ook sneller als *schadelijk* getypeerd kunnen worden. Al met al kan vastgesteld worden dat risico's in relatie tot het risiconiveau en het belang van voorzorgsmaatregelen nieuwe verhoudingen hebben gekregen. Dit is weergegeven in de figuur met de verschuivende grenzen van elk risiconiveau.

2.2.2 Het begrip risico (en onzekerheid) in ruimtelijke ontwikkeling

In de literatuur bestaan verschillende invullingen van het begrip risico. Hoewel velen grote overlapping kennen is een eenduidige definitie niet een vanzelfsprekendheid. Om toch het begrip te kunnen duiden is het interessant om eerst naar een aantal kenmerken van risico te kijken. Volgens Gehner (2004) zijn de kenmerken van risico:

- Heeft betrekking op de toekomst
- Kan optreden
- Kan schade of verlies tot gevolg hebben

- Is soms beïnvloedbaar
- Heeft per definitie altijd te maken met onzekerheid en inschattingen
- Kan meestal in geld uitgedrukt worden

Gehner maar ook Gevers & Hendrickx (2001) merken op dat risicobeleving persoonlijk is, wat ook het gebrek aan een eenduidige definitie kan verklaren. Dit is echter niet de enige verklaring. Risicomanagement is een begrip wat is ontstaan in de financiële wereld en later pas zijn intrede heeft gedaan bij ruimtelijke ontwikkeling. Een van de gevolgen daarvan is de verwarring die soms ontstaat wanneer over risico's en onzekerheid wordt gesproken. Toch is er wel degelijk een onderscheid tussen beide begrippen. Dit onderscheid hangt samen met verschillen in de aspecten 'voorspelbaarheid' en 'modelleerbaarheid'. Zo is onzekerheid niet kwantificeerbaar, terwijl een risico voorspeld kan worden en modelleerbaar is. Toch wordt er tegenwoordig een glijdende overgang tussen de begrippen waargenomen (Byrne, 1996). Hiermee worden dan gebeurtenissen aangeduid die onzeker, onvoorspelbaar en niet modelleerbaar zijn, gebeurtenissen die voorspelbaar zijn, maar niet kwantificeerbaar (gebrek aan statistisch materiaal) en gebeurtenissen die voorspelbaar, kwantificeerbaar en modelleerbaar zijn (Van Helvoirt, 2008). Gehner (2003) merkt op dat het onderscheid tussen risico en onzekerheid niet geschikt is voor projectontwikkeling vanwege de dynamische en onzekere omgeving. Er is slechts een beperkte hoeveelheid historische data bekend en er is weinig relevant referentiemateriaal door de uniciteit van elk project. Dit maakt het modelleren van risico bij projectontwikkeling lastig. Xu (2002) stelt dat het onderscheid slechts nuttig is in conceptuele zin en niet in praktische zin en merkt daarbij op dat onzekerheid verwant is aan alle variabelen die effect hebben op het gewenste resultaat.

Niet enkel qua definities van het begrip risico is in de literatuur een grote veelzijdigheid te vinden. Ook over de mogelijke risico's die spelen bij een projectontwikkelingsproces zijn verschillende publicaties geschreven. Zo is in figuur 3 een indeling gemaakt over risico's in drie verschillende dimensies (Daamen, 2005). De auteur herkent allereerst de omgevingsrisico's. Deze zijn vaak moeilijk te beheersen. Dit komt doordat ze worden gevormd door processen die zich op een ander ruimtelijk schaalniveau afspelen dan het project. Het is desondanks wel belangrijk om deze risico's te monitoren en er goed op in te spelen (Daamen, 2005). Tot de omgevingsrisico's behoren politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en economische risico's. Al deze risico's bepalen de maatschappelijke en de financieel-economische haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling zoals deze gepland is. Naast omgevingsrisico's is er ook sprake van projectrisico's. Dit zijn voornamelijk risico's die beheersbaar of verkleinbaar zijn door bewuste acties van de deelnemende partijen. Hierop kan dus wel invloed worden uitgeoefend in tegenstelling tot de omgevingsrisico's.

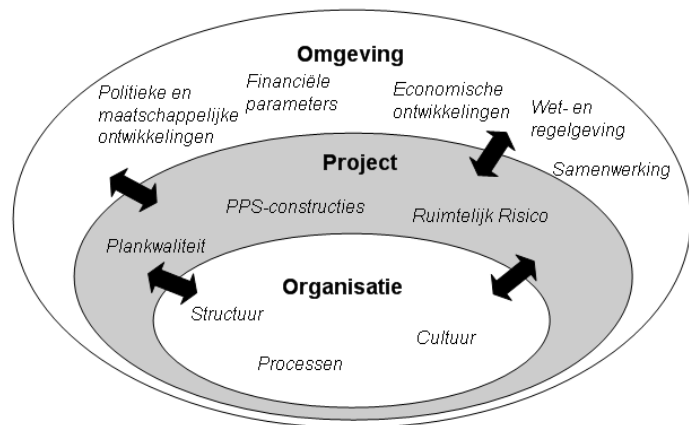


Fig. 3: Risico's in verschillende dimensies. Daamen (2005).

en er goed op in te spelen (Daamen, 2005). Tot de omgevingsrisico's behoren politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en economische risico's. Al deze risico's bepalen de maatschappelijke en de financieel-economische haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling zoals deze gepland is. Naast omgevingsrisico's is er ook sprake van projectrisico's. Dit zijn voornamelijk risico's die beheersbaar of verkleinbaar zijn door bewuste acties van de deelnemende partijen. Hierop kan dus wel invloed worden uitgeoefend in tegenstelling tot de omgevingsrisico's.

Aan de binnenste dimensie risico's geeft Daamen het label *organisatierisico's*. Dit zijn risico's die zich kunnen voordoen bij iedere afzonderlijke actor die in het proces deelneemt. Dergelijke risico's kunnen zich intern in de organisatie voordoen maar ook tussen de partijen onderling. Tot deze

risico's behoren cultuur, personeel, structuur en procedures. Hierbij moet gedacht worden aan taakverdelingen, bevoegdheden en verantwoordelijken binnen en tussen de partijen. Behalve de talloze mogelijkheden in verscheidenheid van risico's is het ook van belang om oog te hebben voor de impactmogelijkheden van een bepaald risico. Daamen is niet de enige auteur die zich heeft verdiept in de verscheidenheid van mogelijke risico's. Ook Lesmeister (1997) en Gehner (2003) hebben zich hierin verdiept. Het schema van Lesmeister zoals in figuur 4 weergegeven wordt daarbij als meest uitputtend beschouwd (Van Dijk, 2006). Het is een heldere weergave van alle mogelijke risico's die onderdeel zijn van gebiedsontwikkeling. Al deze risico's hebben invloed op de maatschappelijke en financiële haalbaarheid van het project.

<p>Planontwikkelingsrisico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afbreukrisico; ▪ Planwijzigingsrisico; ▪ Begrotingsrisico; ▪ Bijkomende kostenrisico; ▪ Subsidieverstrekkingsrisico 	<p>Grondexploitatie­risico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ver­krij­gings­prijs­risico; ▪ Bouwrijpmaken risico; ▪ Milieuv­er­vuilings­risico 	<p>Bouwr­isico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aan­bestedings­risico; ▪ Ontwerpr­isico; ▪ Kwaliteits­risico; ▪ Faillissements­risico; ▪ Ver­tra­gings­risico; ▪ Prijs­risico
<p>Afzet­risico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Markt­wij­zigings­risico; ▪ Markt­trend­en­risico; ▪ Af­zets­nel­heids­risico; ▪ In­flatie­risico; ▪ Ren­te­risico 	<p>Publiekrechtelijk risico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ RO-procedure risico 	<p>Politieke risico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wettelijke voorschriftenrisico; ▪ Samenwerkingsrisico

Fig. 4: Schematische weergave van mogelijke projectrisico's. (Lesmeister, 1997).

Wanneer het werk van auteurs als Daamen en Lesmeister met elkaar vergeleken wordt dan valt op de categorieën die deze auteurs onderscheiden in grote mate overeenkomen. Het verschil zit in de verdere uiteenzetting van de risico's per categorie, dat weer voortkomt uit het verschil in aard en doelen van de onderzoeken. In die zin zijn de modellen dan ook onderling aanvullend in plaats van wederzijds exclusief te noemen. De indeling door Lesmeister is vanuit een andere achtergrond en perspectief ontwikkeld dan die van bijvoorbeeld van Daamen in figuur 3, maar geeft daardoor juist een goede indruk over wat voor concrete projectrisico's (de tweede schil van Daamen) er bij ruimtelijke gebiedsontwikkeling kunnen plaatsvinden.

Het (conceptuele) verschil tussen onzekerheid en risico wat eveneens in deze paragraaf is aangehaald, lijkt van beperkte relevantie voor ruimtelijke ontwikkeling. Deze is namelijk afkomstig uit de wereld de financiële rekenkunde en de beleggingsleer (Van Dijk, 2006). Hier wordt risico gezien als een spreiding om een bepaald (verwacht) gemiddelde. Onzekerheid verwijst weer naar onverwachte situaties en risico naar de potentiële consequentie voor investeringsdoelstellingen. Dat wil zeggen dat risico verwant is aan de doelcriteria van investeringen zoals waargenomen door de beslissingnemer; onzekerheid is verwant aan alle variabelen die effect hebben op de doelcriteria. Het blijkt dat de definities van risico uit de wereld van corporate finance en de beleggingsleer niet aansluiten bij een toepassing op projectontwikkeling. Een beknopte bespreking hiervan in deze paragraaf was echter nodig in verband met de theoretische achtergronden omtrent het begrip risico. Gehner (2003) merkt dus terecht op dat wanneer het risico's met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling betreft (zoals in dit onderzoek), het onderscheid tussen onzekerheid en risico verwaarloosbaar is.

2.2.3 Wat is risicomanagement?

Het continue proces van identificeren, kwantificeren en het beheersen van risico's wordt risicomanagement genoemd. De kracht van dit type management ligt in het vooraf nadenken over mogelijke dingen die mis kunnen gaan in een project. Hierdoor kunnen maatregelen getroffen worden om die dingen die misgaan te voorkomen of te beperken. Risicomanagement is dus in feite het identificeren en anticiperen op toekomstige gebeurtenissen (Van Well-Stam et al., 2003). De term risicomanagement is in principe vrij recent ontwikkeld (Blom, 2008) maar toch kwam in dit onderzoek al naar voren dat de bijbehorende handelingen in feite niet nieuw zijn. Toch is er in de afgelopen halve eeuw veel onderzoek geweest naar die bijbehorende handelingen. Risicomanagement voor gebiedsontwikkeling heeft zo een eigen theoretisch fundament gekregen. Onderdeel daarvan is een definitie. Risicomanagement, in de context van projectontwikkeling, wordt daarin beschreven als 'het onderkennen en beheersen van risico's en onzekerheden tijdens de realisatie van een project met als doel de kans op een succesvol verloop ervan te verhogen' (Stichting Bouw & Research, 2000). Ondanks deze definitie is de discussie over de juistheid ervan nog steeds actueel. Een van de auteurs die een belangrijk bijdrage hieraan levert is Claes. Hij geeft in het boek Risicomanagement(2001) een overzicht van mogelijke definities van risicomanagement bij gebiedsontwikkeling en herkent verschillende aandachtsgebieden van een risicomanagementproces in organisaties:

- *Identificatie van risico's die bedreigend kunnen zijn voor mensen, materiële en niet-materiële belangen en activiteiten.*
- *Een analyse van de waarschijnlijkheid dat een risico optreedt en mogelijke gevolgen daarvan.*
- *Een onderzoek naar beheersmogelijkheden ten aanzien van de risico's. Op basis van deze analyse het opstellen en uitvoeren van maatregelen om risico's te vermijden, voorkomen en verkleinen.*
- *Bestuderen van de mogelijkheden om risico's te dragen. Dit kan door reserves te creëren maar ook door afspraken te maken of verzekeringen af te sluiten.*
- *Regelmatig monitoren of gekozen beheersmaatregelen effectief zijn in het veranderen van de interne en externe omgeving.*

Wanneer specifiek het proces van risicomanagement wordt bestudeerd kan worden vastgesteld dat deze vaak wordt opgedeeld in verschillende stappen. Welke stappen dat zijn is enigszins afhankelijk de benaderingswijze van de auteur(s). Zo maakt het Project Management Institute (2000) een onderscheid tussen *het identificeren van risico's, het analyseren van risico's, het formuleren van de risicorespons, het implementeren van beheersmaatregelen en het monitoren van de risico's*. Halman (2008) onderscheidt drie redelijk vergelijkbare fasen. Allereerst een eerste fase van *diagnosevorming*, waarin de risico-identificatie en –analyse plaatsvindt. De fase die hierop volgt is de fase van *besluitvorming*, waarin keuzes worden gemaakt tussen de volgende opties voor de gediagnosticeerde projectrisico's (Halman, 2008):

- **Vermijden:** één of beide van de factoren kans en gevolg wegnemen
- **Reduceren:** één of beide van de factoren kans en gevolg afzwakken
- **Uitbesteden:** risico's onderbrengen bij verzekeraars
- **Accepteren:** alleen bij zeer kleine kans en/ of zeer kleine gevolgen

En de laatste fase is de fase van *beheersing*, waarin de gekozen beheersmaatregelen worden geïmplementeerd, voorziene risico's worden gemonitord en niet-voorzien risico's worden gedetecteerd (Gehner, 2008). Van Rijn (2010) constateert in de eerste fase van Halman een zekere tweedeling zoals deze in figuur 5 is weergegeven. Deze ontwikkeling wordt beschouwd als enerzijds een stroming die zich focust op de probabilistische analyse om tegemoet te komen aan strenge budgetten en controles die in de toekomst alleen maar zullen toenemen. Bij de tweede stroming wordt getracht om projecten niet enkel op financieel gebied af te rekenen maar wordt ook aandacht besteed aan duurzaamheid, maatschappelijke waarde en de uiteindelijke gebruiker (Van Rijn 2010).

<i>Communicatief risicomanagement</i>	<i>Probabilistische analyse</i>
Bedrijfskundigen	Technici
Mensen	Systemen
Open	(Af)rekenend
Management	Control
Soft	Hard
Mogelijkheden	Resultaten

Fig. 5: Indeling van de twee stromingen risicomanagement (Van Rijn, 2010).

Hoeveel stappen er ook worden onderscheiden, zowel Halman als het Project Management Institute (PMI), veronderstellen een continue of cyclisch proces dat gedurende een project regelmatig moet worden doorlopen. Zo zijn risico's enerzijds te beheersen, maar biedt risicomanagement ook nieuwe mogelijkheden en kansen. Het latere werk door Van Rijn geeft vervolgens weer nieuwe diepgang aan de gemaakte indelingen. De actualiteit omtrent ruimtelijke (binnenstedelijke) ontwikkeling kent een dusdanige dynamiek en onzekerheid (zoals Gehner al constateerde in de discussie onzekerheid & risico) dat dergelijke nieuwe inzichten van groot belang zijn. Alleen dan wordt het theoretisch fundament van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling verrijkt en biedt het ook daadwerkelijk handvatten voor de uitvoerders in de praktijk.

Hoewel er de laatste jaren een toenemende aandacht voor risicomanagement valt waar te nemen, zorgt de huidige kredietcrisis voor een stroomversnelling. Risicomanagement is op dit moment dan ook buitengewoon actueel. Hoewel de huidige actualiteit soms anders doet vermoeden is de kern van het concept niet buitengewoon spectaculair te noemen. In feite beslaat het tal van alledaagse beslissingen die vergelijkbaar zijn met handelingen die wij verrichten voordat we oversteken (links en rechts kijken). Op vergelijkbare wijze houden projectleiders rekening met risico's en laten daar veel van hun beslissingen afhangen. Gezien deze constatering is het aannemelijk dat de huidige belangstelling voor risicomanagement dan ook niet door iedereen als een positieve ontwikkeling wordt beschouwd.

Zo zijn er verscheidene critici die het niet eens zijn met de wijze waarop risicomanagement conceptueel danwel methodisch-technisch gestalte krijgt. Het wordt als weinig toegankelijk beschouwd en gezien als een methode die een beetje verstopt zit in de kieren van projectmanagement. Dit komt ondermeer doordat risicomanagement een discipline is die van oudsher wordt gedomineerd door bijna mathematische theorievorming en technieken (Gevers & Hendrickx, 2001). Het komt dan ook nog vaak voor dat betrokkenen daardoor niet de noodzaak van risicomanagement inzien doordat zij in de veronderstelling zijn dat enkel ervaring en kennis van de markt afdoende is. Ook wordt met regelmaat verondersteld dat risicomanagement een middel is waarmee het functioneren van mensen wordt beoordeeld. Een ander veelgehoord argument tegen risicomanagement is dat de kosten die het met zich meebrengt duidelijk zijn maar de opbrengsten daarentegen niet (Gevers & Hendrickx, 2001). En in een aantal gevallen is er simpelweg geen capaciteit of personeel beschikbaar voor het uitvoeren van risicomanagement.

Behalve critici zijn er vanzelfsprekend ook een aantal voorstanders van de huidige ontwikkeling die nu bij risicomanagement voor gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Zo is een veelgehoord argument dat deze vorm van risicomanagement zorgt voor vertrouwen bij betrokken participanten van het project (Eldonk, 2005). Die zien dat aandacht wordt besteed aan alle mogelijke risico's die een rol kunnen gaan spelen in de (nabije) toekomst. Dit vertrouwen ondersteunt het beslissingsproces en verbetert de onderlinge communicatie (Van Well-Stam et al., 2003). Risicomanagement kan dus een zeer belangrijke factor zijn voor het slagen van een project. Voorwaarde is dan wel dat het gebruikt wordt op de juiste wijze. Het lijkt namelijk alsof de afgelopen decennia de nadruk (te) veel op het analyseren van projectrisico's heeft gelegen en niet zozeer op het managen van deze risico's. Gehner (2006) constateert dat ter ondersteuning van de besluitvorming slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van formele risicoanalysetechnieken. De behoefte aan meer kwantitatief inzicht in de risico's is bij de besluitvormers beperkt. Daarentegen is de toenemende interesse in risicomanagement veel meer gericht op procesbeheersing hetgeen doorgaans om veel meer kwalitatieve (proces)informatie vraagt.

Een goed inzicht in de actualiteit van risicomanagement bij Nederlandse organisaties kan worden geïllustreerd met het onderzoek van Pape et al. (2006). Zij deden een onderzoek naar de mate waarin het concept en de implementatie van risicomanagement zijn intrede heeft gevonden bij zowel publieke als private organisaties. Daaruit bleek dat 11% van alle publieke organisaties een formeel beleid hebben inzake risicobeheer. Dergelijk beleid wordt vaak gezien als een eerste stap in het toepassen van risicomanagement binnen de organisatie (Van Dijk, 2006). Wanneer gekeken wordt naar enkel de Nederlandse gemeenten dan blijkt dat beleid gericht op het toepassen van risicomanagement (in tegenstelling tot private organisaties) nog lang niet overall vanzelfsprekend is (Boorsma, Haisma, & Molenaar, 2006). De gemeenten die wel over een risicomanagementbeleid beschikken schieten echter weer vaak tekort op het gebied van beheersmaatregelen. Een gemaakte constatering in het onderzoek van Pape et al.(2006) is dat het voornemen om het weerstandsvermogen in de toekomst te verhogen vaak wordt genoemd. Met behulp van welke beheersmaatregelen dat moet worden gerealiseerd wordt echter zelden vermeldt. Dit dient volgens het 'besluit Begroting en Verantwoording 2003' echter wel het geval te zijn.

Een kritische kanttekening die bij dit onderzoek geplaatst kan worden is dat deze redelijk gedateerd is. Het is gezien de actualiteit aannemelijk om te veronderstellen dat het percentage van 11% inmiddels al velen malen hoger ligt. Toch kunnen deze onderzoeksresultaten als relevant voor dit onderzoek worden beschouwd. Gezien het geconstateerde verschil tussen publiek en privaat is het namelijk niet ondenkbaar dat dit effecten heeft op de samenwerking in PPS-constructies. Daarnaast dient ook rekening gehouden te worden met de lange doorlooptijd van projecten. De ontwikkeling in risicomanagementbeleid bij Nederlandse gemeenten is zodoende wellicht ook te herkennen in de casestudy's van dit onderzoek.

2.2.4 Conclusies

Binnenstedelijke (her)ontwikkeling is een complexe inhoudelijke en procesmatige materie, die veel van de betrokken vraagt. Omgaan met risico's is een essentieel onderdeel daarvan en het instrument risicomanagement biedt daarvoor handvatten aan gemeenten. Het gaat daarbij om een continue proces van identificeren, kwantificeren en beheersen van al deze risico's. Vanuit gemeentelijk perspectief een essentiële randvoorwaarde om anno 2011 de doelstellingen in ruimtelijke projecten te kunnen bereiken.

Door deze vraag naar risicomanagement op maat, is de theorie omtrent risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling wel explosief gegroeid in de afgelopen jaren. Met deze groei is het aantal voorstanders en tegenstanders eveneens gegroeid. In de vorige paragraaf zijn de argumenten van deze voor en tegenstanders aan bod gekomen. Hoewel voor de argumenten van beide kampen wat valt te zeggen is het voor dit onderzoek met name relevant welke kritiek op de huidige ontwikkelingen wordt gegeven. De genoemde onvrede over de wijze waarop risicomanagement conceptueel danwel methodisch-technisch gestalte krijgt zal in dit onderzoek dan ook zeker nog worden aan bod komen.

2.3 Illustratie: analyse van een casus

Uit de literatuurstudie is tot dusver gebleken dat risicomanagement een belangrijk instrument kan zijn voor gemeenten bij ruimtelijke (her) ontwikkeling. Deze bevindingen zijn op basis van de literatuur gedaan en zullen daarom in deze paragraaf geverifieerd worden aan de hand van een praktijkanalyse. Hiervoor is de gemeente Roosendaal met de casus Stadsoevers gekozen. Dit is een project gelegen in Roosendaal en wat door de gemeente zelf wordt omschreven als een uniek, uitdagend en ambitieus project. Doel van het project is het gebied in de komende jaren tot een aantrekkelijk, waterrijk en groen stadsdeel te transformeren. Het zal in dit onderzoek gebruikt worden als voorbeeld voor het type risicomanagement wat de gemeente Roosendaal uitvoert ten aanzien van binnenstedelijke projecten. Op basis hiervan zal in paragraaf 2.3.4 nader bestudeerd worden welke argumenten en ideeën hieraan ten grondslag liggen en hoe toepassing in de praktijk verloopt. Om te kijken hoe risicomanagement wordt toegepast in de casus is gekozen voor twee meetpunten in het nog steeds lopende ontwikkelingsproces. De meetpunten die hierbij zijn gekozen zijn 2006 en 2010. Deze tijdstippen zijn gekozen vanwege het feit dat op de desbetreffende momenten een risicoanalyse is gemaakt van het project. Door de twee verschillende risicoanalyses te bestuderen en te vergelijken kan inzichtelijk worden gemaakt welke typen risico's hebben plaatsgevonden, welke impact zij (kunnen) hebben en hoe hierop gereageerd is. Bij de start van Stadsoevers werd het project nog Spoorhaven genoemd. Later heeft tijdens de planvorming de naamswijziging plaatsgevonden. Toen werd het gehele project Stadshaven genoemd en de eerste fase kreeg de titel Stadsoevers. Om verwarring -zeker in een latere fase van dit onderzoek- te voorkomen zal consequent worden gesproken van Stadsoevers wanneer hiermee de eerste fase van dit project wordt aangeduid. Naast de bestudering van de beide risicoanalyses is op basis van de gesprekken met betrokkenen van de gemeente Roosendaal ook een beeld ontwikkeld hoe risicomanagement binnen de organisatie is geïmplementeerd en functioneert.



Fig. 6: Locatie van project Stadsoevers in Roosendaal (Gemeente Roosendaal, 2005).

2.3.1 Stadsoevers

Stadsoevers is een groot, prestigieus maar niet onomstreden project. Het is een typisch voorbeeld van een binnenstedelijk herstructureringsproject met meerdere actoren, een lange doorlooptijd, weinig inkomsten en hoge uitgaven. In een tijd waarin gemeenten allen flink moeten bezuinigen klinken verschillende geluiden uit de maatschappij dat het allemaal wat minder ambitieus mag of zelfs zou moeten. Wat dat betreft is in de afgelopen periode (met name rondom het te realiseren stadskantoor) de nodige ophef geweest. Dit is slechts een onderdeel van het project Stadsoevers maar kent een hoog ambitieniveau en wordt als de aanjager van het gehele project Stadsoevers beschouwd. Dit brengt de nodige risico's met zich mee voor het gehele project en deze zijn door de gemeente herhaaldelijk in kaart gebracht.

Wanneer specifiekere gekeken wordt naar de locatiemarken van het project Stadsoevers valt op dat dit in de directe nabijheid van het centrum is. Door de extensief gebruikte, verouderde bedrijfsterrains en immens groot spoorwegemplacement heeft Stadsoevers op dit moment de sfeer van een achterafgelegen gebied (Gemeente Roosendaal, 2005). Het emplacement vormt een harde afscheiding van het centrum van Roosendaal wat toch letterlijk aansluit op het gebied. Gelukkig kent het gebied als geheel niet de droevige staat waarin een groot gedeelte van Stadsoevers verkeert. Naast het emplacement en de bedrijventerrains bevat het namelijk ook een karakteristieke kern gelegen aan een historische lintbebouwing. Daarbij is er ook nog de Roosendaalse Vliet. De aanwezigheid van dit water geeft het gebied potentieel kwaliteit waar in de toekomst een meerwaarde voor bezoekers en bewoners kan ontstaan. De uitdaging voor de gemeente is dan ook om die kwaliteit te benutten. In 2003 is de locatie daarom aangewezen als *de* inbreidingslocatie van Roosendaal. Het is de bedoeling dat Stadsoevers hierdoor een levendig, dynamisch geheel wordt en een grote aantrekkingskracht krijgt op vele terreinen. Het dient een bijzonder leefgebied te worden waar wonen, recreatie, onderwijs en werken op unieke wijze samen dienen te komen. Door deze functies vervolgens te combineren met de reeds bestaande winkels, cafés, restaurants en andere voorzieningen op en rond de kade, dient een aantrekkelijk en levendig centrumgebied te ontstaan. In het plan wordt de huidige verouderde bedrijvigheid grotendeels ingeruild voor voorzieningen waar Roosendaal behoefte aan heeft. Te denken valt hierbij aan nieuwe woningen, een bioscoop, een jachthaven, maar ook een nieuw onderkomen voor een onderwijsinstelling. In totaal worden er 800 woningen en 700m² aan horeca gerealiseerd (Gemeente Roosendaal, 2005).

Eind 2003 werd voor het eerst een masterplan voor het project Stadsoevers ontwikkeld. Dit plan gaf de ambitie weer voor de herontwikkeling van het gebied wat 100 hectare groot is. Op basis van dat masterplan is vervolgens een structuurplan ontwikkeld voor de eerste fase van Spoorhaven (Stadsoevers). Het structuurplan gaf in zoverre aan welke ruimtelijke ontwikkelingen binnen het plangebied beleidsmatig werden gesteund. In 2005 werd daar het realisatieperspectief aan toegevoegd. Daar waar het masterplan en het structuurplan met name vanuit een *wat*-perspectief waren geformuleerd, daar was het realisatieperspectief vooral gericht op de *hoe*-vraag. Daarbij was dus ook voor het eerst nadrukkelijk aandacht voor de risico's en onzekerheden. De gemeente heeft de opgave die bedreigingen weg te nemen. Daarbij heeft het gedurende het proces gebruik gemaakt van verschillende technieken om deze bedreigingen inzichtelijk te maken. Deze zullen in de volgende paragrafen weergegeven worden maar zijn wel vertrouwelijk en daarom in zeer algemene termen weergegeven. Specifiekere toelichting is te vinden in de eveneens vertrouwelijke bijlage 1.

2.3.2 Risicomanagement Stadsoevers 2006 Monte-Carlo analyse (vertrouwelijk)

2.3.3 Risicomanagement 2010 NARIS analyse (vertrouwelijk)

2.3.4 Risicomanagement in de organisatie van de gemeente Roosendaal

2.3.4.1 Risicomanagement als beleid

Getuige de hiervoor beschreven analyses lijkt er vanuit de gemeente Roosendaal volop animo voor het gebruik van risicomanagement. Er zijn in de afgelopen jaren al meerdere onderzoeken geweest naar de (on)mogelijkheden van risicomanagement. De gemeente lijkt daardoor het belang van integratie van risicomanagement in haar organisatie te zien, maar deze houding lijkt deels ook voortgekomen uit de kredietcrisis die de bewustwording ten aanzien van risico's heeft vergroot. Uit de beleidsdocumenten die deze vergrote bewustwording beschrijven vallen een aantal zaken op. Zo is gebleken dat het belang van een gestructureerde vorm van risicomanagement in de gemeente Roosendaal sinds 2007 expliciet wordt onderkend. Sindsdien is er gewerkt aan het projectplan Risicomanagement (Rekenkamer West-Brabant, 2010). De meest recente versie hiervan is uit 2009. Daarin valt te lezen (pag. 18):

‘Om bestuurlijke en ambtelijk risico's verder te kunnen inschatten en beheersen, wordt risicomanagement systematisch in onze organisatie ingevoerd. Het project moet leiden tot directe invoering van risicoanalyses op strategische projecten en trajecten. Het opsporen, analyseren en beperken van risico's dient te leiden tot betere beheersing’.

De doelstelling van het project is implementatie van integraal risicomanagement binnen de gemeente. Dit dient gerealiseerd te worden door het vastleggen van helder beleid, verdeling van taken en verantwoordelijkheden, training van medewerkers en ondersteuning door middel van een risicomanagement informatiesysteem (Rekenkamer West-Brabant, 2010). Er is sprake van een meerjarig traject (groeimodel) met als doelstelling van risicomanagement: Het verkrijgen van structureel inzicht in de risico's die de gemeente loopt bij het realiseren van strategische en operationele doelstellingen. Met dit inzicht wil de gemeente meer kunnen sturen op risico's van processen, programma's, producten en doelstellingen ten behoeve van een effectieve beheersing. Andere doelstellingen van de invoering van risicomanagement in Roosendaal zijn (Rekenkamer West-Brabant, 2010):

“De Raad (en overige gremia) in staat stellen kaders te stellen rondom het risicoprofiel en de huidige weerstandscapaciteit.”

- *Betere beheersing bestuurlijke en ambtelijke risico's*
- *Integraal sturen op risico's & geaccepteerde verantwoordelijkheidsstructuur ten aanzien van risicomanagement*
- *Vergroting betrouwbaarheid interne- en externe rapportages door risicoinformatie*
- *Zorgen dat de organisatie zich houdt aan de van toepassing zijnde wetten en regels*
- *Vergroten kennis en risicobewustzijn medewerkers*

Ook met betrekking tot risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling geldt dat bij de daadwerkelijke realisatie van grote projecten vooral of dat heeft geresulteerd in heldere afspraken. In het onderzoek van de Rekenkamer West-Brabant zijn geen specifieke afspraken aangetroffen met betrekking tot de aanpak/methoden voor inventarisatie en onderkenning van risico's, het vaststellen van beheersmaatregelen c.q. het per fase monitoren en gestructureerd rapporteren ten aanzien van risico's en een herijking van de mogelijke risico's. Geconstateerd wordt dat binnen de gemeente op zich adequate uitgangspunten zijn geformuleerd met betrekking tot de ontwikkeling van risicomanagement, maar dat deze tot dusver niet hebben geleid tot concrete afspraken.

2.3.4.2 Risicomanagement in de praktijk

Door middel van interviews met vier projectmanagers van de gemeente Roosendaal is getracht inzicht te verkrijgen in de uitwerkingen van de genoemde bestuurlijke doelstellingen in de praktijk. Uit deze gesprekken is gebleken dat de doelstellingen als rechtvaardig en doelmatig worden ervaren. De wijze waarop ze echter behaald dienen te worden heerst wat onenigheid over. Zo is gebleken dat er op ambtelijk niveau sprake is van een natuurlijke scepsis jegens risicomanagement, vooral vanwege de wijze waarop het wordt geïmplementeerd. Verscheidene ambtenaren beschouwen risicomanagement als een noodzakelijk kwaad, een hype die vanzelf wel weer overwaait of een bezigheid waarmee in principe elke dag al mee wordt omgegaan. Dit beeld komt enigszins overeen met de critici die zijn genoemd in de literatuur (*zie par. 2.2.3*). Betrokken ambtenaren zijn ook in Roosendaal bij de binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten (vaak al jarenlang) continue bezig met het managen van risico's en in feite lijkt het alsof er simpelweg een nieuw etiket op een deel van hun werkzaamheden wordt geplakt. De 'drang' om dit nu nadrukkelijk een invulling te geven (wellicht anders dan men gewend is) wordt daardoor wellicht eerder ervaren als een beoordeling van de jarenlange toegepaste werkwijze.

Het gevoel van een zekere scepsis binnen de gemeentelijke organisatie impliceert niet dat men principieel tegen risicomanagement is. Er wordt alleen kritisch gekeken naar de modieuze aspecten van de ontwikkelingen en bestuurlijke keuzes die plaats vinden. Risicomanagement is namelijk geen *tool* of model wat op elke situatie kan worden toegepast. Betrokkenen ervaren het debat hierover echter als te veel gestuurd vanuit de gedachte dat het draait om de invoering van 'slechts' een nieuwe methodiek. Het is dan ook niet vreemd dat er kritisch naar implementatie van een dergelijk model wordt gekeken, een houding die ook al in de literatuur is benoemd: weinig consensus over de geschikte toepassing van technieken of modellen. In de praktijk van de gemeente Roosendaal blijkt dit niet anders.

Uit de interviews bleek ook dat de projectmanagers risicomanagement vaak als een onderdeel van projectmanagement zien (*zie ook bijlage 2*). Het behoort tot hun dagelijkse praktijk waardoor iedereen (op een eigen manier) met risico's omgaat. Dit is ook in een onderzoek door Van Capelle (2009) geconstateerd. In hoofdlijnen kan geconstateerd worden dat binnen projecten met name aan risicomanagement wordt gedaan gedurende het overleg met interne deskundigen. Het vaststellen van risico's en het koppelen van beheersmaatregelen hieraan gebeurt dus ook op basis van een inschatting (Van Capelle, 2009). Dit staat volgens Van Capelle wel los van het feit dat er in ieder beslisdocument een risico-inschatting nodig is om naar een volgende projectfase te gaan. Inmiddels wordt getracht hier meer structuur in aan te brengen met behulp van de internetapplicatie NARIS. Dit is een applicatie waarmee risico's gekwantificeerd kunnen worden. Logischerwijs bestaat hierbij wel een mogelijke interpretatieve invulling van risico's en de mogelijke gevolgen ervan. Gebleken is

dat een aantal van de geïnterviewden terughoudend is ten aanzien van dit systeem. Hun verklaring hiervoor is dat de gegevens die uit de kwantitatieve analyse komen slechts een bevestiging zijn van hetgeen ze al wisten (geen toegevoegde waarde) en anderzijds dat de gegevens van het project zonder uitleg verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden door bestuurders.

2.3.5 Conclusies

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk is een praktijkcasus nader bestudeerd. Doel hiervan was het verifiëren van het beeld wat over risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling is ontstaan, naar aanleiding van de literatuurstudie. Uit de bestudering is gebleken dat de gemeente Roosendaal bezig is met het (formeel) implementeren van risicomanagement in haar beleid. Zoals uit de literatuurstudie bleek is dit vaak de eerste stap die wordt gezet door gemeenten. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat dit ook voor de gemeente Roosendaal gold wanneer wordt gekeken naar de andere activiteiten die nu ontplooid worden, ten behoeve van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling. Uit de interviews blijkt dat hierover nog wel wat scepsis bestaat. Met name de verschillende instrumenten die worden aangereikt lijken niet op elkaar afgestemd, wat het nut ervan beperkt. Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat in de gemeente Roosendaal, risicomanagement gebaat is met een duidelijke en transparante structuur van de organisatie. Verantwoordelijkheden moeten bij de juiste persoon liggen en in het verlengde daarvan is een goede afstemming tussen bestuurlijk en ambtelijk vlak nodig. Dit kwam ondermeer tot uiting in de interviews wanneer gesproken werd over het beschrijven van kansen en gevolgen. Zo kan het *gevolg* grootschalig zijn maar de *kans* miniem. Wanneer dat niet voldoende inzichtelijk wordt gemaakt bestaat de angst dat hierdoor averechtse effecten zouden gaan ontstaan. Te denken valt daarbij aan het verkeerd inschatten van het risiconiveau. Door verkeerde interpretatie kan een risico wat als *schadelijk* dient te worden getypeerd als *showstopper* (zie fig. 2) ervaren worden door een bestuurder. Een laatste conclusie die getrokken kon worden is dat een goede integratie van de gekozen risico-instrumenten noodzakelijk is. Er bestaat een behoefte aan een uniforme werkwijze om verkeerde interpretaties uit te sluiten. Uit de analyse binnen de gemeente Roosendaal is een beeld ontstaan dat risicomanagement nog teveel als een (persoonlijke) tool of aanpak wordt ervaren. Uit de bestudering van de praktijkcasus blijkt dat Stadsoevers een typisch voorbeeld is van een binnenstedelijk herontwikkelingsproject. Het is een dynamisch proces wat de nodige weerstand en complicaties kent. In het gekozen praktijkvoorbeeld zijn twee analyses van het project kort beschreven om een indruk te krijgen van de concrete toepassing van risicomanagement bij een gemeente. Bij de bestudeerde analyses zijn twee verschillende technieken gebruikt die beide ook verschillende risico's hebben geïdentificeerd. Het is niet aannemelijk om te veronderstellen dat dit komt door het gebruik van twee verschillende technieken. In het jaar 2005 is een Monte-Carlo analyse gemaakt en in 2010 is gekozen voor een NARIS-methode. Hoewel dit te maken kan hebben met de uitvoerder van de analyse, lijkt het aannemelijker dat de oorzaak ligt in het tijdstip waarop de beide analyses zijn uitgevoerd. Verder kan geconstateerd worden dat met behulp van beide technieken met name inhoudelijke risico's zijn geconstateerd. Dat er geen procesmatige risico's zijn geconstateerd heeft wellicht eveneens te maken met door wie de verschillende analyses zijn uitgevoerd. De oorzaak hiervan kan echter ook liggen aan het type instrument wat is gekozen om de analyse uit te voeren.

2.4 Conclusie

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk is op basis van een literatuurstudie inzichtelijk gemaakt wat risico's zijn. Vervolgens is dieper ingegaan op risicomanagement en hoe dit van nut kan zijn bij ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij is ook toegelicht welke ontwikkeling het concept in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en wat voor- en tegenstanders daar van vinden. Gezien de complexiteit van hedendaagse (binnenstedelijke) ruimtelijke ontwikkelingen kan geconcludeerd worden dat risicomanagement van belangrijke waarde kan zijn. Het wordt vooralsnog echter niet altijd op waarde geschat of op de juiste wijze gebruikt. Dat zorgt ervoor dat de veelzijdige en dynamische rol die van gemeenten wordt verwacht, risicovoller kan zijn dan noodzakelijk.

In het tweede gedeelte van dit onderzoek werd aandacht besteed aan de casus Stadsoevers en de gemeente Roosendaal. Uit de praktijk bleek ook dat de gemeente Roosendaal het nut van risicomanagement inziet maar nog niet de juiste instrumenten heeft gevonden en daardoor onnodig risico loopt. Wanneer opnieuw de koppeling met de literatuur wordt gemaakt dan blijkt dat in de afgelopen jaren, door de grote vraag naar risicomanagement, talloze voorbeelden zijn ontstaan van theorieën en modellen over de toepassing van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling. Velen blijken echter niet voldoende effectief en kennen een (flink) aantal overlappingsen. Uit de literatuur bleek dat critici dan ook aanhalen dat er onvrede bestaat over de wijze waarop risicomanagement conceptueel danwel methodisch-technisch gestalte krijgt. Een constatering die niet enkel in de literatuur naar voren kwam, bleek in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk. Ook in de Roosendaal praktijk bestaat deze onvrede en dan met name vanwege verschillende instrumenten die niet naadloos op elkaar aansluiten.

Naar aanleiding van de opgedane bevindingen uit dit hoofdstukken is een geverifieerd beeld ontstaan over wat risicomanagement is en hoe het toegepast kan worden bij ruimtelijke ontwikkeling. Aan de hand hiervan is vervolgens onderstaand figuur ontwikkeld wat de verschillende invalshoeken inzichtelijk maakt. Het toont aan dat risicomanagement een complexe materie betreft die verschillende invalshoeken kent.

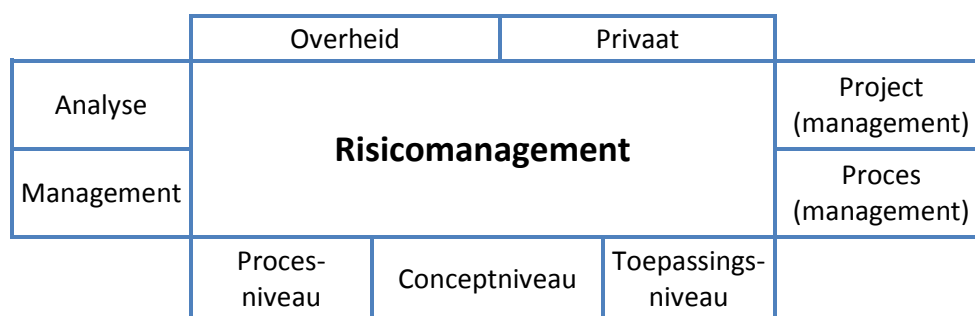


Fig. 7: Verschillende invalshoeken waarvan sprake kan zijn in het geval van risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Deze schematische weergave is geïnspireerd door 'Perspectives on the Public Realm' (Raadschelders, 2003, pag. 26).

Door het verkrijgen van inzicht in het theoriefundament van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling, is in dit hoofdstuk een aantal constatering gedaan. Dit zijn allen factoren die in de theorie als essentieel worden omschreven maar in de praktijk niet, of nauwelijks op waarde worden geschat. Toch lijken zij van belang wanneer *gemeenten risico's bij de totstandkoming van*

binnenstedelijk herontwikkelingsbeleid (proces) beter willen beoordelen en beheersen, zoals de doelstelling van dit onderzoek luidt. Een voorbeeld hiervan is de constatering dat risicomanagement soms als weinig toegankelijk beschouwd wordt of gezien wordt als een methode die een beetje verstopt zit in de kieren van projectmanagement.

Naar aanleiding van deze maar ook andere constatering, zijn een aantal punten geformuleerd. Deze moeten niet als directe aanbevelingen worden beschouwd maar meer als theoretische accenten die van belang zijn om risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling anno 2011, zorgvuldig vorm te geven. Deze zullen dus in het verdere verloop van dit onderzoek verwerkt dienen te worden in de beantwoording van de hoofdvraag. Deze accenten zijn verkregen op basis van zowel de literatuur en de praktijk en kunnen als volgt worden weergegeven:

- *Risicomanagement is niet enkel een instrument of model; het is –mits op de juiste wijze toegepast- een integrale benadering van praktijk gebaseerd op een gekozen gedachtegoed.*
- *Risico's zullen blijven bestaan ongeacht welke vorm van risicomanagement dan ook.*
- *De kracht van risicomanagement zit in herhaling en terugkoppeling.*
- *Risicomanagement stelt eisen aan de structuur van de organisatie; faciliteer ruimte, verantwoordelijkheid en (afstemming tussen) instrumenten voor risicomanagement.*

Wanneer gekeken wordt naar risicomanagement voor specifiek binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, dan kan worden vastgesteld dat het multifunctionele karakter van dit type gebiedsontwikkeling een flink aantal risico's in zich heeft. Ter beantwoording van de deelvraag '*welke risico's zijn er bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*' kan gewezen worden op de hoge investeringskosten, de velen actoren maar ook typische risico's als bodemsanering en archeologie zoals bleek uit de casus. Hoewel deze risico's nadrukkelijk een rol kunnen spelen bij deze vorm van gebiedsontwikkeling zijn er geen speciale risicomanagementtechnieken uit de literatuur naar voren gekomen. Wel kan worden vastgesteld dat deze typische risico's voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling soms het gevolg zijn van het feit dat er bij dit type gebiedsontwikkeling hogere eisen worden gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit terwijl er meer functies, actoren en belangen bij elkaar komen. Bovendien spelen factoren als bereikbaarheid, uitstraling en aandacht voor het historisch perspectief een grotere rol dan bij welke andere vorm van gebiedsontwikkeling dan ook.

3. Theoretisch –Methodische verkenning

In het voorgaande hoofdstuk is vanuit een gemeentelijk perspectief bestudeerd welke problematiek ervaren wordt bij de realisatie van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en hoe risicomanagement hierbij een rol kan spelen. Er is geconstateerd dat het nut van risicomanagement bijzonder groot kan zijn, maar dat het in de praktijk nog het een en ander te wensen overlaat.

In het vorige hoofdstuk zijn eveneens al een select aantal technieken en modellen aan bod gekomen die ter ondersteuning kunnen dienen voor risicomanagement. Het is slechts een kleine greep uit instrumenten waar er op (inter)nationaal niveau nog talloze van te vinden zijn. In dit hoofdstuk zal met behulp van de opgedane bevindingen verkend worden hoe risicomanagement idealiter zou moeten functioneren. Dit wordt gedaan met behulp van een aantal verschillende theorieën, technieken en modellen die bij risicomanagement voor ruimtelijke ontwikkelingen gebruikt kunnen worden. Met behulp van een raamwerk zullen de modellen vergeleken worden, ondermeer op basis van de verkenning uit het voorgaande hoofdstuk. Zodoende kan worden beoordeeld in hoeverre deze modellen adequaat zijn om door gemeenten te gebruiken als risicomanagementmodel bij (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling.

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe het raamwerk tot stand is gekomen. De toelichting op de selectie van de modellen is eerder al gegeven in paragraaf 1.4.3. De analyse van de modellen zelf is terug te vinden in bijlage 3. Naar aanleiding van de bevindingen uit de analyse zal getracht worden om vervolgstappen te zetten richting een advies voor gemeenten voor risicomanagement bij binnenstedelijke ontwikkeling.

3.1 Formulering van een raamwerk

3.1.1 Basisfundamenten

Het ontwikkelen van een raamwerk is een belangrijke voorwaarde om tot een heldere en overzichtelijke vergelijking te komen tussen de verschillende modellen. Het raamwerk voor risicoanalyse ontwikkeld door Van Rijn (2010), biedt goede aanknooppunten voor deze stap. Enkele aanpassingen en toevoegingen zijn wel noodzakelijk, gezien de verschillende uitgangspunten van onderzoek. Het raamwerk gemaakt door Van Rijn is namelijk ontwikkeld om de risico-analyse van verschillende modellen te toetsen. Het analyseren van risico's wordt in dit onderzoek echter als een onderdeel (component) van risicomanagement beschouwd. Om het raamwerk een goede afspiegeling te laten zijn van het gewenste onderzoek, zal naast het raamwerk ontwikkeld door Van Rijn daarom ook gebruik worden gemaakt van de risicomanagementcyclus (fig. 8) alswel van de genoemde theoretische accenten uit het vorige hoofdstuk.

De keuze voor de risicomanagementcyclus als een basisfundament komt voort uit de constatering dat zo, naast de analyse, ook het proces centraal komt te staan. De stappen van de cyclus geven namelijk goed en helder het proces van risicomanagement weer. Het theoretische proces van risicomanagement valt goed weer te geven aan de hand van de kwaliteitscirkel van Deming (Scheper, 2008). Die cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. De vier activiteiten zorgen voor een betere kwaliteit. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is. De vier activiteiten daarbij zijn:

- **PLAN** - Kijk naar de huidige werkzaamheden en stel een plan voor de verbetering van deze werkzaamheden op
- **DO** - Voer de geplande verbetering uit
- **CHECK** - Meet het resultaat van de verbetering en vergelijk deze met de oorspronkelijke situatie
- **ACT** - bijsturen aan de hand van de gevonden resultaten bij CHECK

Wanneer de verschillende stappen van de risicomanagementcyclus hiermee worden vergeleken zijn de overeenkomsten goed zichtbaar. In de eerste stap wordt namelijk getracht inzicht te verkrijgen in de doelstellingen en randvoorwaarden van het project. Deze kunnen betrekking hebben op de tijdsperiode, de gewenste kwaliteit of het financiële resultaat. Een analyse van deze doelstellingen en randvoorwaarden is het fundament van een eerste inventarisatie van de mogelijke risico's. Op basis van deze stap zal dan ook door de projectmanager worden bepaald welke analysemethode het best gebruikt kan worden. Stap 1 maakt, zoals zichtbaar in de figuur 8, geen deel uit van de cyclus en hoeft enkel in de initiatiefase te worden doorlopen. Ook stap 2 wordt enkel in de startfase uitgevoerd. In deze stap worden potentiële kansen en bedreigingen geanalyseerd. Hiervoor is het fundament in principe al gelegd in de vorige stap. Tijdens deze fase is er overigens nog geen sprake van een ruimtelijk programma, een (grond)-exploitatieberekening of een samenwerkingsovereenkomst. Hierdoor zijn mogelijke gevolgen van financiële risico's moeilijk in te schatten. Daarom wordt in deze stap voornamelijk gezocht naar de meest relevante potentiële kansen en bedreigingen. Van belang daarbij is wel dat de achtergrondfactoren van potentiële risico's en kansen in kaart worden gebracht. Zodoende kan inzichtelijk worden gemaakt welke invloed risico's kunnen gaan hebben bij bepaalde ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is het belang van een private partij met een grondpositie en hun bereidheid tot samenwerking. Naar aanleiding van de lijst met risico's die ontwikkeld is in stap 2, dient een ordening te worden gemaakt. Met behulp van een risicoanalyse kan deze ordening in de potentiële risico's worden aangebracht. In deze analyse spelen de kans dat de risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen en de mogelijke impact daarvan een belangrijke rol. Niet alle potentiële risico's zijn belangrijk bij de start van het project. Dit kan zijn omdat de gevolgen van een dergelijk risico nog niet zijn in te schatten. Ook is mogelijk dat er geen harde uitspraken mogelijk zijn over de kans dat het risico zich daadwerkelijk kan voordoen. Dat betekent niet dat dergelijke "slapende" risico's in een later stadium niet van groot belang kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is de mogelijke marktontwikkeling. Om kansen en bedreigingen die geconstateerd zijn in de analyse te benutten, dient een beheersstrategie te worden opgesteld. Hiermee kan de projectmanager maatregelen nemen om zodoende de kansen en de bedreigingen te vermijden, reduceren, uit te besteden of te negeren. In de laatste stap van de cyclus wordt een

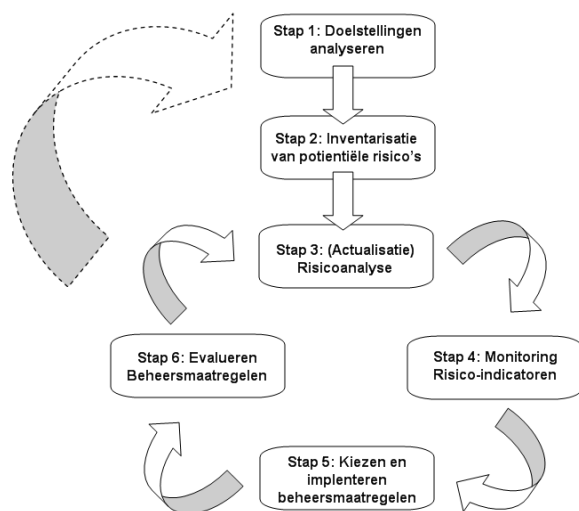


Fig. 8: Risicomanagementcyclus voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Bronnen: (Gehner E. , 2004), (Eldonk, 2005) (Kenniscentrum PPS, 2004).

evaluatie van de genomen maatregelen gemaakt. Vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn: In hoeverre zijn de beheersmaatregelen op het juiste moment gemaakt en hebben ze tot het gewenste beleid geleid. Deze stap draagt bij aan de effectiviteit van desbetreffende maatregelen in de toekomst.

Als laatste belangrijke basisfundament ter ontwikkeling van het raamwerk is gebruik gemaakt van de geformuleerde aandachtspunten in hoofdstuk 2 in samenhang met de theorie achter het risicomanagementproces. Het is echter lastig om deze op een objectieve wijze in het raamwerk als zodanig te operationaliseren. Om toch op een evenwichtige wijze een indicatie van deze accenten in de modellen te achterhalen zal per genoemd criteria een score worden gegeven op een schaal van 1 tot 5. Zodoende worden de gekozen modellen ook nog beoordeeld op criteria die eerder in dit onderzoek aan bod zijn gekomen en relevant worden geacht voor een risicomanagementmodel bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Het raamwerk wat op deze basisfondamenten is ontwikkeld pretendeert niet alomvattend te zijn, maar biedt wel een overzichtelijk kader waarbinnen de verschillende modellen vergeleken kunnen worden. De focus zal daarbij liggen het onderscheid tussen analyse en management zoals die grofweg ook in de risicomanagementcyclus (*zie fig. 8*) valt te herkennen. In de drie (continue) stappen die hierop dienen te volgen worden handelingen naar aanleiding van de eerste stappen verwacht. Feitelijk vormen deze gezamenlijk de handelingsfase. Dit onderscheid dient ook tot uiting te komen in het raamwerk. Uiteindelijk zal daardoor inzichtelijk worden hoe de modellen ten opzichte van elkaar functioneren maar kan ook opgemaakt worden welke kenmerken de verschillende modellen typeren.

3.1.2 Opbouw Raamwerk

In de vorige paragraaf is toegelicht welke basisfondamenten ten grondslag zullen liggen aan het raamwerk dat gebruikt zal worden bij dit onderzoek. Op basis daarvan is gekozen voor de volgende indeling:

- Algemene kenmerken
 - Niveau
 - Werkveld
 - Risicodefinitie
 - Diepgang
- Analysekenmerken
 - Analyse kader
- Managementkenmerken
 - Monitoring
 - Beheersmaatregelen
- Overige kenmerken
 - Geconstateerde criteria
 - Algemene opmerkingen

Uit deze indeling is goed zichtbaar dat het raamwerk ontwikkeld door van Rijn (2010) als uitgangspunt is gebruikt, maar dat er extra aandacht aan het managementaspect van de risicomanagementcyclus is besteed. De criteria uit het vorige hoofdstuk zullen beoordeeld worden in

de categorie overige kenmerken. Met behulp van dit raamwerk is een vergelijking gemaakt tussen de verschillende modellen. Deze is zichtbaar in bijlage 3. Hieronder zal een verdere toelichting op het raamwerk worden gemaakt.

3.1.2.1 Algemene kenmerken

Niveau: Onder niveau wordt verstaan op welke operationele fase van het project de methode gericht is. Van Rijn (2010) herkent hierin drie fases: strategisch, tactisch en operationeel. In de strategische fase gaat het over de tijd voor het initiatief en de eerste verkenningen na het initiatief. Daarna volgt de tactische fase, van de definitie tot net na de aanbesteding. Als laatste de operationele fase die over het laatste stuk van het project gaat, via het concluderen van de aanbesteding tot de realisatie.



Fig. 9: Niveau gedurende een project (Van Rijn, 2010).

Werkveld: Onder het werkveld wordt gespecificeerd voor welke soort projecten en instanties de methode bedoeld is danwel voornamelijk gebruik wordt.

Risicodefinitie: Iedere methode hanteert zijn eigen definitie van het begrip risico. Dit is de basis van het model en relevant voor het maken van een vergelijking. Soms worden bijvoorbeeld kansen ook meegenomen in een analyse. Met dit onderdeel wordt de specifieke definitie van risico zoals de methode voorstelt omschreven. De algemene definitie van risico, kans maal gevolg wordt hier te algemeen geacht en er wordt vanuit gegaan dat iedere methode die ondersteund. Met behulp van dit onderdeel kan dus worden ingeschat welke achtergrond (Gericht op Kosten-baten, kwaliteit)

Diepgang: De diepgang van alle risicomangementmethoden is onder te verdelen in verschillende niveaus die oplopen in detaillering. Hiermee wordt getracht aan te geven in hoeverre er gebruikt gemaakt wordt van kwalitatieve of kwantitatieve benaderingen om een risico te duiden. Hiermee kan het algemene karakter van het model verder worden verduidelijkt.

3.1.2.2 Analysekenmerken

Analysekader: Binnen iedere methode wordt een kader opgesteld van waaruit de risicoanalyse gedaan wordt. Dit kader is opgebouwd uit hoe de projectdoelstellingen gedefinieerd worden, hoe de kans van risico-optreden ingeschaald wordt en hoe het effect van de gebeurtenis op de projectdoelstelling wordt ingeschaald. Dit onderdeel is over de volgende drie aspecten verdeeld (Van Rijn 2010):

- Projectdoelstellingen; hoe de projectdoelstellingen gedefinieerd worden en wat de doelstellingen zijn waarop risico's invloed hebben.
- Kansverdeling; hoe de kans van optreden geëvalueerd wordt.
- Impact op projectdoelstellingen; hoe de impact op de projectdoelstellingen geëvalueerd wordt.

3.1.2.3 Managementkenmerken

Monitoring: Met dit onderdeel wordt inzichtelijk gemaakt hoe de monitoring van risico-indicatoren wordt vormgegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan technieken en waarborging van dit proces gedurende het project.

Beheersmaatregelen: Onder dit onderdeel worden de methoden voor het opstellen van beheersmaatregelen genoemd. Belangrijke elementen in dit onderdeel zijn hoe de beheersmaatregelen gedefinieerd worden en ook wie ze opstelt is van belang. Daarnaast wordt ook de verdere verwerking van de beheersmaatregelen bekeken. Dit onderdeel wordt als belangrijkste geacht voor de vergelijking en deze is dan ook opgenomen in het raamwerk.

Terugkoppeling: In dit managementonderdeel wordt de wijze beschreven waarop terugkoppeling vorm krijgt. Hiermee wordt bedoeld op de wijzen waarop gewaarborgd wordt dat de effecten van de genomen beslissingen ook daadwerkelijk worden gecommuniceerd. Dit onderdeel ligt dan ook in het verlengde van het onderdeel beheersmaatregelen.

3.1.2.3 Overige kenmerken

Geselecteerde criteria: In dit onderdeel worden de geformuleerde aandachtspunten uit het vorige hoofdstuk gebruikt. Voor elk model wordt bepaald in hoeverre ze voldoen aan dat criteria. Dit wordt uitgedrukt in een score die kan liggen tussen 1 en 5. Hierbij is een score van 1 gelijk aan *niet gewaarborgd*, 2 aan *matig gewaarborgd*, 3 aan *gemiddeld / geen expliciete uitspraak*, 4 aan *redelijk gewaarborgd* en 5 aan *volledig gewaarborgd*.

Algemene opmerkingen: Alle opvallende zaken die de methode onderscheiden ten opzichte van de andere methoden zullen hier worden toegelicht.

3.2 Toelichting risicomanagementmodellen

3.2.1 RISMAN-methode

De Risman-methode is opgezet door het kennisnetwerk RISNET. Het netwerk RISNET was een van de eerste dat begon risicomanagement te integreren in ruimtelijke projecten (Well-Stam et al., 2003). In de periode 1992-1994 werd daarmee begonnen door Rijkswaterstaat wat het Project Ramingen Infrastructuur (PRI) destijds uitvoerde. Doel hiervan was het doen van aanbevelingen om de kwaliteit van de raming van Rijkswaterstaatprojecten te verbeteren (Risman Instituut, 2005). Na de afronding van PRI eind 1994 ontstond bij de partijen die bij dit project betrokken waren geweest behoefte aan een gestructureerde methode waarmee projectrisico's geanalyseerd en beheerst kunnen worden. Dit heeft geleid tot het project "RISMAN" dat in de periode 1995-1996 is uitgevoerd. Volgens de RISMAN-methodiek moet risicomanagement beschouwd worden als een cyclisch proces, enigszins vergelijkbaar met de risico-managementcyclus. In dit proces wordt vanaf de initiatieffase tot de beheerfase per fase hetzelfde traject doorlopen (*zie figuur 10*).

Een fase start met het uitvoeren van een risicoanalyse. Vervolgens worden er beheersmaatregelen opgesteld. In het vervolg is het belangrijk dat de beheersmaatregelen uitgevoerd worden en binnen de laatste stap is het van belang dat de beheersmaatregelen geëvalueerd worden. Als er binnen een fase een bepaalde hoeveelheid vordering is geboekt, is het wel van belang dat de uitgevoerde risicoanalyse geactualiseerd wordt. Daarna worden daar vervolgens weer beheersmaatregelen voor gekozen, ze worden geïmplementeerd en geëvalueerd. Als er een nieuwe fase start wordt er opnieuw een risicoanalyse uitgevoerd en worden dezelfde stappen weer doorlopen.

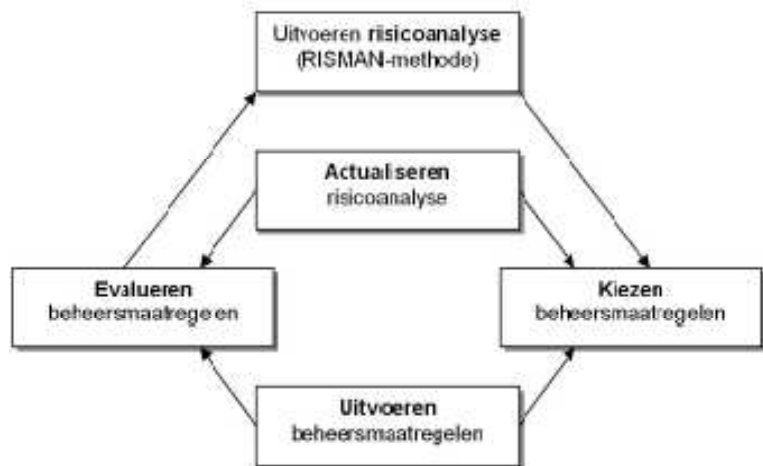


Fig. 10: De RISMANmethode (Risman Instituut, 2005).

3.2.2 NARIS-Methode

Het NARIS-systeem is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). Deze organisatie is in 2001 opgericht en beschouwt zich als een totaalleverancier op het gebied van risicomanagement (Van Capelle, 2009). Omdat NAR in wil zetten op een breed publiek zijn er verschillende modules ontwikkeld. NARIS kan op die manier door verschillende instanties gebruikt worden. Er wordt in dit onderzoek ingegaan op de 'projectmodule'. Deze module is specifiek gericht op het berekenen van risico's in (ruimtelijke) projecten. Wanneer gekeken wordt naar het NARIS-systeem, dan kan worden geconstateerd dat dit systeem in principe uit drie kernonderdelen bestaat. In het eerste onderdeel worden de risico's, maatregelen en schades berekend. De input voor dit deel van NARIS bestaat uit risico's en maatregelen opgesteld door NARIS zelf, die beschikbaar zijn in de centrale kennisdatabase. Ook worden er meer specifieke risico's, maatregelen en overige gegevens van gemeente ingevoerd. Zodoende ontstaat het profiel van het project.

Met deze gegevens kan worden geschakeld naar het tweede kernonderdeel. Dit tweede onderdeel wordt de 'monitor' genoemd. Het onderdeel monitor bestaat uit zes vaste onderdelen: risicomonitor, maatregelmonitor, polis-monitor, schademonitor, weerstandsmonitor en bezittingmonitor. In de risicomonitor wordt een overzicht gemaakt van de ingevoerde risico's. Dit is een combinatie van de door de beheerder en de door andere betrokken partijen ingevoerde risico's. De maatregel, schade en bezittingmonitor doen hetzelfde als de risicomonitor, maar dan voor respectievelijk alle maatregelen, schades en bezittingen. Met dit onderdeel binnen het systeem wordt te allen tijde binnen een oogopslag duidelijk wat het actuele risicoprofiel is.

Ten derde beschikt het systeem over een onderdeel analyse. Hierbinnen zijn er verschillende analysemogelijkheden, waarmee er beter op risico's en risicokosten gestuurd kan worden. Op deze manier kunnen gegevens op een handige manier met andere organisaties in dezelfde branche gedeeld worden, zodat beide partijen er beter van worden (*benchmarking*). Daarnaast kan er binnen dit deel berekend worden hoeveel vermogen er nodig is om risico's af te dekken. Al deze

stappen (zie figuur 11) met de subonderdelen van het NARIS-systeem zijn vormgegeven in een internetapplicatie die toegankelijk is met behulp van gebruikersgegevens en een wachtwoord.

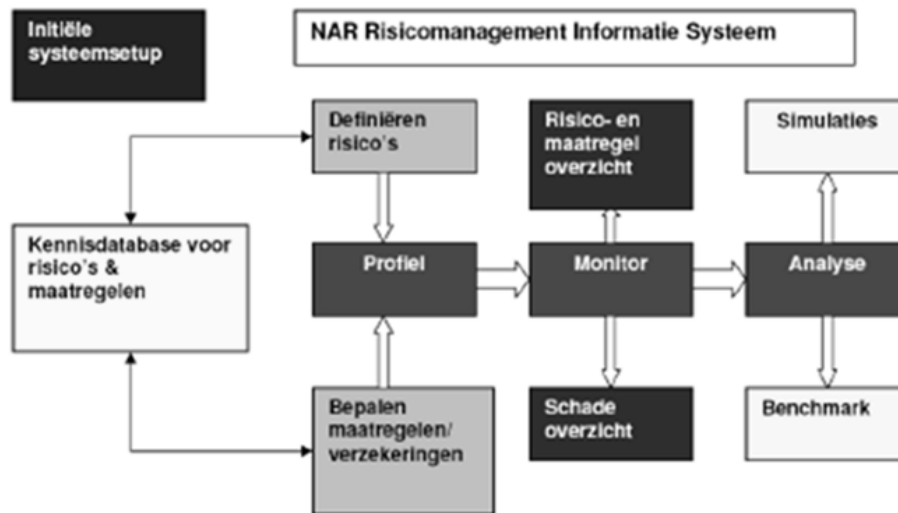


Fig. 11: De NARIS-methode.

3.2.3 De METROGIDS

De METROgids is een handboek wat de manier beschrijft waarop de gemeente Roosendaal projecten uitvoert. De praktische insteek staat daarbij voorop. Vanwege deze projectmatige insteek is dan ook gekozen voor dit model. Het maakt gebruik van verschillende formats waarmee handreikingen worden gedaan om op een goede, doeltreffende en resultaatgerichte manier aan projecten te werken of te leiden. Binnen het projectmatig werken spelen diverse partijen en personen een belangrijke rol. Het is aan de projectmanager om deze mensen en/of partijen en hun belangen bij elkaar te brengen. Door een eenduidige manier van werken en door deze ook binnen de organisatie (en daarbuiten) uit te dragen, wordt het voor alle betrokkenen duidelijk hoe projecten aangepakt worden en welke rol iedereen kan en moet spelen. Zo wordt het proces helder voor alle betrokkenen. Met name vragen als welke rollen er zijn er in het proces, hoe kan een complexe opgave worden opgepakt en welke resultaten (producten) moeten uiteindelijk worden opgeleverd, kunnen zodoende beantwoord worden. Met het doel procedures en gewoonten verder te stroomlijnen en duidelijker en eenduidiger in de organisatie in te bedden kan elk project handvatten worden aangeboden. De kracht van de gids zit hem daarbij vooral in de bijlagen; dit zijn alle beslisdocumenten en bijbehorende producten die per fase beschikbaar zijn.

De start van de METROgids is het moment waarop een project wordt geformuleerd. Wanneer duidelijk is wat een project is, kan aan de slag worden gegaan. Er zijn talloze verschillende definities van een project dus dit kan tot verwarring leiden. Daarom dienen er een aantal criteria te worden opgesteld voor het definiëren van het project. Wanneer een project is vastgesteld dient vervolgens een fasering opgesteld te worden. Het project wordt opgeknipt in fases. Hierdoor wordt voorkomen dat allerlei bijkomende zaken in het project worden meegenomen. De fasering wordt ook wel gezien als de weg waarlangs het resultaat bewerkstelligd moet worden (Gemeente Roosendaal, 2007).

Na de fasering komt beheersing aan bod. Voor een effectieve sturing is beheersing cruciaal. Daarom zijn een aantal beheersfactoren opgenomen in de gids, waaraan getoetst kan worden welke risico's

zich per factor kunnen voordoen. Door de fasering ontstaan ook beslismomenten. Elke fase dient te worden afgerond met een beslissingdocument totdat de laatste fase is bereikt. Zodoende kan worden voorkomen dat het project op de goede weg blijft binnen de gestelde kaders.

3.2.4 RAMP-Methode

Risk Analysis and Management for Projects (RAMP) is ontwikkeld in een samenwerking tussen The Institution of Civil Engineers, the Faculty of Actuaries and the Institute of Actuaries (The Institution of Civil Engineers, The Faculty of Actuaries & Institute of Actuaries, 2005). De noodzaak voor deze methode is volgens de ontwikkelaars ontstaan doordat de bestaande methoden faalden om een flink aantal risico's te constateren. Bij de RAMP methode wordt ervan uitgegaan dat risico's geïdentificeerd worden voor de eigenaar, de partij die de investering doet en het eindresultaat bezit. Doel van de methode is om niet alleen om te gaan met onzekerheden in grote projecten, maar er ook een financiële verantwoording aan te geven. Zodoende wordt getracht een beter overzicht van het totale risicoprofiel te krijgen.

De RAMP-methode moet beschouwd worden als een uitgebreid kader waarbinnen risico's een financiële waarde toegedicht krijgen om vervolgens effectief beheerd te kunnen worden. De methode streeft dan ook naar het creëren van zo veel mogelijk zekerheid in een onzekere toekomst. Het is dan ook niet enkel toepasbaar bij de beoordeling van nieuwe projecten, maar ook bij het maken van beslissingen over het al dan niet investeren in een project. Daarnaast kan het ook de risico's inzichtelijk maken bij de lancering van een nieuw product of dienst, of bruikbaar zijn bij het verminderen van risico's in een bedrijf. Wanneer inhoudelijk naar de methode wordt gekeken kan geconstateerd worden dat de methode bestaat uit vier activiteiten, die over het algemeen worden uitgevoerd op verschillende momenten in de levenscyclus van een project. De vier activiteiten zijn hieronder weergegeven (The Institution of Civil Engineers, The Faculty of Actuaries & Institute of Actuaries, 2005):

	Activity:	When:
A	Process launch	Conducted early in the investment life-cycle
B	Risk review	Conducted before key decisions or at intervals
C	Risk management	Conducted continually between risk reviews
D	Process close-down	Conducted at the end of the investment life-cycle or on premature termination

Elk van deze activiteiten bestaat uit verschillende fasen. Deze worden opgebouwd uit een aantal processtappen. In de eerste stap wordt de fundering gelegd voor de rest van het RAMP proces. In deze stap wordt namelijk de eerste informatie over het project vergaard en gecontroleerd. Ook wordt er hier al gekeken naar de financiële informatie, zoals de grootte van de investeringen en het aantal betrokken partijen dat bereid is tot investeren. Met al deze informatie wordt een RAMP Proces Plan opgesteld en een financieel model van het project ontwikkeld.

In de tweede stap van het model worden de risico's beoordeeld. Deze beoordeling van risico's moet met terugkerende regelmaat in het project plaatsvinden. In de eerste fase van beoordeling worden de risico's compleet neutraal geïdentificeerd zonder enig hulpmiddel, om de denkrichtingen van het projectteam zo open mogelijk te laten. In latere fasen wordt er gebruikt gemaakt van ondersteunende producten, zoals een risicomatrix of een lijst met risico's uit vorige projecten. De geïdentificeerde risico's worden opgenomen in een risicoregister met een voorlopige indicatie van hun significantie en een overzicht van hun relatie tot elkaar. Aan het eind van deze stap is de

risicoanalyse afgelopen en moet er een investeringsbesluit worden genomen. Indien het project groen licht krijgt wordt er overgegaan tot de implementatie van risicomanagement in de derde stap. Hierin worden de geformuleerde beheersmaatregelen en afspraken uit de vorige stap vastgelegd in een risicomanagementplan. In dit plan krijgt ieder risico een formele eigenaar die er zorg voor moet dragen dat het risico wordt beheerst en gecontroleerd. Periodiek moet stap 2 worden herhaald om te zorgen dat het risicoregister en de beheersmaatregelen up to date blijven. Ook moet er in de gaten worden gehouden dat er geen nieuwe risico's ontstaan.

In de laatste stap wordt de RAMPmethode formeel afgesloten. Deze stap staat in het teken van de Evaluatie. Er wordt gekeken welke invloed de risico's gehad hebben en of de opgestelde risicobeheersing heeft gewerkt. Deze informatie wordt samengevat in een afsluitend rapport wat als input zou kunnen dienen voor latere RAMP processen. Zelfs als het project niet afgemaakt is omdat de risico's te hoog waren, is een afsluitend rapport erg belangrijk (Van Rijn, 2010).

3.3 Analyse van de modellen

Door de analyse van de beschreven modellen kan worden geconstateerd dat de verschillende methoden op een praktische wijze de problematiek benaderen. In bijlage 3 is per raamwerkategorie uitgebreid de kenmerken van elk model beschreven. In deze paragraaf worden per model de meest opmerkelijke kenmerken genoemd. Daarnaast zal ook per subonderdeel van het raamwerk, beknopt worden beschreven welke opvallende zaken aan het licht zijn gekomen.

Wanneer gekeken wordt naar de RISMANmethode, dan valt met name de overeenkomst op met de cyclus die als basisfundament voor de criteria is gehanteerd. De sterke punten van het model zijn flexibiliteit, logische onderverdeling en activiteiten die algemeen toepasbaar zijn. Het is wel de vraag in hoeverre het inspeelt op de situatie voor gemeenten bij (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling, die sinds de ontwikkeling van het model flink veranderd is door een toename van PPS-constructies en een afname aan financiële mogelijkheden voor gemeenten.

Wat betreft de NARIS-methode kan worden geconstateerd dat deze methode in feite de stappen twee en drie van het cyclisch proces van risicomanagement op een (zeer) gedetailleerde wijze heeft uitgewerkt. Er wordt met behulp van NARIS een gedetailleerde risicoanalyse uitgevoerd en er worden beheersmaatregelen aan die risico's gehangen. Al met al kan het systeem beschouwd worden als een uitstekend middel om projectrisico's te kwantificeren. NARIS is echter met het opstellen danwel vastleggen van beheersmaatregelen niet erg uitgebreid. Kort gezegd kan worden vastgesteld dat niet alle basisfondamenten even nadrukkelijk terugkomen in NARIS. Hiermee wordt dan met name het vervolgproces van het uitvoeren en evalueren van risico's bedoeld.

De METROgids valt in deze vergelijking voor risicomanagementmodellen enigszins uit de toon omdat het een projectmatig model is en geen risicomanagementmodel. Vanuit de veronderstelling dat projectmanagement een invulling van risicomanagement impliceert (zie ook hst 3.2.1) is dit model toch opgenomen in de vergelijking. Hieruit is gebleken dat het model uitermate geschikt is voor de pragmatische benadering van (ruimtelijke) projecten. Doel van de analyse is echter het beoordelen van de gids als een volledig gemeentelijke risicomanagementbenadering. Hieruit is echter gebleken dat er simpelweg geen technieken voor het maken van een analyse zijn opgenomen. Interne risico's zoals de organisatie van het proces kunnen met dit model tot op zekere hoogte, wel kunnen worden ondervangen.

Als laatste model in deze vergelijking is de RAMP-methode geanalyseerd. Dit model kent een nadrukkelijke financiële insteek. Het lijkt daardoor zich wat meer te richten op de onderbouwing van

investeringsbeslissingen dan daadwerkelijk risicomangement. Desondanks is het een model wat als een van de weinige ook een uitvoerige afwegingsmogelijkheid bevat aangaande welke beheersmaatregelen te gebruiken.

Op basis van de analyse uit bijlage 3 kunnen een aantal verschillende zaken worden geconstateerd. Allereerst kan wat betreft de *algemene kenmerken* worden vastgesteld dat alle modellen suggereren van operationele aard te zijn, maar desondanks weinig inzicht verschaffen om concreet aan de slag te gaan. Modellen richten zich min of meer op hetzelfde werkveld, maar dat is gezien de keuze voor dit type modellen niet erg verwonderlijk. Het verschil tussen oudere en nieuwere methoden wordt ondermeer duidelijk door het onderscheid tussen positieve en negatieve risico's wat oudere modellen (in eerste instantie) niet hebben. Zo gaat bijvoorbeeld de RISMANmethode uit van alleen negatieve risico's.

Wat betreft de *analysekenmerken* is gebleken dat bij de bestudeerde modellen de nadruk (oorspronkelijk) vooral op het maken van de analyse lijkt te liggen. Het analysekader is vaak zeer uitvoerig en theoretisch zeer sterk onderbouwd. Met name de NARIS-methode kent talloze subonderdelen om deze analyse scherp en zorgvuldig vorm te kunnen geven. Daarentegen hebben veel modellen minder uitvoerige vervolgstappen naar aanleiding van de analyse geformuleerd. Inmiddels lijkt het belang van de cyclus ook doordrongen en wordt er door middel van updates aan de modellen gesleuteld. Deze toevoegingen zijn echter niet zo effectief en uitgebreid te noemen als de analysecomponent.

Wat betreft de *managementkenmerken* kan worden vastgesteld dat aspecten als monitoring en beheersmaatregelen zeer beperkt vormgegeven zijn. Hierbij dient wel de nuance te worden aangebracht dat beheersmaatregelen wel worden opgesteld. De methoden gaan daarbij uit van tijd en geld en eventueel nog een aantal andere beheeraspecten zoals kwaliteit of veiligheid. Deze beheersmaatregelen worden echter opgesteld naar aanleiding van een analyse. Het daadwerkelijk toepassen van deze maatregelen wordt in veel gevallen slechts minimaal gefaciliteerd.

Als laatste zijn de *overige kenmerken* genoemd. Onderdeel hiervan waren de criteria die aan bod zijn gekomen in het vorige hoofdstuk. De resultaten hiervan geven een indicatie van de wijze waarop de modellen functioneren ten opzichte van de criteria die zijn opgesteld naar aanleiding van de gemaakte constatering in de literatuur en de praktijk. Hieruit bleek dat over het algemeen het belang van herhaling en terugkoppeling binnen het model het best geïntegreerd is bij de onderzochte modellen. De slechtste score werd behaald op de criteria "*risico's blijven bestaan ongeacht welke vorm van risicomangement dan ook*". Bijna alle modellen geven namelijk onterecht een illusie dat met behulp van het desbetreffende model, risico's zich niet langer meer zullen voordoen. Geconcludeerd kan worden dat op basis van deze indicaties geen enkel model de criteria volledig weet te waarborgen in het systeem.

Als laatste kan worden gesteld dat de methoden een theoretisch overzicht geven over hoe de processen ingericht kunnen worden. Nergens wordt er echter specifiek aandacht besteed aan de "softe" kant van het proces. Hiermee wordt bedoeld op elementen in het proces als discipline & structuur, maar ook de opzet van de organisatie. Het is een constatering die eigenlijk vooraf dient te worden gegaan door de vaststelling dat alle bestudeerde modellen uitblinken in het achterwege blijven van inhoudelijke ankerpunten om sturing te geven. Welke data, technieken en variabelen er worden toegepast is weinig transparant te noemen. De projectmatige insteek waardoor allen gekenmerkt worden treedt bij het ene model wat nadrukkelijker op dan het andere, maar de assumpties ten aanzien van het proces zijn in de modellen zeer vergelijkbaar.

3.4 Risicomanagementtechnieken

3.4.1 Analysetechnieken

Tot nu toe zijn in dit hoofdstuk een viertal modellen de revue gepasseerd en uitvoerig bestudeerd. Uit deze analyse maar ook in eerdere hoofdstukken (*o.a. hoofdstuk 2.3.2*), bleek dat het uitvoeren van risicomanagement gedaan wordt met rekenmodellen en technieken. Vaak vormen deze technieken een onderdeel van een bepaalde vorm van risicomanagement. Sommige van die technieken zijn zeer specialistisch, anderen zijn voor veel verschillende doeleinden bruikbaar (Gevers & Hendrickx, 2001). Het is wederom onmogelijk om een volledigheid aan informatie te bieden. Toch is het belangrijk om inzichtelijk te maken (met name met betrekking tot de technieken die eerder al genoemd zijn in dit onderzoek) welke technieken veel in de praktijk voorkomen en wat hun achtergrond is.

Uit de literatuur blijkt dat met name aandacht wordt besteed aan technieken die het maken van een diagnose danwel een analyse in de strategische of tactische fase makkelijker maken (*zie fig. 9*). Zo zijn er verscheidene technieken die ter ondersteuning van het identificeren en analyseren van de risico's zijn ontwikkeld. Voor het identificeren van de risico's zijn technieken zoals brainstorming, interviews, checklists, oorzaak-en-gevolg diagrammen, SWOT-analyses en stakeholderanalyses beschikbaar (Gehner, 2004). Bij het analyseren van risico's wordt een onderscheid gemaakt tussen het kwalificeren en het kwantificeren van de risico's. Zowel bij een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse wordt een inschatting gemaakt van de kans op en het effect van een risico. Een kwalitatieve analyse is in de eerste plaats gericht op het snel prioriteren van de risico's. Hiertoe worden de kans en het effect in kwalitatieve termen ingeschat en middels een kans/effect-matrix (Gehner, 2008) beoordeeld of via een puntenverdeling op volgorde gezet. Een kwantitatieve analyse geeft numeriek inzicht in de kans op en het effect van risico's. Deze analyse kan zowel inzicht geven in afzonderlijke risico's als het totaalrisico (Risman Instituut, 2005). Meestal worden de risico's berekend als afwijking op het financiële rendement van een project.

Voorbeeld van een meer kwalitatieve techniek is de scenario-techniek. Deze techniek maakt gebruik van het optimistische, het pessimistische en het meest waarschijnlijke alternatief. Zij vormen de basis om de verwachte waarden van een bepaald aspect te berekenen, zoals bijvoorbeeld de doorlooptijd. Zo worden verschillende handvatten gecreëerd waarmee men in staat is adequaat te reageren op verschillende situaties. Met behulp van de formules kan vervolgens worden bepaald wat de verwachte waarde is. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de grootte van de spreiding tussen de optimistische en pessimistische schatting en de beschikbare reserves (Gevers & Hendrickx, 2001).

Een andere techniek is het gebruik van beslissingsbomen. Hiervan kan gebruik worden gemaakt wanneer alle mogelijke uitkomsten onder onzekerheden in kaart dienen te worden gebracht. Met behulp van de verwachtingswaardeberekening kan vervolgens de waarde van iedere mogelijke uitkomst worden berekend. Afhankelijk van persoonlijk gedrag bij besluitvorming onder onzekerheid (risicomijdend, zoekend of neutraal) wordt een uitkomst gekozen die bij dit gedrag past. Een techniek die zowel de boomstructurentechniek als de scenariotechniek gebruikt is de Monte-Carlo Analyse. Deze analyse start met een specifiek scenario wat door de projectmanager wordt ingevoerd. Hierin zijn alle mogelijke onzekerheden van het project opgenomen met hun mogelijke uitkomsten. In de analyse wordt vervolgens het project een flink aantal maal (300 tot 1000 keer) doorgerekend met als doel het maken van een waarschijnlijkheidsverdeling van de resultaten. Die verdeling geeft een soort van gewogen gemiddeld projectrisico plus het inzicht in de afhankelijkheden tussen projectrisico's

onderling. Door de complexiteit en de duur van de analyses wordt deze tool feitelijk vrijwel alleen in grote of kritische projecten toegepast (Gevers & Hendrickx, 2001).

De kwantitatieve technieken – en met name de probabilistische technieken, zoals de Monte Carlo simulatie, waarbij een kansverdelingsfunctie van het rendement van een project wordt berekend – zijn ontwikkeld op basis van de volgende onderliggende veronderstellingen (Gehner, 2008):

- Een risico kan worden gemodelleerd als kans x effect.
- Een besluit wordt genomen op puur rationele gronden (besluitvormers maximaliseren hun nut)
- Er is sprake van een 'gok' of statische keuze (na het besluit geen invloed meer uitoefenbaar op het resultaat).

De eerste twee veronderstellingen gaan ervan uit dat er objectieve inschattingen kunnen worden gemaakt van zowel de kans als het effect van risico's. Echter, in de praktijk van projectontwikkeling ontbreekt het vaak aan complete informatie of statistische data om een objectieve inschatting te maken (Gehner, 2004). Aangezien informatie vaak niet compleet is en meerdere criteria tegelijk moeten worden afgewogen, is het vaak ook niet mogelijk om een rationele afweging te maken van alle mogelijke alternatieven; in plaats daarvan zoekt een besluitvormer naar een strategie die voldoet aan de gestelde criteria. Dit is vaak niet de optimale strategie, maar een 'satisficing' strategie (Simon, 1977). Deze strategie kan bovendien nog aangepast worden in de loop van het ontwikkelproces, in tegenstelling tot wanneer men een gok waagt in bijvoorbeeld het casino.

Geconcludeerd kan worden dat alle drie de genoemde veronderstellingen voor het gebruik van risicoanalysetechnieken in de praktijk van projectontwikkeling niet volledig stand blijken te houden (Gehner 2008). Gehner stelt dan ook dat kwantitatieve technieken zeer zorgvuldig moeten worden toegepast bij de ondersteuning van het besluitvormingsproces.

3.4.2 Procestechnieken

De tot nu toe beschreven technieken zijn voornamelijk gericht op het analyseren van de problematiek. Er zijn echter ook een aantal technieken die zich richten op andere aspecten van risicomangement dan het maken van een analyse. Een van die technieken wordt de project start-up sessie (PSU) genoemd. Deze techniek legt de nadruk op de start van het proces waarin uitgebreid inzichtelijk wordt gemaakt welke risico's en onduidelijkheden er zijn. Het belangrijkste effect van een PSU lijkt gericht op het menselijke vlak. De veronderstelling is namelijk dat wanneer risico's vooraf (expliciet) worden onderkend, ze vervolgens niet meer als risico's hoeven te worden beschouwd (Markensteijn, 2001). Dit komt doordat we onbewuste keuzes maken die risico's vermijden. Een tweede belangrijk effect is dat het waarschijnlijk tot een gereduceerd kans op optreden leidt van het grootste projectrisico, zoals verborgen agenda's van belangrijke participanten. Een goede PSU brengt dit namelijk in de beginfase al aan het licht (Pries, 2009).

Een andere techniek is de Earned Value Analyse (EVA). Deze techniek is bruikbaar ter bewaking van het proces (Gevers & Hendrickx, 2001). Hiermee kunnen namelijk belangrijke afwijkingen van plannen vroegtijdig ontdekt worden. Deze afwijkingen hoeven niet per definitie een risicofactor te zijn maar kunnen daar wel potentie voor hebben. EVA is dus in feite een soort van waarschuwingssysteem omdat het de voortgang controleert door te kijken naar het verschil tussen plan en realisatie. Deze worden afgewogen tegen de beheersaspecten tijd en geld. Dit wordt als volgt

gedaan: Allereerst wordt gekeken naar de gebudgetteerde kosten/geplande tijd om het geplande werk volgens projectplan af te maken (A). Ook wordt gekeken naar de gebudgetteerde kosten/geplande tijd voor uitgevoerd werk op een bepaald tijdstip (B). Als laatste wordt gekeken naar de gerealiseerde kosten/uren voor uitgevoerd werk op een bepaald tijdstip (C). De uitkomst van B – C toont het verschil tussen realiteit en planning in kosten. De uitkomst van B-A toont dat verschil in tijd. Als de waarde negatief is van één van twee uitkomsten is nader onderzoek naar de oorzaak van deze waarde noodzakelijk. Het is namelijk een indicatie voor een potentieel negatieve situatie. Veel technieken die gevonden zijn in de literatuur richten zich op het in kaart brengen en analyseren van inhoudelijke risico's. Hier zitten beperkingen aan omdat deze vaak gebaseerd zijn op veronderstellingen die in de praktijk van projectontwikkeling niet volledig stand blijken te houden door een gebrek aan complete informatie of statistische data (Gehner, 2008). Dit houdt automatisch in dat kwantitatieve technieken zeer zorgvuldig moeten worden toegepast bij de ondersteuning van het besluitvormingsproces en dat een besluit over de te nemen beheersmaatregelen niet direct volgt uit de analyse van risico's. Echter, de huidige literatuur over risicomanagement biedt slechts sporadisch 'communicatieve' procestechnieken die evenwel weinig inzicht geven in hoe besluiten over risico's worden genomen in de praktijk van projectontwikkeling en op welke wijze risico's worden beheerst.

3.5 Problematiek modelleerbaar?

Ondanks alle inspanningen om betere modellen en technieken te ontwikkelen kan worden vastgesteld dat gemeenten nog altijd grootschalige incidenten bij ruimtelijke ontwikkeling ervaren. Er kunnen verschillende verklaringen zijn waarom de problematiek niet opgelost wordt met de bestaande modellen. Voorbeelden daarvan kunnen een gebrekkige implementatie zijn, het verkeerde instrument of simpelweg een gebrek aan adequaatheid. Om aanbevelingen te doen voor gemeentelijk risicomanagement-beleid is het daarom belangrijk om inzichtelijk te maken welke oorzaken er kunnen zijn van het moeizame dan wel onvolledige functioneren van de modellen voor (gemeentelijk) risicomanagement. De vraag rijst dan ook in hoeverre het niet optimaal functioneren van de modellen wel te wijten valt aan diezelfde modellen.

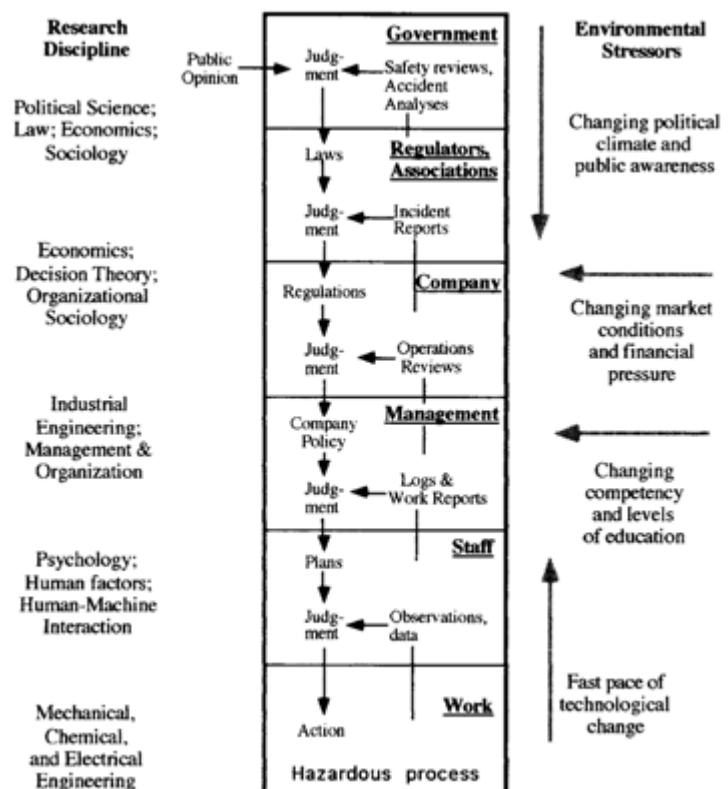


Fig. 12: Het is een utopie om een dergelijk dynamische maatschappij te modelleren (Rasmussen, 1997).

Zo betwijfelt Rasmussen (1977) ernstig of het in deze dynamische maatschappij wel realistisch is om een passend en betrouwbaar model op te kunnen stellen. Oorzaak-gevolg verbanden zijn bij deze problematiek vaak erg diffuus en de verschillende niveaus die betrokken zijn, van wetgever tot manager tot aan uitvoerder, maken de situatie niet gemakkelijker (Rasmussen, 1997). Volgens Rasmussen wordt traditioneel gezien elk genoemd niveau van dit complexe vraagstuk dan ook afzonderlijk bestudeerd door een specifiek academisch veld. Daaruit komt een veralgemenisering van het hele systeem en hun specifieke risico's uit voort. In verschillende literatuur (Van Twist, 2003; Rasmussen, 1997) wordt betoogd dat multidisciplinair onderzoek een betere benadering zou zijn, waarbij niet wordt gezocht naar een analysemethode waarbij menselijke fouten tot een minimum beperkt dienen te worden. Er dient gezocht te worden naar een model waarbij gedragsmechanismen (soft controls) kunnen worden aangestuurd en beïnvloed om zodoende beperkingen, acceptabele prestaties en subjectieve criteria tot veranderingen structureel de ruimte te bieden (Klijn & Van Twist, 2007).

Ook Van Twist, et al. (2006) erkennen dat er problemen zijn met betrekking tot risicomangement bij dit soort ruimtelijke ontwikkelingen. Volgens Van Twist (2003) bestaan er verschillende kwesties die projecten erg complex kunnen maken. In de grafiek (fig. 13) is goed zichtbaar dat met name de organisatierisico's (zie par. 2.2.2) van grote invloed kunnen zijn op de verloop

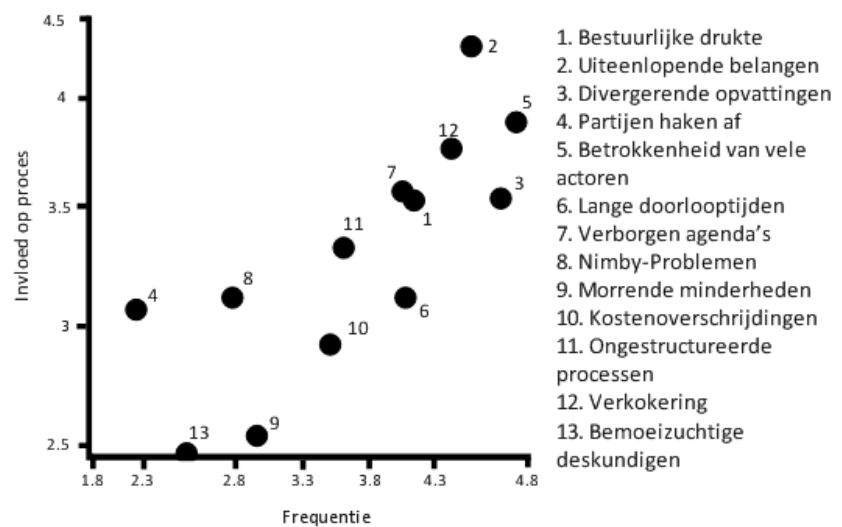


Fig. 13: Kwesties die projecten/processen complex maken (Twist, 2003).

van het proces. Ook de betrokkenheid van actoren en divergerende belangen zijn belangrijke oorzaken dat projecten soms moeizaam of complex verlopen. Van Twist en anderen stellen dat voor het beheersen van die risico's goed procesmanagement uitermate belangrijk is (Edelenbos, Klijn, Kort, & Van Twist, 2007). Daarmee doelen zij op het creëren van een goede balans. Enerzijds biedt een inhoudelijk te dwingend vormgegeven plan niet genoeg ruimte voor invloed van derden. Anderzijds biedt een te sterk procesgericht plan juist niet genoeg inhoudelijke houvast. Er is geen evenwicht tussen fysieke en mentale implementatie van risicomangement en de kunst zit dan ook in het vinden van dat juiste evenwicht. De wens van overheid, burger en bedrijfsleven om samen op te trekken staat soms haaks op de realiteit en brengt risico's met zich mee (Van Twist et al., 2006). De politiek denkt in verkiezingstermijnen waarbinnen bepaalde doelen moeten worden gerealiseerd. En die doelen kunnen na een wisseling van de coalitie zomaar sterk veranderen. Het bedrijfsleven denkt in terugverdientijden die vaak aanmerkelijk langer zijn en de burger verwacht op zijn beurt juist snel zichtbare resultaten (Klijn & Van Twist, 2007). Ze hebben allen behoorlijk verschillende verwachtingen en ervaren als gevolg daarvan elkaar nogal eens als onbetrouwbaar.

Vanzelfsprekend hebben de genoemde factoren ook een mogelijke invloed op het functioneren van risicomangement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het pleidooi voor een meer procesmatige sturing kan daarom wellicht ook hier vorm krijgen. Mits deze goed wordt toegepast

kan dat problemen die in de praktijk zijn geconstateerd bestrijden. De projectmatige modellen die geanalyseerd zijn richten zich echter voornamelijk op het analyseproces van risicomanagement en bieden daardoor geen soelaas voor de genoemde problematiek. Zo dient aandacht te zijn voor de bestuurlijke en ambtelijke component, voor de verschillende fasen, de actoren, voor sturing, voor draagvlak en voor de organisatie (INK, 2009). Al deze componenten zijn echter niet in de geanalyseerde modellen aanwezig. Het is een constatering die ook Van Rijn (2010) in zijn onderzoek doet.

Het is logisch om te veronderstellen dat er dus behoefte is aan een vorm van procesmatig risicomanagement, wat functioneert als een benadering waarin het langdurige proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling elk moment getoetst kan worden aan de mogelijke risico's. Het dient niet alleen een model met bijbehorende technieken te zijn, maar een manier van denken waarmee ook interne risico's kunnen worden geïdentificeerd en beheerst. Er is geen noodzaak tot het opnieuw uitvinden van het wiel, maar wel tot verdiepende variatie in het risicomanagement-concept. Feit is wel dat een communicatieve benadering ingaat op een dimensie van het risicomanagement dat in de klassieke modellen weinig tot geen aandacht krijgt. Met een alternatieve benadering zou dit debat in een ander licht komen te staan.

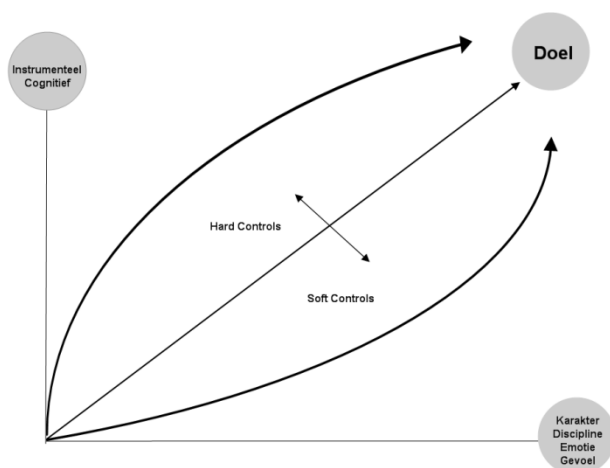


Fig. 14: Balans in de fysieke als wel de mentale implementatie van het risicomanagement-instrument (INK, 2009).

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een raamwerk ontwikkeld en toegepast om de verschillende geselecteerde modellen nader te bestuderen. Doel hiervan was om te achterhalen in hoeverre de modellen voldoen aan de theorie, zoals deze is gevonden in de literatuur. Daarnaast is ook aandacht uitgegaan naar de wijze waarop de modellen inspelen op klachten die gehoord zijn in de praktijk.

Uit deze analyse is gebleken dat de risicomanagementmodellen feitelijk niet veel van elkaar verschillen, wat voornamelijk voortkomt uit het feit dat ze grotendeels een projectmatige insteek kennen. Het bleek dat met name de analysecomponent van risicomanagement, nadrukkelijk is uitgewerkt in de modellen. Zoals in het vorige hoofdstuk al geconstateerd werd, valt dit te verklaren doordat in de tijd dat de modellen ontwikkeld werden de focus voornamelijk gericht was op het maken van risicoanalyses.

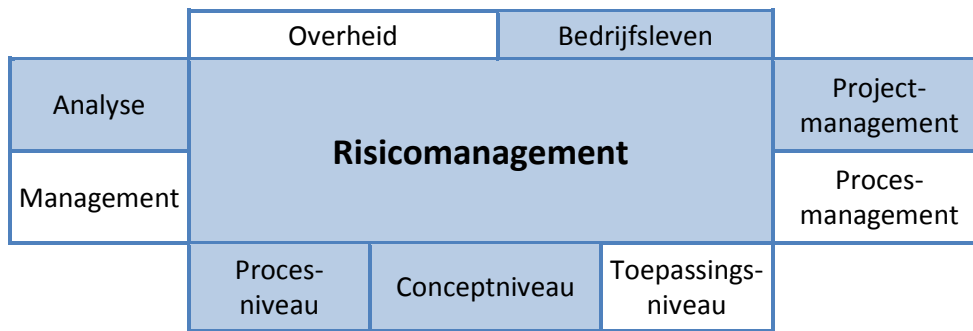


Fig. 15: Nadruk op de verschillende invalshoeken waarvan sprake kan zijn in het geval van risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

In figuur 15 -eerder al genoemd in paragraaf 2.4- is zichtbaar gemaakt welke invalshoeken inmiddels een uitgebreide literatuurachtergrond kennen en in de praktijk als de standaard beschouwd kunnen worden bij risicomanagement. Hiermee wordt niet geïmpliceerd dat de overige invalshoeken niet op waarde geschat worden, maar wel kan naar aanleiding van dit (en voorgaande) hoofdstuk(ken) vastgesteld worden dat deze beduidend minder invloedrijk zijn. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het gebrek aan de multidisciplinaire invullingen van de risicomanagementmodellen. Daarnaast bleek ook uit de literatuur dat risicomanagement bij gemeenten wat later werd geïntroduceerd dan bij het bedrijfsleven het geval was. Doordat we spreken van een relatief onontgonnen gebied lijkt daardoor de balans tussen 'hard' en 'soft' controls niet optimaal te zijn. Naar aanleiding van dit hoofdstuk is het echter de vraag of het creëren van een dergelijke balans wel realistisch genoemd kan worden. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is dusdanig complex, dynamisch en multidisciplinair dat verschillende auteurs stellen dat het eigenlijk niet modelleerbaar is.

De deelvraag *Welke methoden zijn in de literatuur bekend met betrekking tot het beheersen van risico's bij ruimtelijke ontwikkeling?* kan naar aanleiding van dit hoofdstuk beantwoord worden. Allereerst door te constateren dat er talloze methoden in de literatuur bekend zijn die zich richten op de risico's bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het blijkt echter dat er maar weinig modellen zijn die het beheersen van multidisciplinaire risico's bij ruimtelijke ontwikkeling, ook integraal in hun visie hebben opgenomen. Het modelleren van een juiste balans tussen de analysecomponent en de managementcomponent van mogelijke risico's zal daarom in het vervolg van dit onderzoek centraal staan.

4. Risicomanagement voor gemeenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Tot dusver is in dit onderzoek een studie verricht naar de literatuur, de praktijk en aantal modellen van risicomanagement voor gemeenten. Naar aanleiding hiervan zal in dit hoofdstuk getracht worden om risicomanagement vanuit een andere dan gebruikelijke invalshoek te benaderen.

Dit zal worden gedaan door allereerst in paragraaf 4.1 weer te geven aan welke voorwaarden het nieuwe model moet voldoen. Vervolgens zal er op basis hiervan gekozen worden voor een benadering met behulp van het Ancora-model. Dit model zal in paragraaf 4.2 uitvoerig worden bestudeerd. Hierna zal getracht worden in paragraaf 4.3 om een relatie met risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vorm te geven.

4.1 Voorwaarden nieuw model

Het ontwikkelen van een alternatief model wat door gemeenten gebruikt kan worden als instrument bij stedelijke gebiedsontwikkeling, dient een theoretische basis te hebben. In de voorgaande hoofdstukken is met name getracht om met een objectieve blik naar de praktijk en de literatuur te kijken. Dit hoofdstuk zal op basis van de verkregen indruk een wat normatiever karakter krijgen. Hiermee wordt gestart door te stellen dat gemeenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling dienen te kiezen voor een integraal perspectief op de problematiek. Risicomanagement staat daarin niet gelijk aan het uitvoeren van de stappen van een model maar de concrete invulling van het gedachtegoed. Een opvatting die aansluit bij de bevindingen zoals deze geformuleerd zijn in hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

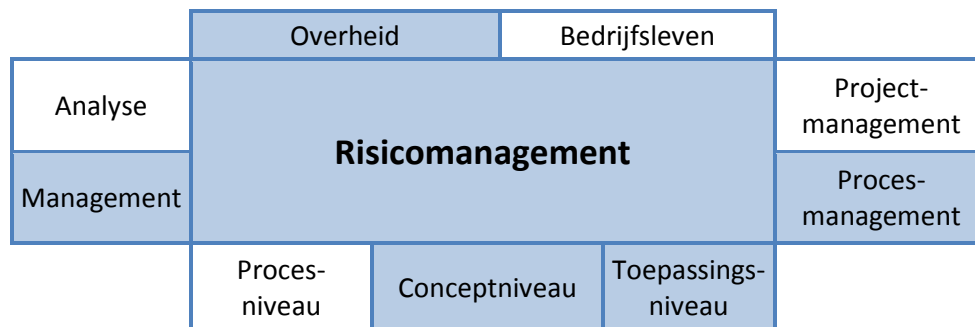


Fig. 16: Nadruk op de verschillende invalshoeken waarvan sprake kan zijn in het geval van risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (Deels een contramal van fig. 15.).

Bovenstaand figuur is al eerder in dit onderzoek voorgekomen maar is ditmaal aangepast aan de nader te beargumenteren accenten van het te ontwikkelen model. Zoals zichtbaar zijn de invalshoeken die geaccentueerd zullen worden in het te maken model, ditmaal van een lichtblauwe kleur voorzien. Dit betekent dat de basis van het model gestoeld zal zijn op een procesmatige aanpak die concreet handvatten aanreikt voor bestuurders en managers om het proces van risicomanagement een integrale invulling te geven.

4.2 Een alternatieve benadering

4.2.1 Het Ancora-model

Uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat veel problemen die geconstateerd zijn bij (risicomangement voor) binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, juist om een meer procesmatige benadering vraagt, waar de bestaande modellen niet goed in voorzien. De Ancora-methodiek is een benadering die vanuit een andere insteek de geschetste problematiek probeert op te lossen. Het is daarom interessant om inzichtelijk te maken wat de mogelijkheden zijn om het gedachtegoed van deze benadering te integreren in een risicomangementconcept.

De Ancora-methodiek is een model wat gebruik maakt van bestaande theorieën maar op basis daarvan een geheel nieuwe benadering presenteert. De essentie van het model is de koppeling van de kennis over de inhoud van een vraagstuk, aan de kunde van bestuurlijke besluitvorming en het vakgebied communicatie (Adriaansen & Sax, 2008). De reden voor de ontwikkeling van dit model is dat bestuurlijke vraagstukken in de praktijk vaak moeizaam verlopen. Veelvuldig worden dergelijke vraagstukken verkeerd en onhandig opgepakt, wat leidt tot een chaotische aanpak en onduidelijke besluitvormingsprocessen. De werksfeer is niet efficiënt en de uitkomsten zijn in veel gevallen niet naar wens van betrokken actoren en bestuurlijke organisaties.

Het Ancora-model is daarom ontwikkeld om die bestuurlijke vraagstukken te tackelen. Het gebruikt daarbij drie verschillende invalshoeken die gezamenlijk het besluitvormingsproces vertegenwoordigen. Dit zijn de factoren kwaliteit, samenwerking en draagvlak. Het uiteindelijke doel van deze drie invalshoeken is om ze allemaal zo optimaal mogelijk te ontwikkelen (fig. 17). Er moet in het besluitvormingsproces dus constant gestreefd worden naar een vergroting van de kwaliteit, samenwerking en draagvlak ten behoeve van het tot een goed einde brengen van het desbetreffende vraagstuk (Adriaansen & Sax, 2008).

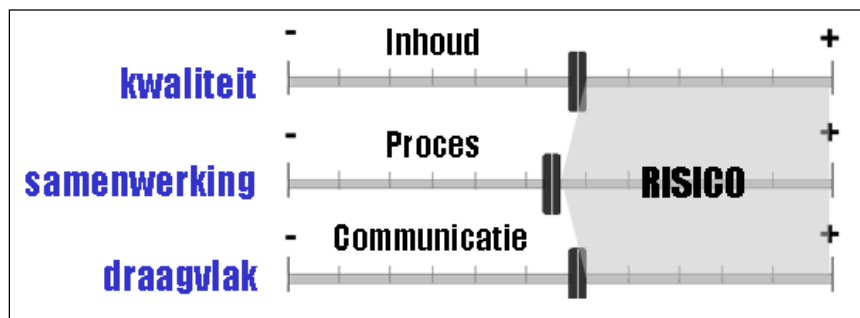


Fig. 17: De equalizer van het Ancora-model.

De verschillende invalshoeken zijn grafisch weergegeven in een equalizer die drie schuiven bevat. Elk van die schuiven kan van positie verschillen. Het doel van de Ancora-methodiek is om alle drie de invalshoeken te maximaliseren. Zo ontstaat een besluitvormingsproces dat succesvol doorlopen kan worden. Wanneer dit echter nog niet het geval is kan het verschil tussen de grootst mogelijke stand (maximalisatie van de invalshoeken) en de huidige stand van de schuifjes, het zogenaamde risicoveld genoemd worden. In dit veld kan een risico getypeerd worden als de kwaliteit waar nog geen sprake van is en de samenwerking en het draagvlak waar nog niet op gerekend kan worden. Een constante ontwikkeling van de drie invalshoeken is een risico dat genomen moet worden om het bestuurlijk vraagstuk te tackelen. Het bestuurlijk vraagstuk wordt dus getackeld door het risico te managen en constant te monitoren (Adriaansen & Sax, 2008).

Na het vaststellen van de drie invalshoeken kunnen ze gekoppeld worden aan een bepaald kenmerk. Zo wordt kwaliteit gekoppeld aan inhoud, samenwerking aan proces en draagvlak aan communicatie. Met de inhoud wordt geduid op alle facetten binnen het besluitvormingsproces die zich richten op de oplossingsrichting. Het gaat om de kwaliteit die op zichzelf weer afhankelijk is van de volledigheid, de juistheid en de concreetheid van de informatie. Bij het proces gaat het in dit model over de direct afhankelijke partijen binnen het besluitvormingsproces. Van allen van hen is medewerking noodzakelijk om tot een oplossingsrichting te komen binnen het bestuurlijk vraagstuk. Bij de laatste koppeling (communicatie) draait het voornamelijk om het begrip draagvlak. De mate waarin beleidsontwikkeling kan rekenen op de sympathie of steun van inwoners en organisaties is hierbij leidend. Deze partijen zijn niet direct noodzakelijk voor de ontwikkeling van het bestuurlijk vraagstuk

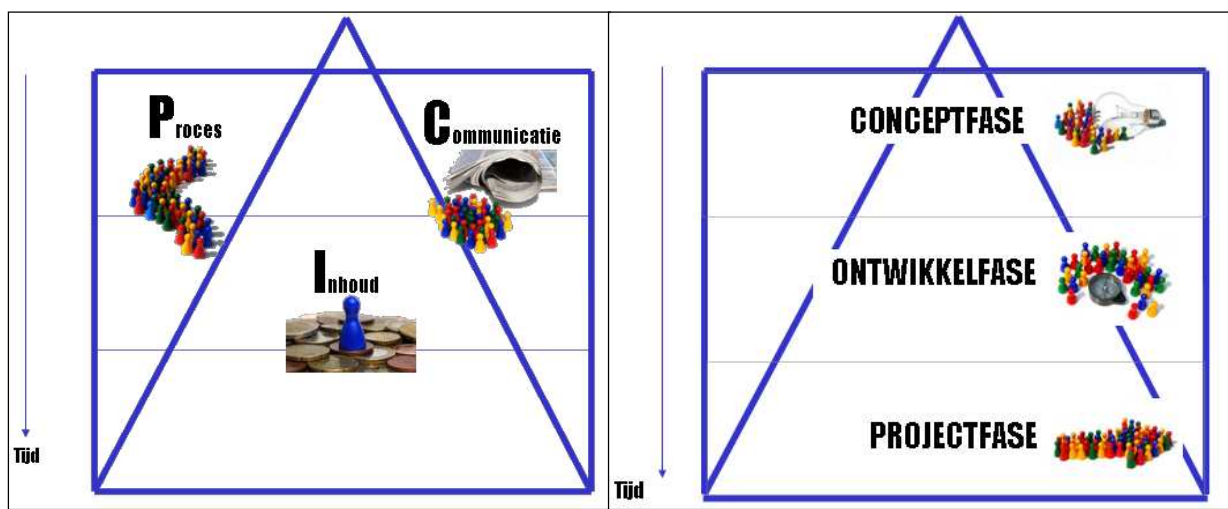


Fig. 18: Links de koppeling tussen Proces, Inhoud en Communicatie. Rechts de verschillende fasen waarin deze koppeling in veranderende verhoudingen plaatsvindt.

maar wel noodzakelijk voor draagvlak voor de oplossingsrichting. De Ancora-methodiek omschrijft deze partijen als 'communicatiepartners'.

Door in het besluitvormingsproces te werken aan een verbetering van de inhoud, het proces en het draagvlak is het mogelijk om het bestuurlijk vraagstuk te tackelen. Hierbij zijn een aantal fasen onderscheiden. Dit zijn de conceptfase, de ontwikkelfase en de projectfase zoals weergegeven in figuur 18. Binnen de Ancora-methodiek worden deze fasen onderscheiden omdat ze sterk van elkaar verschillen. Per fase zijn andere doelen belangrijk en zoals uit de figuur blijkt is ook de aandacht die per invalshoek aan het proces dient te worden besteed in elke fase anders. Daarbij moet aandacht worden geschonken aan de verschillende competenties die bij elke fase een rol spelen. In feite kunnen de competenties beschouwd worden als de noodzakelijke eigenschappen voor het doorgaan naar de volgende fase. Zo zal bij de conceptfase veel waarde worden gehecht aan inspireren. Hierbij moet gedacht worden aan accenten als creativiteit, initiatief en visie. Bij de ontwikkelfase is de kerncompetentie motiveren, waarbij kwaliteiten van belang zijn als onderhandelen, samenwerken maar ook aanpassingsvermogen. In de laatste fase van het Ancora-model worden kwaliteiten als besluitvaardigheid, conflicthantering en projectmatig werken genoemd als belangrijke voorwaarden voor de kerncompetentie coördineren.

Uiteindelijk komen de kenmerken *proces*, *communicatie* en *inhoud* van het model zoals weergegeven in de equalizer (fig. 17) terug. Allen vertegenwoordigen zij een 'driehoek' die staat voor de hoeveelheid aandacht dat moet worden besteed aan dat bepaalde kenmerk in het

besluitvormingsproces. Dit is echter afhankelijk van het tijdsmoment waarin de besluitvorming zich bevindt: deze wordt weergegeven door de tijdsbalk links van het model. Zo dient er aan het begin van het besluitvormingsproces (bovenaan in het model) meer aandacht te worden besteed aan de kenmerken proces en communicatie en in mindere mate aan inhoud.

4.2.2 Communicatie

Ancora maakt wat betreft communicatie een belangrijk onderscheid tussen proces-partners en communicatie-partners. Interactiviteit wordt dus ingezet afhankelijk van de rol die partijen hebben (Adriaansen & Sax, 2008). Zo zijn procespartners partijen die direct afhankelijk zijn. Dit zijn partijen die middelen hebben die noodzakelijk zijn voor het oplossen van de beleidsopgave en deze moeten dan ook noodzakelijk worden betrokken bij het besluitvormingsproces (zie fig. 19). Enerzijds kunnen dit middelen zijn die bijdragen aan de ontwikkeling van het beleid, zoals financiële middelen of kennismiddelen (Adriaansen & Sax, 2008). Anderzijds kunnen het ook middelen zijn die belangrijk zijn

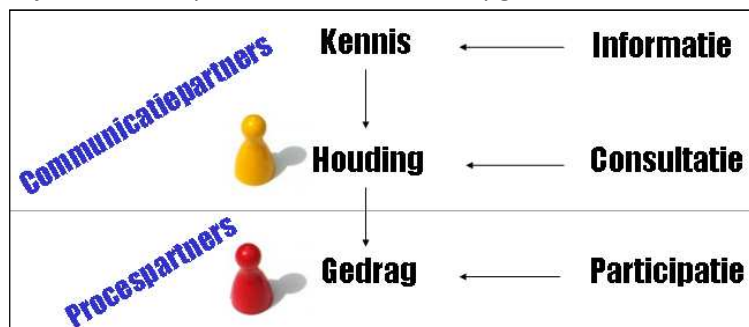


Fig. 19: Stromen-weergave van het alternatieve model.

voor de voortgang van het proces, zoals machtsmiddelen. Wanneer partijen de mogelijkheid hebben om de voortgang van het proces ernstig te dwarsbomen, bijvoorbeeld doordat ze een grote weerstand kunnen bieden, dan komt dit ten nadele aan het proces. Deze partijen dienen in dat geval dan ook als procespartners gezien te worden. Geen medewerking van deze partijen betekent dat het op zijn minst lastig wordt het vraagstuk op een goede manier te tackelen (Adriaansen & Sax, 2008). Bij procespartners is het daarom belangrijk dat ze een bepaald gedrag vertonen. Het doel is om uiteindelijk met deze partijen beleid te ontwikkelen, waardoor van hen een actieve bijdrage wordt verwacht. In de Ancora-methodiek wordt geprobeerd middels de participatie van procespartners aan het besluitvormingsproces dit gedrag te bereiken.

Communicatiepartners zijn in tegenstelling tot procespartners alleen noodzakelijk voor het creëren van draagvlak. Bewoners hoeven bijvoorbeeld lang niet altijd te participeren in het besluitvormingsproces. Vaak hebben ze helemaal geen baat bij het ontwikkelen van beleid. Informeren en consulteren is in veel gevallen voldoende voor partijen die niet direct noodzakelijk zijn voor de besluitvorming. Kennis wordt verworven door te informeren: breng communicatiepartners op de hoogte van de ontwikkelingen. Voor het creëren van draagvlak is echter kennisgeving niet voldoende, partijen dienen ook een bepaalde positieve houding aan te nemen met betrekking tot de beleidsopgave. Dit kan worden bereikt door consultatie van die partijen. Raad vragen aan deze partijen en daar ook daadwerkelijk wat mee doen betekent dat partijen eerder positief tegenover het beleid zullen staan. Zij krijgen het gevoel dat er hen geluisterd wordt en hun belangen ook daadwerkelijk gehoord worden. Wanneer de interactiviteit met bepaalde communicatiepartners echter niet goed vorm krijgt (en daarmee de belangen onvoldoende worden onderkend) zal deze groep proberen een nadrukkelijker rol op te eisen (Adriaansen & Sax, 2008). Zij zullen trachten in een positie te komen waarin zij invloed kunnen uitoefenen op het verloop van het proces, de positie van de procespartner. Die beweging wordt in het Ancora-model een 'rollenwissel' genoemd. Het maken van onderscheid in partijen voorkomt een zekere doelgroepvermenging en maakt het

mogelijk het bestuurlijk vraagstuk efficiënt op te lossen (Adriaansen & Sax, 2008). Het is steeds van belang een goede inventarisatie te maken van de te betrekken proces- en de communicatiepartners.

4.2.3 Toelichting stappenplan

Het Ancora-model is geen theoretisch model. Het biedt een handvat voor het tot een goed einde brengen van een bestuurlijk vraagstuk. Het Ancora-stappenplan helpt bij het succesvol doorlopen van een bestuurlijk vraagstuk. Stap voor stap en aan de hand van het Ancora-model in de richting van de oplossing. Het Ancora-stappenplan is eenvoudig te doorlopen en het zorgt ervoor dat de juiste vragen op het juiste moment en in de juiste volgorde worden gesteld. Met iedere stap wordt het te tackelen vraagstuk concreter. Het stappenplan kent daarbij een drietal fasen, die van analyse, ontwerp en management. Elke fase omvat een of meerdere stappen die weer bestaan uit verschillende vragen.

4.2.3.1 Analyse

De analysefase houdt het bestuurlijk vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken tegen het licht. Het doel van deze fase is de informatie die bekend is boven tafel te krijgen en een inschatting te maken van de rollen van betrokken partijen en de risico's. Dit gebeurt aan de hand van een drietal stappen. Deze zullen nu eerst worden toegelicht.

Stap 1: Probleemanalyse

Bij de totstandkoming van de probleemanalyse wordt aandacht besteed aan wat het exacte probleem is en op welke wijze het op de politieke agenda is gekomen. Aan de hand daarvan kan dan bepaald worden welke doelen het project kent en hoe die zich tot elkaar verhouden. Ook het bewustzijn van persoonlijke doelen speelt hierbij een rol. In deze analyse wordt tevens vastgesteld wanneer het project tot een goed eind is volbracht. Het kan in deze beginfase van het vraagstuk lastig zijn om op de vragen die bij deze analyse horen, specifieke antwoorden te geven. Toch is het van belang om hier nu al intensief over na te denken en daarbij onderscheid te maken naar *people, planet, profit*. Hiermee wordt de welbekende term uit de duurzame ontwikkeling genoemd die staat voor de drie elementen mensen, planeet/milieu en opbrengst/winst. Deze drie elementen dienen in een harmonieuze wijze gecombineerd te worden. De keuze voor deze benadering komt voort uit het feit dat zo de lange termijnwinst voor de maatschappij bewaakt blijft.

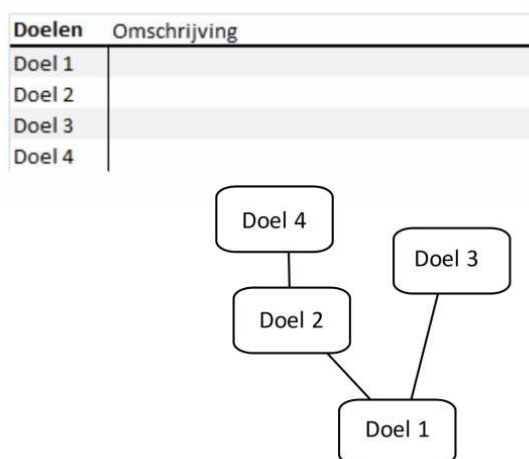


Fig. 20: Probleemanalyse in het Ancora-stappenplan.

Stap 1:

Omschrijving

- Hoe laat het bestuurlijk vraagstuk zich het beste omschrijven?

Agendavorming

- Hoe en bij wie is het vraagstuk op de politieke agenda terecht gekomen

Beleidsdoelstellingen

- Welke doelen en subdoelen liggen ten grondslag aan het bestuurlijke vraagstuk?
- Welke relaties bestaan tussen de verschillende doelstellingen?
- In welk geval is het bestuurlijk vraagstuk tot een goed einde gebracht?

Stap 2: Netwerkanalyse

In de netwerkanalyse wordt getracht om inzichtelijk te maken welke actoren een rol (gaan) spelen in het gehele proces. Hierbij wordt zoals zichtbaar in figuur 21 onderscheid gemaakt tussen proces- en communicatiepartners. Ook wordt aangegeven of deze partners al reeds betrokken zijn of niet. Per actor wordt ook bepaald welke middelen (juridisch, geld, kennis/kunde, grond etc.) de actor tot zijn of haar beschikking heeft. Ook wordt (zover mogelijk) doelen aan actoren gekoppeld. Als laatste wordt er in deze analyse getracht om voor elke actor te bepalen of er sprake is van een productie of een blokkademacht. Met behulp van de gehele analyse is zodoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre doelen en belangen bij elkaar kunnen worden gebracht. Van belang daarbij is dat ook hiermee wederzijdse afhankelijkheid kan worden vastgesteld.

Proces-				
Partners	middelen	belangen	doelen	+/-
Primair				
P2				
P3				

Comm.				
partners	rollen	belangen	doelen	+/-
C1				
C2				
C3				

Fig. 21: Netwerkanalyse in het Ancora-stappenplan.

Stap 2:

Benoemen van de partners

- Welke proces- en communicatiepartners hebben een rol bij het oplossen van het bestuurlijk vraagstuk?
- Wie is de primaire procespartner?
- Welke van deze partijen zijn reeds betrokken bij het bestuurlijk vraagstuk?

Doelen, middelen/ rollen en belangen

- Welke van de in stap 1 genoemde doelen streven de verschillende partners na?
- Welke inzet van middelen dan wel rol wordt van de partners verwacht om het vraagstuk tot een goed einde te brengen?
- Welke belangen hebben de verschillende partners bij het oplossen van het bestuurlijk vraagstuk?
- Van welke partners wordt verwacht dat zij productie-dan wel blokkademacht zullen uitoefenen?
- Hoe zijn de verschillende partners georganiseerd, welke interne (tegen-) krachten spelen er en hoe vindt besluitvorming plaats?

Stap 3: Risicoanalyse

In de risicoanalyse worden de zekerheden en onzekerheden van het project of vraagstuk gedefinieerd. Voordat dit echter gebeurt, worden de kaders waarbinnen het project of vraagstuk is gelegen afgebakend. Daarna wordt voor elke onzekerheid een prioriteit opgesteld en aanpak geformuleerd. Met zekerheden worden de reeds bekende gegevens, uitgevoerde activiteiten en partners bedoeld. Omgaan met risico is een essentieel element in de methodiek. De risicoanalyse is daarom zo ingedeeld dat risico's worden ingedeeld naar inhoud, proces en communicatie. De zekerheden worden daarbij eveneens benoemd om, mocht er een stap terug worden gezet, er terug kan worden gevallen op reeds gezette ankerpunten (zekerheden).

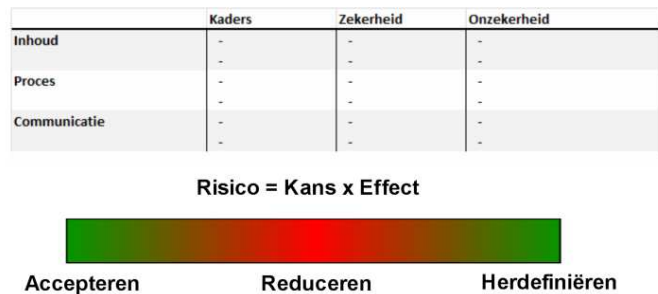


Fig. 22: Risicoanalysetabel in het Ancora-stappenplan.

Stap 3:

Kaders

- Binnen welke kaders, vaak gelegen buiten de directe invloedssfeer van het bestuurlijke vraagstuk, dient te worden geopereerd?

Zekerheden

- Welke activiteiten op het gebied van kwaliteit, samenwerking en draagvlak hebben reeds plaatsgevonden?
- Op welke wijze zijn de verschillende activiteiten verankerd?

Onzekerheden

- Welke onzekerheden op het gebied van kwaliteit, samenwerking en draagvlak zijn te benoemen?
- Hoe kan met ieder van de onzekerheden worden omgegaan (accepteren- erop inspelen- uitgangspunten herzien)?
- Wat is de urgente om met ieder van de onzekerheden aan de slag te gaan?
- Is continuïteit geborgd bij wijziging van adviseurs, ambtenaren en verantwoordelijkheid bestuurders?

4.2.3.2 ontwerp

Op basis van de eerste drie stappen is inzichtelijk gemaakt wat bekend is van het bestuurlijk vraagstuk en waar de inspanningen op het gebied van inhoud, proces en communicatie geleverd moeten worden om het vraagstuk tot een goed einde te brengen. De ontwerpfase zal aan de hand van een tweetal stappen leiden tot een concrete aanpak, waarbij de route wordt bepaald en de juiste competenties worden ingezet.

Stap 4: Plaatsing in het model

In deze stap wordt bepaald waar in het model het project of vraagstuk zich bevindt. Op basis van de kennis uit eerdere stappen over de mate van kwaliteit, medewerking en draagvlak kan worden ingeschat vanuit welke fase het bestuurlijk vraagstuk het beste aangepakt kan worden. Hierbij wordt zoals zichtbaar is in figuur 23 gebruik gemaakt van de equalizer om te bepalen welke fase het project of vraagstuk zich op dit moment bevindt. Hoewel dit dus eigenlijk de vierde stap van het model is kan het *inplaatsen* feitelijk worden gezien als het echte startpunt van het model.

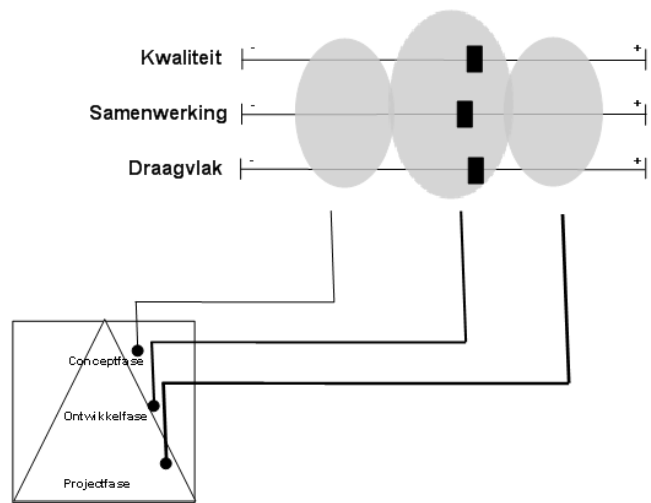


Fig. 23: Plaatsing in het model met behulp van de equalizer.

Stap 4:

Bepalen van de startpositie

- Op grond van stap 3: wat is dan de verhouding tussen hetgeen reeds bekend is en de nog op te pakken activiteiten op het gebied van kwaliteit, samenwerking en draagvlak om het bestuurlijk vraagstuk te tackelen?

Bepalen plaats in het Ancora-model

- In welke fase bevindt het vraagstuk zich?

Competenties

- Welke competenties zijn nodig om het vraagstuk tot een goed einde te brengen?
- Zijn alle competenties aanwezig en zo niet hoe worden deze georganiseerd?

Stap 5: Plan van aanpak

In de tweede stap van de ontwerpfase wordt er gekeken naar het plan van aanpak. Inmiddels zijn actoren geïdentificeerd en weet men de hoofdlijnen. Er wordt in deze stap daarnaast aandacht besteed aan de factor tijd en welke ankerpunten er worden vastgelegd in het plan van aanpak. In feite wordt (zover dit mogelijk is) de koers bepaald met daarin opgenomen wanneer welke activiteiten plaatsvinden. Ook hier worden die activiteiten wel opgedeeld naar de immer terugkerende categorieën proces, communicatie en inhoud. De figuur zoals hiernaast weergegeven dient als volgt geïnterpreteerd te worden. In de

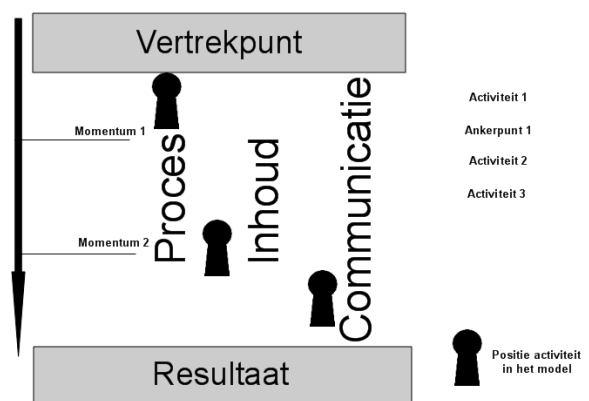


Fig. 24: Plan van aanpak in het Ancora-stappenplan.

planning worden allerlei verschillende activiteiten opgedeeld in tijd en naar type (proces, inhoud, communicatie) Dit geldt eveneens voor de zogenaamde ankerpunten.

Stap 5:

De factor tijd

- Wat is de gewenste doorlooptijd van het vraagstuk?
- Met welke momentums dient rekening te worden gehouden?
- Welke onzekerheden dienen wanneer te worden opgelost?
- Welke activiteiten zijn bepalend voor de doorlooptijd van het vraagstuk?

Betrokkenheid partners

- Wat is het moment om de verschillende partners te betrekken bij het vraagstuk?
- Welke beleidsruimte is er voor opmerkingen en suggesties van communicatiepartners?
- Welke informatie wordt aan de partners ter beschikking gesteld?

Ankerpunten

- Welke ankerpunten op het gebied van inhoud, proces en communicatie zijn te benoemen, wanneer en hoe wordt naar buiten getreden?

Bepalen van de koers

- Welke activiteiten worden vanuit inhoud, proces en communicatie in de tijd gezien uitgevoerd en hoe kunnen die elkaar versterken?

4.2.3.3 Management

Aan de hand van het ontwerp worden de stappen in de praktijk doorlopen. Continu vindt een terugkoppeling plaats naar de eerder gemaakte analyses en beschreven stappen. De analyses worden waar nodig aangevuld met nieuwe en soms onverwachte feiten. Eventueel wordt de koers bijgesteld.

Stap 6: Doorloop het model

Stap 6:

Monitoring

- In hoeverre hebben de te doorlopen stappen het vooraf beoogde resultaat bereikt?
- Welke nieuwe feiten doen zich voor gedurende het tackelen van het bestuurlijk vraagstuk?
- In hoeverre zijn deze feiten van invloed op de wijze waarop kwaliteit, samenwerking en draagvlak worden opgepakt?
- Op welke punten dient de aanpak dan te worden aangepast?

Beleidsrecall

- In hoeverre is een beleidsrecall noodzakelijk en op welke onderdelen verdient het vraagstuk aanpassing? Doorloop alle genoemde stappen nogmaals.

4.2.4 Ancora in relatie tot risicomanagement

De relatie tussen de bestudeerde risicomanagementmodellen en het Ancora-model kan worden uitgelegd aan de hand van figuur 25. Hierin is visueel weergegeven hoe risicomanagementmodellen zich verhouden tot de Ancora-methodiek. Zoals eerder al geconstateerd valt het allereerst op dat de focus met name ligt op de inhoudelijke aspecten van het management op risico's. Het proces en communicatie accent van de bestudeerde modellen wordt niet of nauwelijks genoemd, laat staan

geconcretiseerd. Dat betekent vanuit de Ancora-methodiek geredeneerd dat hierdoor de risico's wat betreft samenwerking en draagvlak voor het project niet gestuurd worden, met alle mogelijke gevolgen van dien. Ook valt op dat de bestudeerde modellen qua inhoud, gemeten naar tijd, ook langer dan de Ancora-methodiek betrokken lijken bij de projecten. Waar Ancora eindigt met de *projectfase* leggen de risicomanagementmodellen vanuit een projectmatige invalshoek meer nadruk op een inhoudelijke 'realisatiefase', de fase waarin de bouw van het projectresultaat plaatsvindt. Concreet vinden in deze fase activiteiten plaats van designers en aannemers. Het is de fase dat een project zichtbaar wordt voor buitenstaanders. Anderzijds is het ook de fase waarin bestuurders toch 'relatief' gezien minder invloed hebben. De Ancora-methodiek zegt hierover immers in haar laatste fase:

'Partijen zijn het eens over de aanpak en zetten ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid de noodzakelijke stappen om het bestuurlijk vraagstuk op te lossen.' (Adriaansen & Sax, 2008).

Hoewel het Ancora-model geschikt lijkt als startpunt van een alternatieve benadering van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling, toont deze paragraaf ook aan dat er nog de nodige toevoegingen danwel aanpassingen dienen plaats te vinden. De Ancora-methodiek is in die zin vanzelfsprekend niet zaligmakend. In een poging een alternatief model te ontwikkelen zal het Ancora-model verder uitgebreid moeten worden en 'getuned' richting risicomanagement. Die noodzakelijke aanpassingen zullen in de volgende paragrafen dan ook nader worden beschreven.

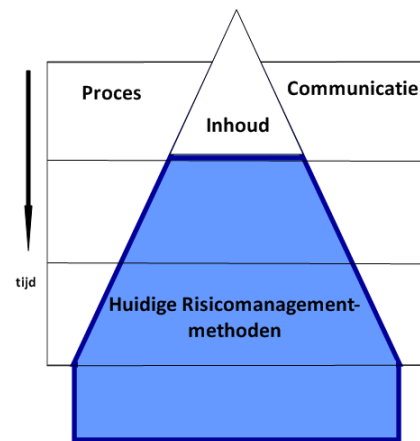


Fig. 25: Het Ancora-model ten opzichte van de bestudeerde risicomanagementmodellen.

4.3 Opbouw van een alternatief risicomanagementmodel

4.3.1 Stap 1: uitbreiding van het stappenplan

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat enkel een gedegen technische inhoudelijke aanpak niet als voldoende beschouwd kan worden om complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te beheersen. De bestudeerde modellen ontberen echter de koppeling van de inhoudelijke kennis (analyse) met de noodzakelijke handvatten om die kennis op allerlei verschillende niveaus op de juiste wijze in te zetten. Hierbij kan de Ancora-methodiek een helpende hand bieden. Deze methodiek biedt namelijk handvatten om op een gestructureerde wijze het complexe besluitvormingsproces te doorlopen. Natuurlijk is het daarmee nog geen risicomanagementmodel. Het biedt echter wel de mogelijkheid om op een betrouwbare en multidisciplinaire wijze een model tot stand te laten komen wat voldoet aan de eerder omschreven eisen. Het Ancora-model en risicomanagement als opvatting kennen namelijk een aantal overeenkomsten op cruciale vlakken. Beide zijn een gedachtegoed met handvatten waarmee de bestuurder of manager op verschillende momenten sturing kan geven aan het proces (in de richting die gewenst is). Dit wordt gedaan door op het juiste moment in het proces de benodigde aspecten aan bod te laten komen. In de Ancora-methodiek komt dit goed tot uiting in het stappenplan. Het stappenplan van Ancora bestaat uit drie fasen, namelijk die van analyse, ontwerp en management, fasen die ook nadrukkelijk naar voren komen in de welbekende risicomanagementcyclus. Met name de fasen analyse en management

kunnen erg goed geïdentificeerd worden met de cyclus. Feitelijk bestaat risicomanagement uit zowel analyseren als managen, waarbij ontwerp ook als een onderdeel van het management wordt beschouwd (handelen naar aanleiding van de analyse).

In de analysefase van Ancora kan in drie stappen van vragen met bijbehorende tabellen, grondig en concreet de problematiek in kaart worden gebracht. Vanuit het perspectief van risicomanagement biedt het echter ook de kans om doelstellingen te analyseren, om potentiële risico's te inventariseren en dus feitelijk een risicoanalyse te maken. Het zijn de voorbereidende stappen van de cyclus voordat deze in werking treedt. Het toont aan dat de structuur van (theoretisch-idealiter) risicomanagement en Ancora (zeker in de beginfase) relatief nauwkeurig overeenkomt.

Een nadere blik op de concrete vragen van het stappenplan laat zien dat met behulp van de vragen de tabellen op een effectieve en heldere wijze kunnen worden ingevuld. Hierbij valt echter wel op dat in de risico-analyse wordt gesproken over zekerheid, onzekerheid en reductie, maar in de tabel voor het laatste begrip geen ruimte is weggelegd. Reductie wordt uitgelegd als het beste alternatief zonder dat overeenstemming tussen actoren bereikt is. Wat vervolgens gebeurt, is dat elke actor zichzelf indekt tegen het mogelijke optreden van een risico. In huidige tijden waarbij risico's groot kunnen zijn en er veel onzekerheden bestaan, is het reëel om na te denken over wat de gevolgen zijn als onzekerheid onverminderd blijft of misschien wel groter wordt. Concreet betekent dit dus de duiding van de acceptatiegrens (zie fig. 2 Lesmeister, par. 2.2.1) waarbinnen een onzekerheid zich mag bevinden of minimaal naar toe moet. Het kan verstandig zijn om deze in de tabel op te nemen. Zo wordt door middel van een soft-control voorkomen dat onzekerheden door de ondergrens zakken en (in een later stadium) een potentieel risico vormen.

In stap 3 (risicoanalyse) zal dan een vraag worden toegevoegd die de grens waarborgt. Dit kan door middel van een vraag als 'Wat zijn de gevolgen voor het proces als de onzekerheid blijft danwel groter wordt?' Deze vraag resulteert in een nieuwe kolom (grens/gevolg) die in één opslag weergeeft wat het gevolg is van een onzekerheid. Zo kan ook snel bepaald worden tot welk niveau de specifieke onzekerheid gereduceerd dient te worden. Als alternatief is het ook mogelijk om deze toe te voegen aan de al bestaande kolom 'onzekerheden'.

	Kaders	Zekerheid	Onzekerheid	Grens & Gevolg
Inhoud				
Proces				
Communicatie				

Fig. 26: De analysetabel van het Ancora-stappenplan (zie ook fig. 22), met de toevoeging vanuit een risicomanagementperspectief.

Het maken van een goede risicoanalyse is slechts een eerste stap in het proces van risicomanagement. Vervolgens is het strategisch handelen op basis van die analyse misschien nog wel belangrijker, maar helaas wordt dit vaak niet goed of scherp genoeg uitgewerkt. In de praktijk blijkt dan ook dat de analyses met enige regelmaat in de kast verdwijnen. Het management is dan ook geen gemakkelijke opgave en allerm minst vast te leggen in een aantal punten. In de risicomanagementcyclus wordt daarom ook gehamerd op het belang van herhaling: de cyclus moet eigenlijk continue gedurende het proces worden herhaald. In termen van de stappen die dat vorm geven zijn de begrippen monitoring, implementatie, evaluatie, en actualisatie van belang.

Deze begrippen komen expliciet maar ook impliciet aan bod in het Ancora-stappenplan. Wanneer ze stapsgewijs worden bestudeerd kan worden vastgesteld dat de monitoring is verankerd in de vragen

uit stap 6: *'Welke nieuwe feiten doen zich voor gedurende het tackelen van het bestuurlijk vraagstuk?' en 'In hoeverre zijn deze feiten van invloed op de wijze waarop kwaliteit, samenwerking en draagvlak worden opgepakt?'*. Deze vragen zijn zeer algemeen vormgegeven. Gezien de aard van het model is dit logisch maar hier schuilen risico's in vanuit het onderzoeksperspectief. Het begrip implementatie is al eerder aan bod gekomen in het Ancora-stappenplan in stap 5 (het plan van aanpak). In deze stap worden keuzes gemaakt voor ondermeer de beheersmaatregelen. Voor de begrippen evaluatie en actualisatie dient opnieuw te worden gekeken naar stap 6. De vraag *'In hoeverre hebben de te doorlopen stappen het vooraf beoogde resultaat bereikt?'* heeft een evaluerende insteek en de vraag *'Op welke punten dient de aanpak dan te worden aangepast?'* impliceert een mogelijke actualisatie.

In principe kan dus worden gesteld dat ook deze risicomangementstappen in de Ancora-methodiek te herkennen zijn. Een pijnpunt is echter het feit dat dit slechts eenmalig van aard is en niet is ingebed in een cyclische benadering. Herhaling treedt pas op wanneer een beleidsrecall noodzakelijk is en alle genoemde stappen nogmaals doorlopen dienen te worden. Risicomangement is echter het vooraf inschatten van mogelijke risico's en bij een beleidsrecall is hier al geen sprake meer van.

Er moet dus een manier worden gecreëerd en gewaarborgd worden waarmee de beschreven begrippen met regelmaat terugkeren. Een mogelijkheid zou daarom zijn om een vraag als *'In hoeverre dienen de netwerk & risicoanalyse te worden aangepast?'* te implementeren in het stappenplan aan stap 6. Zodoende wordt gewaarborgd dat nieuwe zekerheden en vooral onzekerheden gedurende het proces op waarde worden geschat en niet onderbelicht blijven. Deze mogelijkheid komt echter wel in conflict met de eerder al genoemde monitoring-vragen die in stap 6 al geformuleerd zijn. Bovendien zijn deze van algemenere aard wat beter past bij het model en het doel van stap 6 om te reflecteren op alle genomen stappen.

Het is daarom effectiever om (eerder dan stap 6) in het stappenplan ruimte te zoeken voor een mogelijkheid om de gewenste cyclus op een natuurlijke wijze in het stappenplan te integreren. De beste mogelijkheid daarvoor biedt stap 5 waar een plan van aanpak wordt opgesteld. Hier wordt de koers van het proces bepaald en nog belangrijker, er worden ankerpunten benoemd. Deze wat specifiekere inslag biedt prima ruimte voor de toevoeging van een vraag als *'Op welk momenten dienen de netwerkanalyse en risicoanalyse van een update te worden voorzien?'*. Hierdoor wordt tevens een ex ante evaluatiemoment toegevoegd, voorafgaand aan de realisatiefase (zie stap 2, par. 4.3.2.).

Op deze manier wordt een cyclische benadering toegepast, terwijl het implementeren van een dergelijke vraag in stap 5 er niet voor zorgt dat het stappenplan haar oorspronkelijke algemene karakter verliest. Daarnaast wordt met de toevoeging van een dergelijke vraag, gedurende de monitoring (stap 6), expliciet gegarandeerd dat wanneer er nieuwe feiten zich voordoen, deze ook verwerkt worden in de aanpak (*'Op welke punten dient de aanpak dan te worden aangepast?'*). Uiteindelijk zal door die vraag ook weer aandacht bestaan voor het eventueel updaten van de netwerkanalyse & risicoanalyse. Hiermee wordt dus een meer ex post-evaluatiemoment in stand gehouden. Door de twee genoemde evaluatiemomenten ontstaat bij het toepassen van het model een bij benadering vergelijkbare cyclus, die door het toepassen van het stappenplan tot stand wordt gebracht (en behouden) gedurende het proces.

4.3.2 Stap 2: de realisatiefase

De voorgestelde aanpassingen aan het Ancora-stappenplan zijn slechts de eerste stap om een 'rijker' risicomanagementconcept te ontwikkelen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In paragraaf 4.2.2 werd al de constatering gedaan dat de bestudeerde methoden meer aandacht besteden aan de inhoudelijke risico's die kunnen bestaan in de zogenaamde realisatiefase. Het Ancora-model kent een dergelijke fase niet en eindigt in de tijd ook met de projectfase waarin gekozen dient te worden voor een projectmatige en rationele handelswijze (Adriaansen & Sax, 2008). Dit is niet verwonderlijk gezien het doel van de methodiek om bestuurlijke vraagstukken te tackelen tot het moment van bestuurlijke besluitvorming. Feitelijk wordt dan ook beschreven dat de procesmatige kracht van het model op dat moment zijn werk heeft gedaan en er dient te worden overgeschakeld op een andere (projectmatige) benadering danwel methodiek. Wel dient daarbij aandacht te blijven voor communicatie en aandacht voor het proces. Ook van Rijn (2010) erkent het belang van dit onderdeel in het proces en gaf deze in zijn raamwerk het label 'operationeel' (zie wederom fig. 9 pag. 30). Deze aanvulling kan daardoor van groot belang worden beschouwd voor het risicomanagementconcept wat in dit onderzoek tot stand dient te komen. In figuur 27 is de toevoeging van een extra fase ten behoeve van het alternatieve risicomanagementmodel visueel zichtbaar gemaakt onder de naam realisatiefase.

In deze fase wordt de aanpak waar partijen het eens over waren in de projectfase uitgevoerd. Feitelijk wordt dan ook al het werk uit voorgaande fasen geïntegreerd. Dit klinkt echter makkelijker dan het daadwerkelijk is. Betrokkenen raken dikwijls in conflict omdat het vrijwel nooit helemaal zal lukken om het projectresultaat te verkrijgen, dat exact voldoet aan de oorspronkelijke eisen en wensen zoals in eerder fasen is besloten. Door onverwachte gebeurtenissen en door voortschrijdend inzicht zal men tijdens de realisatie van het project soms moeten afwijken van de eisen- en wensenlijst en de ontwerpdocumenten. Nieuwe inzichten, veranderlijke omstandigheden maar ook de duur van het ruimtelijk project is hier natuurlijk debet aan. Dit is een potentiële bron van conflicten en communicatie en draagvlak kunnen meer dan ooit onder druk staan. Het is een waarschuwing die de Ancora-methodiek al geeft in de projectfase van haar model.

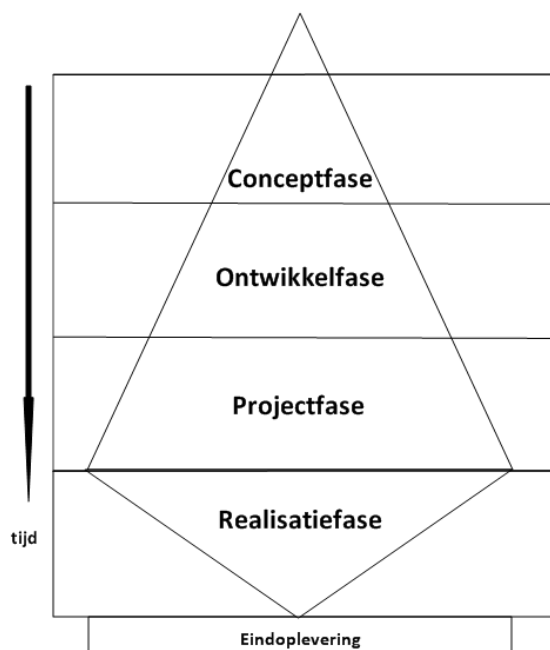
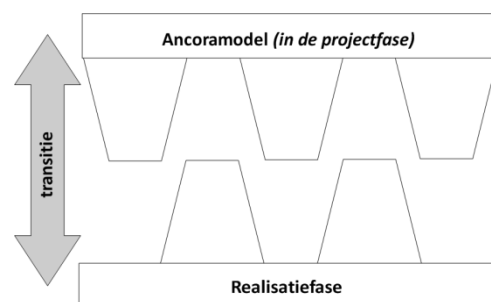


Fig. 27: Weergave van de toevoeging van de realisatiefase.



De realisatiefase is enigszins te vergelijken met de klassieke realisatiefase uit de projectmanagement maar is zeer zeker geen synoniem hiervan. De realisatiefase in dit model omvat namelijk ook nog toenemende aandacht voor proces- en communicatieaccenten. In het figuur is daarom verduidelijkt dat er een transitie van een procesmatige aanpak naar een relatief projectmatige aanpak plaatsvindt in de vorm van een zwaluwstaartverbinding. Deze verbinding symboliseert dat het projectmatig te werk gaan tot uiting komt in de fysieke realisering van het projectresultaat maar dat er eveneens, op communicatief en samenwerkingsvlak, nog onzekerheden zullen bestaan gedurende de fase. Daarnaast zal er ook altijd sprake zijn van een verschil in hetgeen wat in de projectfase is bedachten en hetgeen wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Risico's verschuiven, worden groter en hier dient grip op te worden gehouden.

Het model impliceert eveneens dat communicatie en proces steeds belangrijker zijn ten aanzien van de inhoud naarmate de tijd verstrijkt. Na de overgang van de bestuurlijke opgave naar een binnenstedelijk project (zwaluwstaart) dient er echter nog het nodige besproken te worden op communicatief en procesmatig vlak. Dit komt eveneens tot uiting in de realisatiefase. Een vorm van auditing zal op dit moment ontstaan terwijl de daadwerkelijke werkzaamheden intussen al begonnen zijn. Het opstellen van dergelijke beheersmaatregelen is dan ook juist een voorbeeld van wat de Ancora-methodiek beschreef als het behouden van aandacht voor communicatie en proces. Hier zal in de volgende paragraaf nog verder op worden ingegaan.

4.3.4 Stap 3: concrete toepassingsmogelijkheden van het model

Uit de analyse met behulp van het raamwerk is gebleken dat de bestudeerde modellen vrijwel allemaal weinig concreet. Het zijn modellen die op proces of conceptniveau vormgegeven worden om vervolgens ambiguïteit van elk ruimtelijk project als voornaamste argument te hanteren om hun globale karakter te verdedigen. Het alternatieve model wat in dit hoofdstuk wordt ontwikkeld heeft als doel meer concreter en op toepassingsniveau bruikbaar te zijn.

Ancora benoemd feitelijk drie stromingen die tezamen het risico (zie ook de equalizer, fig. 17)

bepalen. Vooralnog is deze vorm van risicomanagement relatief abstract en is de vraag voor welk van de drie stromingen, gedurende welke fase, de competenties, kwaliteiten of instrumenten noodzakelijk zijn.

In deze paragraaf zal nadrukkelijk worden ingegaan op de oranje en gele stromingen, genaamd communicatie en proces. Zoals eerder al geconcludeerd wordt de inhoudstroming in principe voldoende beheerst door middel van reeds bestaande risicomanagement-modellen (zie fig. 25). Door de accenten te leggen op andere

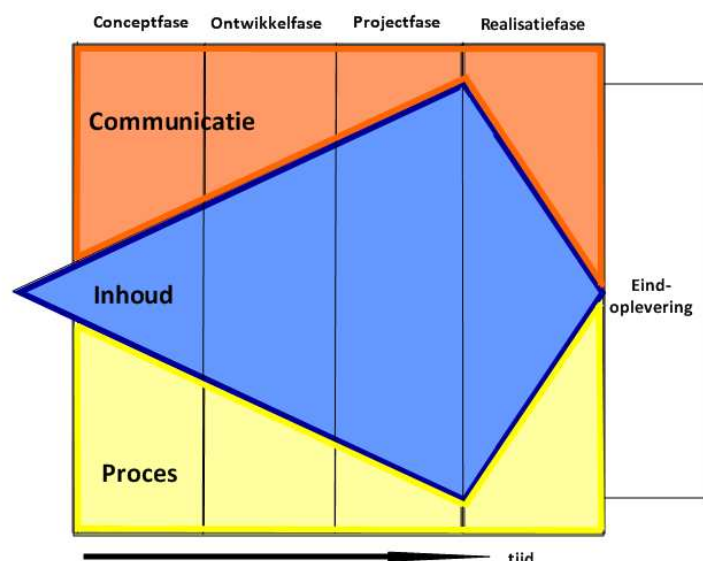


Fig. 28: Stromen-weergave van het alternatieve model.

invalshoeken zullen alleen communicatie en proces worden toegelicht. Het model sluit daarbij andere modellen niet uit maar stimuleert juist een goede toepassing in een breder concept risicomangement.

4.3.4.1 Proces & Communicatie

Met de stromingen proces & communicatie is het vanzelfsprekend dat er meerdere raakvlakken aanwezig zijn in relatie tot een project. Het proces kan worden getypeerd als de meest abstracte component van het voormalige Ancora-model en het huidige alternatieve model. Het proces geeft in een zekere zin ook meer vorm aan tal van randzaken dan aan het daadwerkelijke risicomangement. Communicatie kan daarbij weer gebruikt worden als het instrument om die randzaken vorm te geven. Het is de reden dat juist deze twee stromingen extra belangrijk zijn in dit alternatieve model voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het proces staat voor samenwerking en waar veel actoren zijn betrokken, kunnen veel verschillende risico's aan deze stroming gerelateerd zijn. Om hier concreet sturing aan te geven wordt naast het stappenplan ook gewerkt met een instrumentarium. Vanuit Ancora wordt wat betreft de stroming *proces* ondermeer gepleit voor het principieel onderhandelen als instrument voor daadwerkelijke concretisering van het model. Kenmerkend hierbij is dat er niet vanuit standpunten wordt onderhandeld, maar vanuit principes en belangen (Fisher, Ury, & Patton, 2007). Het doel hiervan is om gezamenlijke belangen te vinden en te koppelen om zo een essentiële win-win situatie te creëren, in plaats van stukje bij beetje toegeven (Adriaansen & Sax, 2008). Doelstelling van de onderhandeling is dan ook om de belangen van beide partijen te behartigen. Wanneer men halsstarrig een standpunt in blijft nemen, wordt vaak niet duidelijk wat de echte achterliggende doelstellingen en belangen van beide partijen zijn. De nadruk ligt op het verkrijgen van winst en toegevoegde waarde voor de organisatie. Feitelijk is het gebaseerd op vier fundamentele principes:

- Personen - praat niet over personen, maar over de uitdaging
- Belangen - het gaat niet om standpunten, maar om de wederzijdse belangen
- Opties - werk verschillende optionele scenario's uit
- Criteria - het resultaat van de onderhandelingen moet objectief meetbaar zijn

Een veelgebruikte techniek die hierbij kan helpen is de Mutual Gains Approach (MGA). Dit is een benadering die er op gericht is om te zoeken naar consensus in plaats van een compromis. Kern daarbij is dat niet vanuit standpunten moet worden onderhandeld maar vanuit een gezamenlijk belang. Zodoende kan het proces soepel en gestroomlijnd doorgang vinden. In verhouding tot klassieke modellen lijkt deze waarborging enigszins overdreven, maar door de lange doorlooptijd van deze projecten moet er goed worden nagedacht over hoe het proces beschermd kan worden tegen onnodige conflicten. De gemeente is vaak een contractpartner en staat niet boven de partijen. Daarmee ligt in het verlengde dat ook verantwoordelijkheden anders gesitueerd zijn. Dit kan leiden tot moeizame onderhandelingen, zeker bij risicovolle onderwerpen.

Wat betreft de stroming proces is gedurende het verloop van het project ook belangrijk welke afspraken wanneer worden genomen. Deze 'afspraken' kunnen verschillende vormen aannemen en vinden in elke fase van het proces plaats, ook nadat de projectfase is afgerond. Een voorbeeld van dergelijke afspraken is auditing. In de vorm van een safety case of een spatial quality toets kan auditing pas in latere fasen van het project ontwikkeld worden. Ook het opstellen van sommige beheersmaatregelen kan hieronder geschaard worden. In de hedendaagse praktijk valt op dat de

huidige situatie zich vaak kenmerkt door een ad hoc benadering, waarbij zaken als veiligheid, beveiliging maar ook de ruimtelijk kwaliteit stap voor stap vorm krijgen, veelal als gevolg van optredende incidenten. Het is ook lastig om dergelijke abstracte stromingen als proces en communicatie in een model vast te leggen zonder afbreuk te doen aan de ambiguïteit van een project.

Het is dan ook veel nuttiger om de condities voor optimale uitvoering van de stromen te waarborgen. Dit kan voor beide stromingen met het begrip informatiebeheersing. Hierdoor wordt sturing mogelijk op zowel het proces als de communicatie zoals hierboven al werd aangegeven. Informatiebeheersing wordt namelijk in drie hoofdtaken verdeeld (Groote et al. 1997).

- Identificeren, registreren en archiveren
- Distribueren, goedkeuren, wijzigen
- Plannen en bewaken

Met identificeren, registreren en archiveren wordt bedoeld op het creëren van eenduidige herkenbaarheid van alle documenten. Hierdoor wordt onderscheid naar soort, onderwerp en versie inzichtelijk voor alle betrokkenen. Met distribueren, goedkeuren en wijzigen wordt vervolgens inzichtelijk wie welke verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Als laatste wordt plannen en bewaken genoemd. Hiermee wordt bedoeld op het verduidelijken wie wat met welke informatie moet doen en hoe informatiestromen verlopen.

Met behulp van concrete instrumenten zijn de drie hoofdtaken van informatiebeheersing goed te waarborgen in de stroming proces. Hierbij valt te denken aan planningschema's, checklist maar ook het opstellen van procedures. Een voorbeeld hiervan is een informatieplan waarin afspraken staan over identificatie, registratie, distributie, goedkeuring en afwijzing. Een ander voorbeeld is het gebruik van een onafhankelijke auditingcommissie. Deze kan worden overwogen met als doel dat die besluitvorming danwel advisering omtrent auditing-vraagstukken op zich neemt. In deze is de stroming communicatie min of meer een verlengstuk van de stroming proces gericht op procespartners. Communicatie gericht op communicatiepartners is in het model eveneens afhankelijk, maar dan van de inhoud. Goede communicatie kan een slecht project namelijk niet redden. Slechte communicatie kan een goed project echter wel ernstig schaden. Het mag inmiddels duidelijk zijn dat een project niet als een technische realisatie moet worden beschouwd die eerst tot in details wordt voorbereid en daarna pas kenbaar gemaakt aan de omgeving. Het advies luidt al jaren om communicatiepartners als burgers vroegtijdig in het project te betrekken. Wat betreft dit type communicatie dient een concrete aanpak in dit model aandacht te hebben voor de volgende zaken:

- Doel van communicatie (beïnvloeden van kennis, houding, gedrag)
- Concreetheid (geen retoriek of slogans)
- Realistisch
- Slechts op één wijze interpreteerbaar

Om de verschillende accenten van de stroming communicatie vorm te geven kan het raadzaam zijn verschillende communicatieplannen te maken die tevens rekening houden met de verschillende fasen. Hierbij kan een raamwerkplan (processtroming) van grote invloed zijn om zo de rode draad van het gehele project te bewaken.

4.3.4.2 Realisatiefase inpassen in het stappenplan.

In de uitbreiding van het model is een extra fase toegevoegd op de plek waar de Ancora-methodiek stopt. Daarbij is ervoor gekozen om de overgang van de bestuurlijke opgave naar een binnenstedelijk project weer te geven in de vorm van een zwaluwstaartverbinding. Dit betekent in feite dat de koppeling tussen proces en projectmanagement zoals deze ook wordt aanbevolen in de Ancora-methodiek (maar niet uitgewerkt is) vorm krijgt. Die koppeling is vooralsnog echter erg abstract. Wat betreft de communicatie en proces is inmiddels toegelicht welke competenties en technieken (ook in deze fase) van belang zijn, maar welke stappen er moeten worden gezet is nog niet duidelijk. Wel kan naar aanleiding van het model worden aangenomen dat communicatie en proces in deze fase van het project weer belangrijker worden. Dit bleek al eerder ook uit paragraaf 4.2.5, doordat bestaande risicomangementmethoden al erg veel aandacht besteden aan de laatste fase.

In de realisatiefase staat het maken, uitvoeren en implementeren van het projectresultaat centraal. Alles wat in de voorgaande fasen is geïnitieerd, gedefinieerd, ontworpen en voorbereid wordt in deze fase gerealiseerd. Naast het uitvoeren van het realisatieplan wordt ook een nazorgprogramma vastgesteld voor het gebruik, beheer en onderhoud van het projectresultaat. Het opstellen van dergelijke auditing valt buiten de methodiek van Ancora. In relatie tot het Ancora-stappenplan (wat al eerder is aangepast in dit onderzoek) dient dit ten behoeve van het alternatieve model dus concreter vorm krijgen. Wanneer gekeken wordt naar de managementfase van het stappenplan dan blijkt dat hierin *'aan de hand van het ontwerp de stappen in de praktijk worden doorlopen'*. Het is juist dit gedeelte van het stappenplan waar de toegevoegde realisatiefase tot uiting dient te komen. Inmiddels zijn de genoemde stappen(zie paragraaf 4.3.1) al eerder aangepast maar nu is het dus voor een ex-ante monitoring/evaluatie van belang om deze fase (stap 6) nader onder de loep te nemen. De punten van aandacht hierbij zijn:

Stap 6:

Monitoring

- In hoeverre hebben de te doorlopen stappen het vooraf beoogde resultaat bereikt?
- Welke nieuwe feiten doen zich voor gedurende het tackelen van het bestuurlijk vraagstuk?
- In hoeverre zijn deze feiten van invloed op de wijze waarop kwaliteit, samenwerking en draagvlak worden opgepakt?
- Op welke punten dient de aanpak dan te worden aangepast?

Beleidsrecall

- In hoeverre is een beleidsrecall noodzakelijk en op welke onderdelen verdient het vraagstuk aanpassing? Doorloop alle genoemde stappen nogmaals.

Op basis van het bovenstaande kunnen de voorgaande stappen waar nodig worden herhaald. De vragen bevatten gezamenlijk evaluatie, monitoring en actualisatiekenmerken. Toch is er vanuit het beoogde risicomangementconcept meer concrete aandacht noodzakelijk voor de risicobeheersing en de uitvoering van het zogenaamde nazorgprogramma. Daarnaast zijn er natuurlijk ook een aantal vragen toegevoegd waarvan de monitoring gewaarborgd moet worden in het nieuwe model. Met name de typering 'nieuwe feiten' is van dusdanig algemene strekking dat het toevoegen van een beheersonderdeel aan deze stap voor het alternatieve model dan ook gewenst is. Gericht op de gewenste proces en communicatiestromingen kan dit het best als volgt weergegeven worden:

Beheersing

- In hoeverre zijn mogelijk geconstateerde kwaliteit, samenwerking en draagvlakrisico's nog actueel?
- In hoeverre zijn de mogelijke gevolgen van de onzekerheden nog realistisch?
- In hoeverre is de aanpak van geconstateerde onzekerheden effectief?

Nazorgprogramma Proces

- Zijn er na afronding van de laatste fase nog auditsvraagstukken die bestudeerd worden?
- Zijn er nog financiële middelen nodig nadat de laatste fase van het project is afgerond?

Nazorgprogramma Communicatie

- Zijn alle doelstellingen van de verschillende communicatieplannen bereikt?
- Is er na afronding van de laatste fase nog noodzaak tot communicatie?

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een alternatief risicomanagementmodel ontwikkeld voor gemeenten, dat toepasbaar is bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Er is begonnen met het stellen van een aantal belangrijke voorwaarden aan het model. Deze waren verkregen door de verschillen tussen de literatuurbevindingen (hoofdstuk 2) en de praktijkmodellen (hoofdstuk 3) te vergelijken. Zodoende is gewaarborgd dat het model ook daadwerkelijk een verrijking kan zijn ten opzichte van het al bestaand aanbod. Hieraan ligt ook de keuze voor het Ancora-model ten grondslag. Door de keuze voor dit model als fundament voor het alternatieve model, is er voor een andere aanpak gekozen dan die in de gangbare modellen werd gehanteerd. Door het Ancora-model vervolgens te verrijken met beargumenteerde toevoegingen en aanpassing is een gemodificeerd model ontstaan. Zodoende is getracht om de theorie over risicomanagement van nieuwe diepgang en variatie te voorzien.

Het alternatieve model voldoet aan alle in paragraaf 4.1 geformuleerde voorwaarden, maar legt voornamelijk de focus op de stromingen communicatie en proces.

In dit hoofdstuk is namelijk gebleken dat informatie(beheersing) een centrale rol speelt in de raakvlakken van deze stromingen. Om hier goed sturing aan te kunnen geven zijn verschillende concrete instrumenten en technieken aangedragen zoals de Mutual Gains Approach of communicatieplannen gericht op verschillende typen actoren in het proces. De effecten van dit alternatieve model zullen in het

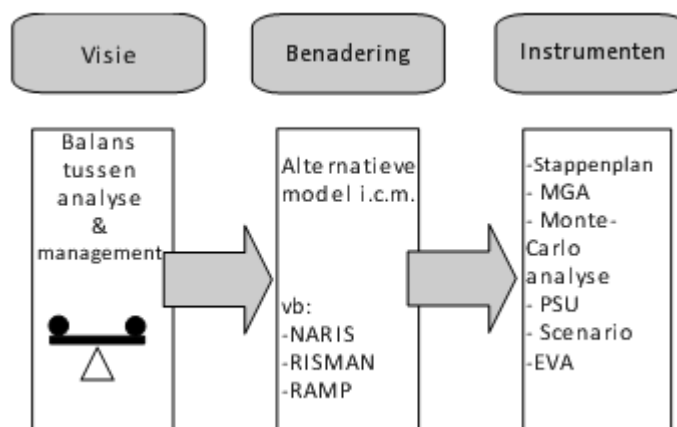


Fig. 29: Plaatsing van het model in de bestaande theorie.

volgende hoofdstuk nader worden bestudeerd in een praktijkvoorbeeld. Nogmaals dient benadrukt te worden dat dit model complementair is met (en dus niet vervangend voor) andere modellen. Het voorziet in een behoefte die niet door andere modellen wordt vervuld. In figuur 29 is daarom weergegeven hoe het model, ontwikkeld in dit hoofdstuk, in een breder perspectief gezien moet worden.

5. Toetsing van het alternatieve model

Tot dusver is in dit onderzoek voornamelijk aandacht besteed aan de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast door gemeenten en hoe het idealiter zou kunnen worden vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkelde theorie naast de praktijk gehouden om een inschatting te maken in hoeverre het alternatieve model daadwerkelijk van toegevoegde waarde zou kunnen zijn. Dit wordt gedaan met behulp van een casus uit de gemeente Zutphen genaamd Ravel. Deze casus is een typisch binnenstedelijk project wat anno 2011 al grotendeels is opgeleverd maar nog niet helemaal afgerond is. Met behulp van alle beschikbaar gestelde gegevens van het project zal een reconstructie worden gemaakt van het project. Vervolgens zal deze reconstructie geanalyseerd worden aan de hand van het alternatieve model. Voordat de casus wordt bestudeerd zal eerst gekeken worden naar de huidige risicomanagementperceptie van de gemeente en hoe deze tot stand is gekomen. Dit is enigszins vergelijkbaar met wat eerder in dit onderzoek is gedaan bij de gemeente Roosendaal. De Nadruk zal hier, naar aanleiding van het vorige hoofdstuk, wel meer liggen op aspecten als communicatie, proces en de mate van concreetheid. Daarnaast is met een aantal projectmanagers binnen de gemeente gesproken om te achterhalen in hoeverre het beleid ook in de praktijk uitvoerbaar is en ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt. De interviewvragen die hierbij zijn gehanteerd staan in bijlage 2.

5.1 Risicomanagement in de Gemeente Zutphen

5.1.2 Risicomanagement als beleid

In de gemeente Zutphen is enige tijd geleden de behoefte ontstaan om als ambtelijke organisatie meer grip op projecten te hebben. Daarom is ervoor gekozen om het projectmatig werken te professionaliseren alsmede te standaardiseren. De gemeente kent voor het realiseren van ruimtelijke projecten nu een uitgebreide aanpak die beschreven wordt in het handboek projectmatig werken. Het doel om transparant, rolbewust en doelgericht te werken aan projecten moet hiermee volgens de gemeente kunnen worden bereikt. Het is gebaseerd op projectmanagement en enigszins vergelijkbaar met de METRO-gids zoals deze is behandeld in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Ten aanzien van het specifieke onderdeel risicomanagement valt op dat het proces gebruik maakt van de bekende projectmatige fasen. Hierbij dient een document tot stand te komen om een fase af te sluiten met een besluit. Het document bevat de resultaten tot nu toe, maar houdt ook rekening met de daarop volgende fasen. Wat echter bijzonder is aan dit handboek zijn de beheersaspecten die daarbij worden beschreven. Zoals vanzelfsprekend bij projectmatig werken wordt er gelet op *tijd, geld, kwaliteit, organisatie, en informatie*. Daarnaast wordt echter ook op de aspecten *risicomanagement* en *communicatie* gelet tijdens de afsluiting van een dergelijke fase. Het is interessant om inzicht te verkrijgen in hoe deze extra aandacht concreet wordt uitgewerkt.

Wat betreft de vormgeving blijkt dat wordt aangeraden om 'regelmatig, in ieder geval voorafgaand aan elke nieuwe fase, een risicoanalyse te maken, zodat negatieve gevolgen kunnen worden voorkomen of beperkt.' Naar aanleiding van die analyse dienen vervolgens de volgende stappen doorlopen te worden:

- Inventariseer de risico's (bevragen expert, bepalen factoren, zoeken naar hindernissen) en benoem welke effecten deze risico's op het project hebben

- Bepaal de normering van de risico's (bijv. kanscijfer van 1=laag tot 5=hoog);
- Bepaal wanneer een risico al dan niet aanvaardbaar is
- Analyseer de risico's: risicocijfer = kanscijfer X effect
- Bepaal een beheersstrategie (opstellen van preventieve maatregelen):
 - tegenmaatregelen plannen
 - projectaudits en countervailing power plannen
 - middelen toewijzen aan deze tegenmaatregelen
 - toezicht houden op de werkzaamheden die verband houden met de eventueel optredende risico's en de tegenmaatregelen
 - acties ondernemen om ervoor te zorgen dat de tegenmaatregelen succes hebben

Vanuit de benadering van dit onderzoek (*fig. 29*) is het positief dat de gemeente Zutphen inziet dat projectmatig werken volgens één toepassing of standaardmodel niet zaligmakend is en niet voldoende rekening houdt met typische kenmerken van binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkeling. Ook wat betreft communicatie, een belangrijke pijler van het alternatieve model, is een vergelijkbaar stappenplan ontwikkeld waarmee een communicatieplan kan worden ontwikkeld. In dit communicatieplan worden de volgende aspecten beschreven:

- doelgroepen en hun specifieke kenmerken
- communicatiestrategie: wat is de bijdrage van communicatie aan het doel van het project?
- communicatiedoelstellingen: wat willen we bereiken d.m.v. communicatie?
- communicatieboodschap: de inhoud van de communicatie
- communicatiemiddelen, o.a. een eigen logo voor het project, het personeelsblad, e-mail,
- eigen nieuwsbrief, folder, gesprekken, interviews, personeelsbijeenkomsten, werkoverleggen,
- (audio)visuele media.
- de organisatie van het communicatieproces: wie doet wat op welk moment
- kosten en budget
- evaluatie

Ook hiermee toont de gemeente Zutphen aan zich uitermate bewust te zijn van de voordelen en risico's die aan communicatie kleven. Hoe een dergelijk communicatieplan up-to-date wordt gehouden is echter niet beschreven en hier kleeft een risico aan: Gedurende het proces is het niet ondenkbaar dat communicatiedoelstellingen en strategieën herzien moeten worden. Het formuleren van enkele adviezen, zoals hierboven gesuggereerd, is niet afdoende. Het is tevens van belang hoe de concrete aanpak gestalte krijgt door middel van acties en verantwoordelijkheden (in dit geval op de afdeling Programma's en Projecten van de gemeente Zutphen).

In termen van aanbevolen technieken en instrumenten voor zowel risicomangement als communicatie valt allereerst op dat er technieken voor de risico-analyse worden benoemd in de vorm van een vragenlijst met risico's en kansen, het programma riscman (risicomangement) en een multicriteria-analyse. Wat betreft communicatie wordt een participatiewijzer aangeraden en een communicatie advies bij programma's en projecten.

Om een vergelijking te kunnen maken met het alternatieve model is het interessant om inzichtelijk te maken welke methodieken en technieken dienen te worden toegepast in de Zutphense aanpak. De

stappen (zie fig. 30) van de methodiek die als inspiratiebron voor het projectmatig werken van de gemeente Zutphen zijn gebruikt, moeten niet bij voorbaat al verward worden bij de stappen die bij de risicomangementcyclus horen zoals eerder in dit onderzoek is beschreven.

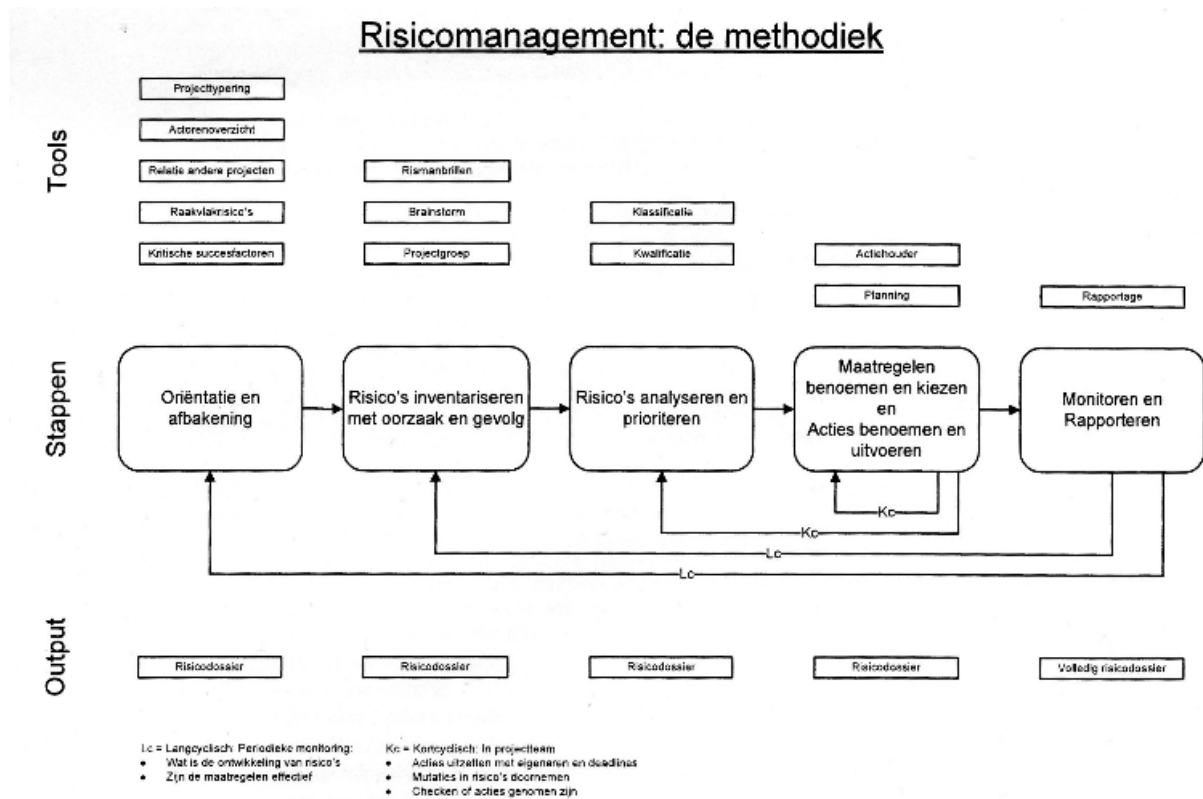


Fig. 30: De risicomangementmethodiek van de gemeente Zutphen schematisch weergegeven.

Zoals zichtbaar in figuur 30 hierboven is de eerste stap die de methodiek kent heet *Oriëntatie & afbakening*. In deze eerste stap wordt op basis van een aantal hoofdkenmerken het project gekarakteriseerd als complex of eenvoudig. Tevens wordt in deze stap ook de omgeving van het project in beeld gebracht. Aandacht wordt hierbij voornamelijk besteed aan wie zijn de actoren, wat hun belangen zijn en waar het spanningsveld zit. Ook wordt er gekeken naar wat de relatie is van het project met andere projecten en wat de eventuele raakvlakrisico's zijn. Als laatste wordt in deze de Kritische SuccesFactoren (KSF) benoemd. Hiermee wordt bedoeld op die aspecten die bepalend kunnen zijn voor het laten slagen van het project.

De tweede stap die de methodiek kent wordt *inventarisatie* genoemd. Op basis van de KSF en de omgevingsscan worden de risico's met de daarbij behorende oorzaken en gevolgen geïnventariseerd. Met behulp van verschillende invalshoeken wordt naar de mogelijke risico's binnen het project gekeken. De invalshoeken die hierbij gebruikt worden zijn:

- politiek/bestuurlijk
- maatschappelijk/sociaal
- technisch/uitvoerend
- organisatorisch
- juridisch/wettelijk

- ruimtelijk/geografisch
- financieel/economisch.

De derde stap heet *analyse & prioritering*. In deze stap worden de risico's die geïnventariseerd zijn door middel van kans en gevolg geanalyseerd en krijgen ze een geprioriteerde rangschikking. De gevolgen worden vervolgens vertaald in geld, tijd en kwaliteit. Doel van dit alles is om een inzicht te verkrijgen in de substantiële risico's.

Klassen	Kans	Kosten	Tijd	Kwaliteit
1	0-10 % (klein)	€0 - €100.000	< 1 maand overschrijding	Klein
2	10-25 % (middel)	€100.000 - €500.000	1-6 maanden overschrijding	Aanzienlijk
3	25-50 % (groot)	>€500.000	> 6 maanden overschrijding	Groot

Fig. 31: Classificatie van de risico's uitgedrukt in tijd, geld en kwaliteit.

Stap vier heet *maatregelen & acties*. In deze stap wordt voor de eerste maal gekeken naar de wijze van beheersing van de risico's binnen het project. Beheermaatregelen worden opgesteld en (nog veel belangrijker) er worden concrete acties aan gekoppeld. Ook worden er actieverantwoordelijken en een deadline vastgesteld.

De laatste stap van de methodiek betreft het *monitoren* van de risico's. Het belang van deze stap wordt erkend om te voorkomen dat een risico-analyse niet een papieren tijger wordt. Door de risico's periodiek te monitoren kan worden gevolgd wat de ontwikkeling in risico's is. Of ze afvallen, of er nieuwe bijkomen of dat de prioritering anders vorm dient te worden gegeven. Naast de te doorlopen stappen dienen enkele randvoorwaarden gecreëerd te worden ten behoeve van het proces. Deze randvoorwaarden bestaan uit de volgende punten:

- Commitment van het management
- Aansluiting bij bestaande werkprocessen
- Faciliteren binnen de organisatie
- Gebruikersvriendelijke methodieken en tools
- Training in de toepassing van de methodiek
- Er moet een aanjager zijn

Uit het bestuderen van de door de gemeente Zutphen gehanteerde methodiek zijn een aantal vergelijkbare constatering te maken die al eerder in hoofdstuk 3 aan het licht kwamen. Zo is de vergelijking met modellen als Risman of NARIS snel gemaakt. Dit heeft te maken met de wijze waarop ondermeer het gedeelte analyse vorm heeft gekregen met behulp van tabellen zoals ook zichtbaar werd in figuur 31. Daarentegen zijn de stappen gericht op management in het model wat minder uitgebreid vorm gegeven. Een constatering die ook in de eerder bestudeerde modellen in hoofdstuk 3 werd gedaan.

5.1.3 Risicomanagement in de praktijk

Het is interessant om nu met deze gegevens in gesprek te gaan met projectmanagers van de Gemeente Zutphen. Beide zijn al langer bij de gemeente werkzaam en hebben daardoor zelf welke veranderingen er hebben plaatsgevonden met betrekking tot risicomanagement in relatie tot hun

projecten (zie ook paragraaf 2.2.3). Zodoende kan ook worden ingeschat hoe risicomanagement binnen de gemeente zich gedurende de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

In beide interviews is een beeld naar voren gekomen dat managers in de gemeente eigenlijk beginnen met risico's te inventariseren wanneer de organisatie van het project wordt opgetuigd. Op dat moment zoeken zij binnen het gemeentehuis bemensing voor het project. Met de betrokken deskundigen wordt vervolgens voortdurend, het liefst vooraf, gecommuniceerd over de risico's. Deze risico's worden echter op dat moment vaak nog niet structureel vastgelegd omdat de prioritering dan voornamelijk nog ligt bij het vormgeven van de projectgroep. Mocht het zo zijn dat de gemeente alleen niet garant kan staan voor het risico dan wordt er naar risicodeling gezocht met betrokken actoren. Dit gebeurt volgens de geïnterviewde managers steeds meer ten opzichte van vroeger maar brengt volgens de projectmanagers ook risico's met zich mee. Wanneer er externe partners betrokken zijn in het project wordt er echter wel sneller ingespeeld op risico's. Op het moment dat er een risico ontstaat en het is onduidelijk wat hier de consequenties van zijn, wordt er een risicoanalyse uitgevoerd. Het soort analyse is afhankelijk van de situatie. Het is echter wel zo dat risico's vaak met elkaar samenhangen.

Daarnaast kunnen er indirecte risico's ontstaan als een gebeurtenis zich voor doet. Probleem wat zich dan voordoet is dat het noteren van al deze risico's op een lijst een overzichtelijke situatie kan geven. In dat geval ontstaat dus een vorm van tunnelvisie. Uit de interviews komt dan ook naar voren dat risicomanagement nu noodzakelijker wordt gevonden dan ooit. Volgens de projectmanagers kan het prima functioneren maar beseffen dat er geen wonderen van moeten worden verwacht. Zo kan het ontwikkelen van een risicolijst er toe leiden dat men zich blind staart op die lijst en door die oogkleppen blind wordt voor nieuwe risico's die optreden.

Al met al kan gesteld worden dat projectmanagers open staan voor het concept risicomanagement, maar nog niet helemaal overtuigd zijn van de wijze waarop dit nu met instrumenten structureel dient te worden vormgegeven. Met name de politieke gevoeligheid van complexe processen beschouwen zij als een risico waar op dit moment weinig instrumentarium voor handen is. Hoe dient er naar belanghebbenden gecommuniceerd te worden die steeds mondiger zijn? Maar men vraagt zich ook af hoe er gecommuniceerd dient te worden over risico's naar de bestuurlijke laag van de organisatie. Vooral omdat bestuurders vanwege politieke belangen zich soms moedwillig blindstaren wat betreft risico's. Wat betreft de risicomanagementperceptie van de gemeente Zutphen kan, op basis van de informatie beschreven in deze paragraaf, geconstateerd worden dat sinds een aantal jaar binnen de gemeente de aandacht voor risicomanagement als nuttig en noodzakelijk wordt beschouwd. Knelpunten die ervaren worden in de dagelijkse praktijk zijn voornamelijk gericht op de interne en externe communicatie.

5.2 Chronologie project Ravel

Het project Ravel kent zijn start aan het eind van de vorige eeuw. Het gebied, gelegen vlakbij de oude binnenstad, kent een povere ruimtelijke kwaliteit en heeft daardoor een slechte ruimtelijke uitstraling. Met name de steenhouwerij en het tankstation worden als oorzaak hiervan aangewezen. Het plangebied, destijds nog Ravelijn genoemd, (staat voor het



Fig. 32: Het project Ravel anno 2011.

driehoekige eiland wat als verdedigingswerk van de stad fungeerde) wordt over het algemeen beschouwd als een min of meer vergeten gebied waarvan de ruimtelijke kwaliteit zeer pover is. Gezien de strategische ligging en de aanwezigheid van water vanwege de vestigingsgracht bestaan er echter talloze mogelijkheden voor het gebied.

Wanneer projectontwikkelaar Koopmans bij de gemeente Zutphen aanklopt, staat deze dan ook niet onwelwillend tegenover de ontwikkeling van het gebied. Wel dienen er een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden te worden geformuleerd zodat het gebied idealiter een overgangszone wordt tussen de binnenstad en het platteland. Deze uitgangspunten worden als volgt geformuleerd:

- Een groene setting ten opzichte van de stenige binnenstad aan de overzijde van het water
- Benutting van het mooie uitzicht op stadsgracht en stadsilhouet voor een zo groot mogelijk aantal woningen
- Realisatie van gebouwde parkeervoorzieningen onder de woningen
- Weer zichtbaar maken van de historische context
- Vergroten van de ruimtelijke kwaliteit

Op basis van deze uitgangspunten worden verschillende mogelijkheden geschetst door de projectontwikkelaar waarbij circa 200 woningen zullen worden gerealiseerd. Deze zullen worden gerealiseerd in de vorm van een aantal woontorens. Daarnaast zal een stadsplein ontstaan en de nodige kantoorruimte ontwikkeld worden. Op basis van deze schets wordt anno 1999 een voorontwerp bestemmingsplan ontwikkeld.

Wanneer het voorontwerp ter inzage wordt gelegd krijgt de gemeente Zutphen veel zienswijzen ingediend. In totaal is er een klein honderdtal aan inzendingen die voornamelijk aandacht vragen voor een herziening wat betreft de toegestane hoogbouw die het historische stadssilhouet ernstig kan beïnvloeden. Daarnaast wordt meerdere malen de zorg uitgesproken over de massale schaalvergroting (en effecten die daaruit volgen) die mogelijk zullen worden gemaakt met de ter inzage gelegde plannen. Als laatste punt wordt aangehaald dat er beperkt voorlichtingsmateriaal voor handen is en het beoogde groene karakter van het plan weinig realistisch kan worden genoemd. Hierdoor is de mogelijkheid



Fig. 33: Een illustratie van de povere ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Foto genomen op de Verdijkstraat.

om een ecologische verbindingzone aan te leggen erg beperkt. Naar aanleiding van de inspraakprocedure ontstaat zoveel onrust en onduidelijkheid bij vrijwel alle actoren dat het project vastloopt. In 2002 wordt daarom besloten om het project stil te leggen vanwege het gebrek aan maatschappelijke en politieke draagvlak.

Pas een jaar later in 2003 krijgt het project een herstart doordat het project in twee gedeelten wordt opgedeeld. Het zuidelijke gedeelte van het oorspronkelijke project Ravelijn gaat verder als Brahms 2003 en zal 35 grondgebonden woningen bevatten (Gemeente Zutphen, 2002). Het noordelijke (discutabele) gedeelte van het oorspronkelijke project zal verder gaan als project Ravel in 2004. Dit is het gedeelte van het oorspronkelijke plangebied waarover de gemeenten verreweg de meeste zienswijzen en klachten heeft ontvangen.

Met het opdelen van het project werd de noodzaak van een nieuw bestemmingsplan ook weer actueel. Het ruimtelijk plan wat tot stand kwam in deze periode werd ontwikkeld door Royal Haskoning (Royal Haskoning, 2004, bestemmingsplan Ravel, voorontwerp). Hierin was nadrukkelijk geluisterd naar omwonenden en belangengroepen die ook al eerder hun kanttekeningen kenbaar hadden gemaakt. Dit kwam tot uiting in het plan doordat er ditmaal omstreeks 100 luxeappartementen waren gepland, verdeeld over een 5-tal gebouwen. Het maximale aantal bouwlagen mocht daarbij niet meer zijn dan zes. Dit aantal bouwlagen kwam overeen met de dan inmiddels ontworpen Nota stadssilhouet, en de inspraakreacties uit het eerdere voorontwerp (Gemeente Zutphen, 2000). Verder werden er een tweetal halfondergrondse parkeergelegenheden gerealiseerd. Dit alles moest gerealiseerd worden in een parkachtige setting waarbij de gebouwen vrij van de oever kwamen te staan zodat de voorwaarden voor een ecologische verbindingzone niet geschonden werden.

Naar aanleiding van dit nieuwe plan kwamen een aantal zienswijzen binnen bij de gemeente Zutphen. Hoewel beduidend minder dan bij het project Ravelijn bleek er nog altijd onvrede te bestaan over de hoogte aangezien deze van invloed kon zijn op de bezonning van nabijgelegen huizen. Ook werd er kritisch gekeken naar zowel de parkeervoorzieningen als het groenplan wat was opgesteld. De zienswijzen worden voor kennisgeving aangenomen maar het leidt niet nogmaals tot een herziening van het plan. Het is 2005 wanneer door middel van een artikel 19 procedure dan ook toestemming aan Koopmans Bouw wordt verleend voor de bouw van 5 appartementsgebouwen aan het water. Het ontwerp is van *Roggeveen en Piso Architecten* in opdracht van Woonbedrijf Ieder1 en Koopmans Projecten. Het bureau heeft bij het ontwerp getracht rekening te houden met



Fig. 34: Het ontwerp van de architecten.

de problemen die eerder in het proces hebben gespeeld. In het ontwerp hebben uiteindelijk de twee gebouwen aan de buitenzijde, met een hoogte van zes bouwlagen, een identieke vorm gekregen in de vorm van een schip. De drie middelste gebouwen (*Berceuse, Bolero en Beguine*), zijn eveneens identiek aan elkaar. Van het aantal woningen dat gerealiseerd wordt zal een dertigtal voor huur in aanmerking komen. Deze zijn verworven door Vesteda die de verhuur van de appartementen op zich zal nemen. De rest van de appartementen (72) zal in de verkoop gaan. De kosten van de ontwikkeling zijn geraamd op 16 miljoen euro en zullen volledig voor de rekening van Koopmans komen¹. Ook de te realiseren ondergrondse parkeergarages behoren tot deze afspraak. Uitzondering hierop zijn mogelijke planschadeprocedures waar de gemeente verantwoordelijkheid voor zal dragen.

¹ Informatie verkregen uit dossier Ravel van de gemeente Zutphen, Inzagedatum 15-03-11.

Op het voornemen om Koopmans een vrijstelling van bestemmingsplan te verlenen volgen wederom kritische geluiden vanuit de maatschappij. Naast onvrede over de gekozen procedure worden ook de risico's van het nabijgelegen tankstation aangewezen en klinkt (nogmaals) de roep voor meer inspraak van omwonenden. De gemeente Zutphen heeft het gebied echter opgenomen als inbreidingslocatie en ziet geen (juridische) noodzaak om nogmaals aan de kritische reacties gehoor te geven. In hetzelfde jaar start dan ook het bouwrijp maken, waarna in maart van 2006 de eerste stenen gemetseld worden.

Gedurende de realisatieperiode komen bij de gemeente wel een aantal meldingen van planschade binnen. Een onafhankelijke notaris wordt daarom ingeschakeld en deze stelt, na het doen van onderzoek, vast dat er inderdaad sprake is van een waardevermindering voor de eigenaars van onroerende zaken. Een planschadevergoeding wordt voor de 4 aanvragers dan reëel geacht en bepaald op een totaal bedrag van 28.000 euro.

Anno 2011 is het project in principe opgeleverd. De vijf woontorens zijn gerealiseerd en worden inmiddels al een aantal jaar bewoond. Desondanks is het project Ravel binnen de gemeente Zutphen nog niet geheel afgesloten. De oorzaak daarvan is tweeledig. Enerzijds zou een looppad gerealiseerd worden tussen de gracht en de gebouwen. Hoewel dit pad oorspronkelijk in het plan was opgenomen waren de huidige bewoners daar destijds niet van op de hoogte, toen zij er kwamen wonen. Met name bewoners op de onderste verdieping beschouwen het pad als een inbreuk op hun privacy en vrezen overlast. Een tweede oorzaak ligt in de nabijgelegen wal van de gracht die nog steeds (kleinschalige) vervuiling bevat. Hiervan was men bij de start van het project al op de hoogte maar er is nooit vastgesteld wie de kosten(± € 100.000) voor zijn rekening zou nemen.



Fig. 35: Ingangzijde van de appartementsgebouwen aan de Verdistraat.

5.3 Analyse aan de hand van het alternatieve model

Bij het maken van een analyse dient de vraag gesteld te worden tot op welk niveau een reconstructie leidt tot bruikbare informatie. In dit onderzoek wordt deze vraag beantwoord vanuit de wens om de essentiële kenmerken van de gemeente Zutphen en het project Ravel ten aanzien van risicomanagement, te vergelijken met het ideaaltype zoals ontwikkeld in het vorige hoofdstuk. Hierbij zullen vanzelfsprekend de thema's communicatie en proces leidend zijn. Per stroming zal voor elke fase worden gekeken hoe de communicatie of het proces verlopen is.

5.3.1 Communicatie

Wat betreft communicatie is het van belang hoe actoren in het proces met elkaar hebben overlegd en gecommuniceerd over allerlei zaken. Daarmee kunnen procespartners bedoeld worden maar evengoed communicatiepartners. Van belang is het creëren van draagvlak, ofwel in hoeverre kan het plan tijdens elke fase rekenen op de steun van inwoners en organisaties. In de *conceptfase* van dit project is duidelijk geworden dat Koopmans uit eigen initiatief naar de gemeente is gestapt om het

plangebied te gaan ontwikkelen. In deze fase liepen de contacten voorspoedig aangezien ook de gemeente de noodzaak om het gebied te revitaliseren inzag. Het draagvlak wordt ook verstevigd doordat de inwoners van Zutphen rondom het gebied van mening zijn dat het vervuilde en verwaarloosde gebied aangepakt dient te worden. De intentieovereenkomst tussen de gemeente en Koopmans die al snel volgt is in feite dan ook het startsein voor de *ontwikkelfase*.

De fase die hierop volgt loopt een stuk minder voorspoedig. In deze fase worden wat betreft communicatie keuzes gemaakt over welke actoren wel intensief betrokken worden en welke niet. In deze fase in het model is verder van belang dat er geluisterd wordt naar wat actoren willen en vooral niet willen (Adriaansen & Sax, 2008). Dit omgevingsbewustzijn lijkt de gemeente niet volledig opgepakt te hebben. Wel is er erg goed geluisterd naar de projectontwikkelaar. Deze wilde dat het plan in totaal 235 woningen telde. Zoveel woningen op een relatief klein stukje grond zou betekenen dat de woontorens erg hoog werden. Eén van de gebouwen telde liefst achttien verdiepingen en zou daarmee zelfs nog hoger worden dan de Zutphense watertoren (De Stentor, 2006). Communicatiepartners zoals belangenorganisaties zijn op dat moment fel in protest gegaan tegen deze extreem hoge toren. Ook kwamen er protesten tegen het aantal parkeerplaatsen wat voor zoveel woningen noodzakelijk is, maar niet in het plan was opgenomen. Op dat moment is het draagvlak voor het project enorm afgenomen. Deze nam vervolgens nog verder af toen het alternatieve plan drie ovale woontorens van elk elf verdiepingen omvatte. Feitelijk werden belangengroeperingen hiermee een procespartner en verkregen zij daardoor blokkademacht. Deze rollenwissel (zie paragraaf 4.2.1) zorgde ervoor dat er invloed op het plan kon worden uitgeoefend. Wanneer naar de *projectfase* wordt gekeken kan worden vastgesteld dat de draagvlak voor het project onder procespartners inmiddels goed te noemen is, maar dit voor communicatiepartners in de vorm van omwonenden nog niet het geval is. Zij maken zich nog steeds zorgen om planschade, bezonning en de nabijheid van een tankstation.

In de *realisatiefase* blijkt wat betreft communicatie dat met de toekomstige bewoners niet gecommuniceerd is over het aan te leggen pad naast de gracht. Makelaars hebben bij de verkoop geïnteresseerden nooit op de hoogte hiervan gesteld, waardoor dit voornemen als een onaangename verrassing voor velen komt. Door middel van actieve lobby en protesten weet men uiteindelijk ook te voorkomen dat het onderdeel van het plan daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het is een voorbeeld van een maatschappij die steeds mondiger wordt en tracht haar belangen te beschermen met behulp van de beschikbare middelen. Toch is het draagvlak wel gestegen gedurende deze periode omdat langzaam maar zeker de kwaliteit van het gebied (oorspronkelijke reden voor draagvlak) met de nieuwbouwplannen begint te stijgen.

5.3.2 Proces

Met betrekking tot het proces rondom het project wordt met name gedoeld op de wijze waarop de organisatie en de aanpak tot stand is gekomen en uitgevoerd. Hierbij is volgens de equalizer (fig. 17) met name aandacht voor de samenwerking tussen actoren. Wat betreft de *conceptfase* is met behulp van de verkregen informatie moeilijk in te schatten in hoeverre het proces is ingericht. Er kan wel worden vastgesteld dat de gemeente vanaf het begin weinig regie gehad heeft in het proces. De *ontwikkelfase* is wat betreft het proces dan ook erg chaotisch. Meerdere malen kan worden geconstateerd dat de actoren in het proces geen gezamenlijk doel nastreven maar allen vanuit eigen principes handelen. Elke actor heeft een eigen doel, zo streeft de gemeente naar het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en het verbeteren van de woningvoorraad. De projectontwikkelaar in deze lijkt

echter vooral gericht te zijn op winstmaximalisatie door middel van zoveel mogelijk luxe-appartementen afzetten. Dit blijkt wel getuige de oorspronkelijk geplande woontoren. Het gevolg is dat de samenwerking meerdere malen onder druk komt te staan. Uiteindelijk vindt in 2004 een beleidsrecall plaats en vindt er een heroriëntatie plaats op het vraagstuk. Uiteindelijk gevolg hiervan is dat het project opgedeeld wordt in twee losse projecten.

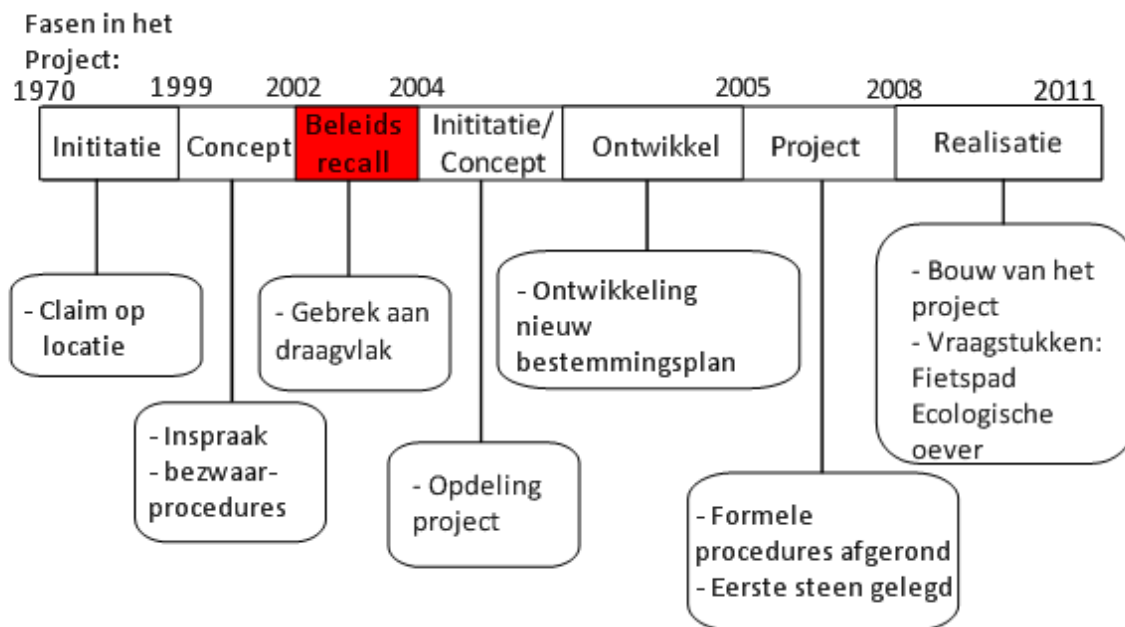


Fig. 36: Tijdsbalk met daarin de belangrijkste gebeurtenissen van het project Ravel gesorteerd naar fase.

Dankzij de beleidsrecall wordt vervolgens weer teruggeschakeld naar de eerdere fasen van het model. Of er destijds ook weer nieuwe analyses zijn gemaakt met betrekking tot het netwerk, de risico's en de verschillende actoren is niet geheel duidelijk. Wel blijkt uit de documenten dat de samenwerking tussen de actoren anders is vormgegeven en dat er feitelijk opnieuw is begonnen. Dit valt te verklaren vanuit het alternatieve model door het gebrek aan waarborging van de zogenaamde ankerpunten.

In het vervolg van het project kan vervolgens gesteld worden dat wat betreft de ontwikkelfase en projectfase geen noemenswaardige gebeurtenissen zijn geconstateerd wat betreft de stroming proces. Wel kan ten aanzien van de realisatiefase een aantal tekortkomingen geconstateerd worden. Met name het gewenste loop-fietspad langs de appartementen en de realisatie van de ecologische oever leidt tot ophef. Beide betreffen aandachtspunten die idealiter al in eerdere fasen van het project (bijvoorbeeld de projectfase) verankerd hadden dienen te worden. Met name de (financiële) verantwoordelijkheid voor de ecologische oever komt daardoor bij de gemeente te liggen.

5.4 Conclusie

Met de kennis en inzicht van nu is het vanzelfsprekend makkelijker te beoordelen welke fouten gedurende het project Ravel wat betreft communicatie en proces zijn gemaakt. Het is echter niet het doel om met behulp van deze analyse verantwoordelijken te bepalen voor de gemaakte fouten.

Wanneer gekeken wordt naar de tijdsbalk zoals weergegeven in figuur 36 dan kan worden geconstateerd dat er in de eerste fasen van het concept met name wat betreft de communicatiepartners inschattingsfouten zijn gemaakt. Deze 'fouten' kunnen echter niet onlosmakelijk worden gezien van de wijze waarop de stroming proces op dat moment functioneerde. Hieruit blijkt dat veel activiteiten niet enkel ten behoeve van de stroming proces of stroming communicatie dienen te worden uitgevoerd maar voor beide van nut kunnen zijn. Nadat de zogenaamde beleidsrecall in het project heeft plaatsgevonden lijkt met name de focus gericht te zijn op de wijze waarop communicatie vorm werd gegeven. Dit is niet vreemd aangezien de voornaamste aanleidingen voor de beleidsrecall uit die hoek voortkwamen. Daardoor lijkt de stroming proces helaas enigszins naar de achtergrond verdwenen. Dat dit in een later stadium van het project nog tot problemen is gaan leiden wordt vooral zichtbaar geworden in de realisatiefase. Hier zijn procesproblemen als de ecologische oever en het fiets-looppad voor conflicten gaan zorgen. Natuurlijk kunnen deze ontwikkelingen evenmin los worden gezien van de aanpak van het onderwerp communicatie. Verschil hierbij is echter wel dat dit communicatie betreft gericht op de communicatiepartners (loop-fietspad). Wat betreft de realisatie van de ecologische oever is de onderliggende communicatieproblematiek ontstaan door nalatigheid in eerdere fasen van project. Een constatering die eveneens wordt gesteund door de huidige projectleider van het project.

Met behulp van deze casus is getracht in te schatten in hoeverre het ontwikkelde model van bruikbare steun kan zijn voor gemeenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Naar aanleiding van dit hoofdstuk kan worden vastgesteld dat er voldoende aanleiding is om te veronderstellen dat dit model bruikbaar is maar (waarschijnlijk) ook een aantal tekortkomingen kent. Allereerst kan gesteld worden dat met de kennis van nu, een aantal gemaakte 'fouten' waarschijnlijk voorkomen waren wanneer het model toegepast was. Ook waren complexe vastgelopen situaties wellicht gestroomlijnder verlopen of makkelijker opgepakt wanneer er ankerpunten nadrukkelijker in het proces gewaarborgd waren. Het is echter naïef om te veronderstellen dat een dergelijk omstreden project met gebruik van het alternatieve model geruisloos verlopen was. Ook met het alternatieve model was er op weerstand gestuit die ontstond toen de eerste plannen werden gepresenteerd.

Wanneer de focus op het alternatieve model wordt gelegd dan valt op dat het onderscheid dat het model maakt tussen activiteiten ten behoeve van de communicatie en activiteiten ten behoeve van het proces, minder nadrukkelijk aanwezig is dan verwacht. Naar aanleiding van de casus is het zelfs de vraag of het maken van een dergelijk nadrukkelijk onderscheid wel gerechtvaardigd is.

Uit het bestuderen van de casus is verder (nogmaals) inzichtelijk geworden dat de problematiek waar dit model zich op richt talloze varianten kan hebben. Of dit model daadwerkelijk al die problemen kan verhelpen is niet vastgesteld. De oorzaak hiervan is dat in dit hoofdstuk een ex-ante evaluatie heeft plaatsgevonden. Deze evaluatie maakt het doen van betrouwbare uitspraken hierover niet mogelijk. Wel kan worden opgemerkt dat het toepassen van het model de mogelijkheid geeft om de verscheidenheid van de problemen tijdig aan te kaarten. Het bewustzijn van betrokken kan daarmee worden vergroot. Een eerste (belangrijke) stap die gezet dient te worden om dit te realiseren.

6. Conclusies, reflecties en aanbevelingen

6.1 Focus en conclusie

In dit onderzoek is gemeentelijk risicomanagement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling geanalyseerd. Aanleiding hiervoor was de constatering dat gemeenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in een dynamisch krachtenveld zitten. In dit krachtenveld zorgen factoren als PPS constructies, ambtelijke/bestuurlijke verhoudingen en de typische kenmerken van projecten altijd voor een tal van risico's. Zodoende werd een volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe kunnen gemeenten risicomanagement in hun binnenstedelijke herontwikkelingprojecten opnemen danwel verbeteren om zodoende de belangrijkste risico's die zich bij deze projecten voordoen te herkennen en te beheersen?

Deze centrale vraag werd vervolgens weer onderverdeeld in twee categorieën van deelvragen. De eerste categorie vragen was vooral verkennend van aard en had als doel een helder en duidelijk beeld te schetsen over de fundamenteën van risicomanagement bij ruimtelijke ontwikkeling. Deze categorie bevatte dan ook de volgende deelvragen:

- Waarom zijn er risico's bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke risico's zijn er bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke methoden zijn in de literatuur bekend met betrekking tot het beheersen van risico's bij ruimtelijke ontwikkeling?

Aan de hand van de literatuur maar ook met behulp van de casus is duidelijk geworden waarom risico's ontstaan voor gemeenten bij gebiedsontwikkeling. Ook werd duidelijk van welke modellen zij gebruik kunnen maken om die risico's te constateren. Zodoende werd uit deze eerste categorie van vragen een aantal essentiële zaken duidelijk. Zo bleek aan de hand van de eerste subvraag dat binnenstedelijke (her)ontwikkeling een complexe inhoudelijke en procesmatige materie is met een lange doorlooptijd die veel van de betrokken vraagt. Door de hoge mate van complexiteit ontstaan risico's en deze hebben invloed op de maatschappelijke en financiële haalbaarheid van het project. Met behulp van auteurs als Gehner, Lesmeister en Van Dijk werd vervolgens een antwoord geformuleerd op subvraag 2. De belangrijkste conclusie hierbij was dat er door al deze auteurs verschillende weergaves en categorieën zijn ontwikkeld om (de verscheidenheid van alle) mogelijke risico's te beschrijven. Een voorbeeld hiervan is de indeling van Lesmeister (1997) die een indeling maakte tussen risico's in planontwikkeling, grondexploitatie, bouw, afzet, publiekrechtelijk en politiek (zie ook fig. 4). Een auteur als Daamen (2005) richt zich niet enkel op risico's met betrekking tot de inhoud van het project maar juist ook op risico's die voortkomen uit de omgeving en de organisatie. Hiermee liet deze auteur zien dat de risico's met totaal verschillende achtergronden van grote invloed kunnen zijn op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Deze uitkomst van de subvraag is van belang geweest bij het beantwoorden van de derde subvraag uit deze categorie. Uit de beantwoording van deze vraag bleek namelijk dat het concept risicomanagement in de afgelopen halve eeuw sterk ontwikkeld is. Dit komt ondermeer door de steeds maar toenemende drang om richting en verantwoording te kunnen geven aan de keuzes die men maakt. Gevolg hiervan is dat er inmiddels talloze modellen zijn ontwikkeld voor

risicomanagement. Het is binnen de scope van dit onderzoek echter ondoenlijk om alle risicomanagementmodellen met elkaar te gaan vergelijken.

Om de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is overzichtelijk te houden zijn er daarom vier relevante methoden gekozen om de karakteristieken onderling te vergelijken. Dit is gedaan met behulp van het ontwikkelde raamwerk. De belangrijkste conclusie die hieruit voortkwam was dat gekozen modellen met name hun accenten leggen op het constateren en beheersen van de inhoudelijke risico's zoals Lesmeister deze beschreef. Andere risico's zoals Daamen in zijn weergave deze beschreef, kwamen beduidend minder nadrukkelijk aan bod. Ook bleek dat de modellen niet adequaat konden inspelen op de meeste problemen zoals deze geconstateerd werden in de praktijkcasus.

Uit het beantwoorden van de vragen in deze categorie kwam de belangrijke conclusie voort dat risicomanagement in theorie een bijzonder waardevol concept kan zijn. Helaas wordt het alleen niet altijd op waarde geschat of op de juiste wijze gebruikt. Enerzijds kan hier een verklaring voor worden gevonden in de weerbarstige praktijk. Die maakt namelijk de vraag mogelijk of dergelijke problematiek eigenlijk wel modelleerbaar is wanneer er sprake is van zoveel variabelen. Anderzijds kan een oorzaak gevonden worden in de constatering dat de praktijkmodellen theoretisch gezien, niet ideaal overeenkomen met de wijze waarop risicomanagement normatief wordt beschreven in de literatuur. Met name het ontbreken van de balans tussen fysieke en mentale implementatie kan hierbij als een van de oorzaken van genoemd worden (*zie ook weer fig. 14*). In het vervolg van dit onderzoek is daarom gezocht naar het ontwikkelen van die balans met behulp van de deelvragen uit de tweede categorie:

- Hoe kan het Ancora-model worden toegepast om invloed uit te oefenen op de belangrijkste geconstateerde risico's?
- Op welke wijze kan risicomanagement een plaats krijgen binnen gemeentelijk ruimtelijk beleid (wellicht met het Ancora-model) wat gericht is op binnenstedelijke herstructurering.

De belangrijkste constatering ten aanzien van de eerste vraag uit deze categorie is dat het Ancora-model de noodzakelijke elementen bevat om de gezochte balans te creëren. Dit is met name te danken aan de procesmatige insteek, met aandacht voor communicatie en proces, naast de inhoud. Juist hierdoor is het model in vergelijking tot de eerder bestudeerde modellen, zeer bruikbaar om meer grip te hebben op risico's vanuit de omgeving of organisatie. Het model is echter niet als risicomanagementinstrument ontwikkeld en kent daardoor logischerwijs wel een aantal 'tekortkomingen' wanneer het als zodanig gepresenteerd wordt.

De laatste vraag uit deze categorie is zodanig vormgegeven dat de beantwoording hiervan tot een aantal aanbevelingen zal leiden. Dit zal uitvoerig worden gedaan in paragraaf 6.2 van dit hoofdstuk. De belangrijkste constatering ten aanzien van deze subvraag is dat risicomanagement niet als een perfect instrument moet worden beschouwd waarmee risico's tot het verleden horen. Ook het alternatieve model wat de balans zocht in dit onderzoek bleek evenmin dat wonderinstrument te zijn. Dit lag echter in de lijn der verwachting vanuit de eerder gemaakte constatering, dat geen enkel instrument ooit in staat zal zijn om risico's op alle vlakken uit te bannen die men tegenkomt bij ruimtelijke ontwikkeling.

Het belangrijkste resultaat van deze analyses en studie is dat risicomanagement een concept is wat op verschillende niveaus en onderdelen zodanig complex is dat deze feitelijk nooit volledig

modelleerbaar is. Elk model streeft naar perfectie maar zal in de praktijk zijn tekortkomingen kennen. Van dit feit zijn vele bestuurders en managers zich echter nog niet voldoende bewust. Uit bestudering van de modellen in dit onderzoek blijkt ook dat ontwikkelaars eveneens (te) weinig moeite nemen om ze daar bewust van te maken. Risicomanagement dient binnen (gemeentelijk) ruimtelijk beleid gepositioneerd te worden als een visie waarmee projecten en opdrachten worden benaderd en gerealiseerd (*zie ook fig. 29*), in plaats van een instrument dan wel middel waarmee ze gered dienen te worden wanneer dit aan de orde is.

Vanuit een wetenschappelijk oogpunt kunnen deze bevindingen een bijdrage leveren aan de wijze waarop risicomanagement in de theorie benaderd wordt. Uit de analyse met behulp van het raamwerk is gebleken dat de ontwikkelde modellen toch voornamelijk projectmatig van aard zijn geweest en daardoor niet goed aansloten (ondanks latere aanpassingen aan de modellen) op de wijze waarop het idealiter vorm diende te krijgen. Er bestaat daardoor een verschil tussen de theorie en de modellen die de theorie in de praktijk willen toepassen. Deze conclusie biedt nieuwe mogelijkheden met betrekking tot een integrale benadering van de problematiek rondom ruimtelijk projecten vanuit een gemeentelijk perspectief. Zeker wanneer deze tot stand komen met een nadrukkelijk besef dat het geen zaligmakende instrumenten zullen zijn. Met behulp van dit uitgangspunt en de bevindingen uit de vorige hoofdstukken is de theorie over risicomanagement bij gebiedsontwikkeling daardoor van nieuwe diepgang en variatie voorzien.

Daarnaast heeft dit onderzoek ook nog een bijdrage kunnen leveren aan de wijze waarop het Ancora-model functioneert. De aanbevelingen voor het Ancora-stappenplan zoals die in dit onderzoek worden beschreven zijn namelijk in een terugkoppeling aan de ontwikkelaars voorgelegd. Naar aanleiding hiervan hebben zij besloten om deze aanbevelingen nader te bestuderen en in de toekomst wellicht toe te voegen aan hun model.

6.2 Aanbevelingen

Het beantwoorden van de centrale vraag resulteert in een aantal aanbevelingen voor gemeenten. De belangrijkste daarvan is misschien clichématig maar wel van groot belang. Voordat er talloze risicomanagement-instrumenten en methodieken worden gezocht, dient eerst het besef aanwezig te zijn dat het een illusie is om te denken dat een vorm van risicomanagement elk ruimtelijk project tot een succes zal maken. Gemeenten dienen bewust te zijn van het feit dat het een nuttig en bruikbaar concept is maar dat het altijd zijn beperkingen zal hebben. De volgende aanbeveling komt hier eigenlijk uit voort en luidt dat risicomanagement niet slechts als een model of methode worden beschouwd. Het is gebleken dat voor effectief risicomanagement een soort van visie noodzakelijk is. Daarin staat beschreven welke benadering wordt gehanteerd en hoe risico's worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en vervolgens beheersmaatregelen krijgen. Onderdeel hiervan is het faciliteren van ruimte en het aanwijzen van verantwoordelijkheden. Een andere aanbeveling is dat er aandacht dient te zijn voor de implementatie van risicomanagement. Deze kan stroef verlopen is namelijk gebleken uit de literatuur. Een van de oorzaken daarvan is dat er een bepaald aantal handelingen (die eigenlijk al jaren worden uitgevoerd) nu gestructureerder vorm dienen te krijgen en het label risicomanagement hebben gekregen. Dit kan leiden tot ongewenste weerstand bij de uitvoerders van de risicomanagementvisie. Het is van belang dat deze uitvoerders er bewust van zijn dat, naast alle gebruikelijke handelingen, ook een aantal extra activiteiten nu bij risicomanagement horen die voorheen niet, nauwelijks of onjuist werden uitgevoerd. Daarbij staat voorop dat het duidelijk is dat

deze extra werkzaamheden niet als een controle-instrument fungeren maar juist als een ondersteuning dienen bij hun steeds complexere werksituatie.

De laatste concrete aanbeveling die naar aanleiding van dit onderzoek genoemd is kan worden omschreven als het zoeken naar instrumenten die niet met elkaar in conflict raken. Een conflict moet hierbij gezien worden als instrumenten die (gedeeltelijk) dezelfde resultaten geven. Hierdoor worden instrumenten als nutteloos ervaren door gebruikers terwijl mogelijkerwijs bepaalde risico's niet op waarde worden geschat in de verschillende fasen van een binnenstedelijk project.

In dit onderzoek is getracht om als onderdeel van een risicomanagementbenadering, een alternatief model te ontwikkelen waarmee gemeenten de nodige steun kan worden verleend. Dit is gedaan vanuit veronderstelling dat er risico's zijn waar met het huidige arsenaal aan instrumenten en modellen onvoldoende op ingespeeld kan worden. Een aantal van deze beperkingen zijn in dit onderzoek aangetoond evenals het (toenemende) belang van communicatie en proces naast de inhoud. Het zijn de speerpunten van het alternatieve model wat gepresenteerd is als een aanvulling op de bestaande instrumenten. Uit hoofdstuk 5 is gebleken dat ook dit model een aantal gebreken kent maar dit doet weinig af aan de belangrijke boodschap die als fundament van het model is geformuleerd en onderdeel is van de zojuist genoemde aanbevelingen. De boodschap luidt dat de focus bij risicomanagement afhankelijk van het project en de fase waarin het zich bevindt, verdeeld dient te worden over de inhoud, maar ook (minstens zo belangrijk) over het proces en de communicatie. Wanneer daardoor een betere keuze kan worden gemaakt voor instrumenten die risico's inzichtelijk maken en instrumenten die vervolgens wat met die risico's doen, dan kan dit als de grootste winst voor gemeentelijk risicomanagement worden beschouwd.

6.3 Reflectie

De deelvragen beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben gezamenlijk de benodigde informatie geleverd om de centrale vraag te beantwoorden. Het is alleen wel van belang om te erkennen dat de wijze waarop deze informatie is verkregen, ook van invloed is geweest op de aanbevelingen zoals deze in de vorige paragraaf zijn geformuleerd. Een reflectie is daarbij belangrijk om inzichtelijk te maken op welke fundamenten dit onderzoek gestoeld is, en welke beperkingen daarbij een rol hebben gespeeld.

Dit onderzoek is vormgegeven vanuit een gedachtegoed dat er altijd gezocht moet worden naar een juiste balans of verhoudingen tussen informatie en kennis vanuit de literatuur alswel de praktijk. Dit uitgangspunt is dan ook terug te vinden in het ontwikkelde model waarbij eveneens oog is geweest voor (het zoeken van) een balans tussen proces- en projectmatig werken, tussen analyse & management en tussen publiek & privaat. Met dit model is zodoende getracht, naast alle bestaande technieken en methodieken, op een concrete wijze sturing te geven aan tal van essentiële processen die rol een spelen bij de ontwikkeling en beheersing van risico's.

Of dit ook in de praktijk de juiste effecten zal sorteren kan niet met volledige zekerheid gezegd worden. Het toetsen van een dergelijk model aan de hand van de empirie is moeizaam te realiseren en kent (zo is gebleken) een aantal beperkingen. Gedeeltelijk komt dit door de scope van het onderzoek en dit is dan ook een gegeven. Voorbeelden hiervan zijn het aantal bestudeerde modellen of afgenomen interviews. Een andere beperking was dat er maar weinig enigszins vergelijkbare ruimtelijk projecten voor handen waren die al volledig afgerond zijn en die (volledig) tot stand zijn

gekomen met behulp van nieuwe risicomanagementinzichten. Ook het gekozen project Ravel kent zijn oorsprong al een aantal jaar voordat de verdieping in risicomanagementtheorie in de huidige stroomversnelling terecht is gekomen. De gemeente Zutphen heeft ingehaakt op deze stroomversnelling maar dat betekende niet dat wat (eventueel met nieuwe inzichten voorkombaar) leed al geleden was.

Afgezien van deze beperkingen waar relatief weinig invloed op uitgeoefend kan worden, is het wel interessant om de vraag te stellen of met de inzichten van nu een andere aanpak van dit onderzoek geprefereerd was. Meer interviews houden, meer modellen toetsen en meer cases betrekken zijn voorbeelden hiervan waarna al kort gerefereerd werd. Zeker door de wat experimentele procesmatige invalshoek van het model, had een dergelijke aanpak een waardevolle toevoeging kunnen zijn. Wanneer de vraag echter praktisch wordt geïnterpreteerd dan zou allereerst een duidelijke gesloten structuur voor de interviews het gemakkelijker hebben gemaakt om de verkregen informatie beter te kunnen interpreteren en vooral te vergelijken. In de onderzoekstrategie van dit onderzoek (zie *paragraaf 1.5*) is beschreven dat juist met een open structuur meer diepgang aan de interviews kon worden gegeven. Met een reflecterende blik kan nu worden geconstateerd dat hierdoor echter het geven van sturing aan de interviews lastiger werd. Het had de kwaliteit van het onderzoek kunnen vergroten doordat er dankzij dergelijke verbeteringen met een scherpere focus naar bepaalde informatie gezocht kon worden. Gericht(er) zoeken of vragen naar informatie betekent echter niet dat de informatie dan ook daadwerkelijk gevonden worden.

Het tweede gedeelte van het antwoord op de reflecterende vraag beslaat de data verkregen uit empirisch onderzoek. Beide gemeenten hebben talloze dossiers ter beschikking gesteld voor mijn onderzoek. Achteraf kan worden vastgesteld dat hier wellicht enorm veel informatie uit kon worden gehaald, maar dat er maar weinig informatie ook echt bruikbaar was voor dit onderzoek. Documenten in deze dossiers zoals bouwtekeningen, aanbestedingsformulieren en declaraties zijn in veelvoud bestudeerd maar gaven lang niet altijd de gewenste informatie. Een verklaring hiervoor, die ook uit de interviews bleek, is dat veel problemen en risico's niet uitvoerig worden uitgeschreven in de officiële documenten maar meer in gesprekken en emailverkeer tussen direct betrokken (waan van de dag) tot uiting komen. Helaas was in beide casestudy's de projectmanager al meerdere malen vervangen en had ik geen beschikking over dergelijk communicatiemateriaal. Met het inzicht van nu was het een goede aanpak geweest om alle personen die in de rol van projectmanager verbonden waren geweest aan Stadsoevers of Ravel, te interviewen. Gezien de lange doorlooptijd van de projecten, is het echter niet aannemelijk dat deze personen nog in staat waren om eventuele risico's uit het proces (gedetailleerd) te benoemen.

Ondanks deze beperkingen aan het onderzoek zijn er altijd ook mogelijkheden geweest. In dit onderzoek is getracht die mogelijkheden zo goed mogelijk te benutten en mijn inziens is dat ook gelukt. Bewijs hiervan kan gevonden worden uit de grote hoeveelheid informatie die belangeloos beschikbaar is gesteld voor dit onderzoek door benaderde gemeenten, private organisaties, en individuen. Mede dankzij deze belangrijke informatie kan vastgesteld worden dat het model wat ontwikkeld is in dit onderzoek gestoeld op een combinatie van ideaaltypische literatuur, *best-practice*kennis en de behoeften die bestaan bij de experts uit de praktijk.

Dat het alternatieve model uit dit onderzoek in het vorige hoofdstuk echter ook niet het absolute wonderinstrument bleek te zijn, is spijtig voor gemeenten maar lag in de lijn der verwachting. Zoals eerder al gesteld is het model namelijk ontwikkeld vanuit een benadering dat geen enkel instrument ooit in staat zal zijn om risico's op alle vlakken uit te bannen. Dat dit eveneens geldt voor het

alternatieve model betekent dat deze constatering vooralsnog niet onjuist is en daardoor bestaansrecht geeft aan het (gedachtegoed van het) model. De garantie dat al deze aanbevelingen daadwerkelijk zullen leiden tot een betere beoordeling en beheersing van risico's zal verder onderzoek moeten uitwijzen. In ieder geval biedt dit onderzoek wel zijn bijdrage aan de wijze waarop risicomanagement dient te worden geïnterpreteerd en toegepast door gemeenten.

Het vinden van de juiste balans daarbij is geen gemakkelijke opgave maar biedt daardoor tegelijkertijd voldoende aanknopingspunten voor eventueel vervolgonderzoek naar dit verschijnsel.

Dit onderzoek dient dan gericht te zijn op het toepassen van het model in de praktijk, om zo effecten en beperkingen te constateren. Zodoende kan het model aangepast en verbeterd worden. Zoals eerder al gesteld kan het vergroten van de scope van het onderzoek daarbij zeer nuttig zijn. Daarnaast kan het vanuit zowel een theoretisch als praktijkgericht perspectief, bijzonder zinvol zijn om dergelijk vervolgonderzoek te richten op het manieren waarop de theorie op integrale wijze nog verder geconcretiseerd kan worden naar praktische instrumenten. Rest daarna voor gemeenten enkel de uitdaging om die instrumenten op de juiste wijze te gebruiken zodat deze de steun vormen die gemeenten bij dit soort van ruimtelijke projecten goed kunnen gebruiken.

Bibliografie

- Adriaansen, S., & Sax, R. (2008). *De Ancora-methodiek; Het tackelen van bestuurlijke vraagstukken*. Roosendaal: Blurb.com.
- BBN. (2006). *Monte-Carlo risico-analyse*. Houten: BBN.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a/M: Suhrkamp.
- Boorsma, P., Haisma, G., & Molenaar, Y. (2006). *Gemeentelijk risicomanagement, een empirisch onderzoek*. Enschede: Stagerapport Universiteit Twente.
- Byrne, P. (1996). *Risk, uncertainty, decision-making in property development*. Londen: E & FN Spon.
- Chapman, C., Ward, S., & Harwood, I. (2005). Minimising the effects of dysfunctional corporate culture in estimation and evaluation processes: A constructively simple. *International journal of project management*(24), 106-115.
- Claes, P. (2001). *Risicomanagement*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit; Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebieds-ontwikkeling*. Amsterdam: SUN.
- De Stentor. (2006, September 1). Woontoren Ravel schieten grond uit (Zutphen). *De Stentor*, p. 1.
- Edelenbos, J., Klijn, E.-H., Kort, M., & Van Twist, M. (2007). Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meeste op? *Bestuurskunde*(1), 66-79.
- Eldonk, E. (2005). *Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief*. Rotterdam: Masterproof Amsterdam School of Real Estate.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2007). *Excellent Onderhandelen*. Amsterdam: Business Bibliotheek.
- Gehner, E. (2004). Kansen voor risicomanagement. *Real Estate Magazine, Jaargang 7*(4), 12-15.
- Gehner, E. (2008). *Risicomanagement in de interne bedrijfsvoering van projectontwikkelaars*. Discussiepaper, Amsterdam.
- Gemeente Roosendaal. (2005). *Milieuruimteplan Spoorhaven 1e fase*. Roosendaal: Gemeente Roosendaal.
- Gemeente Roosendaal. (2005). *Realisatieperspectief Spoorhaven 1e Fase*. Roosendaal: Gemeente Roosendaal.
- Gemeente Roosendaal. (2007). *De METROGIDS, Projectmatig werken*. Roosendaal: Gemeente Roosendaal.
- Gemeente Zutphen. (2000). *Nota Stadsilhouet*. Zutphen: Gemeente Zutphen.
- Gevers, T., & Hendrickx, W. (2001). *Kansrijk risicomanagement in projecten; Praktische leidraad voor het managen van risico's en kansen in projecten*. Amersfoort: Academic Service.

- Groetelaers, D. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP Science.
- Groote, G., Slikker, P., Hugenholtz-Sasse, C., & e.a. (1997). *Projecten leiden, methoden en technieken voor projectmatig werken*. Utrecht: Het spectrum/ Marka.
- Halman, J. (2008). *Risicomanagement in de bouw*. Boxtel: Aeneas.
- INK. (2009). *Risicomanagement en het INK-managementmodel*. Zaltbommel: INK.
- Kenniscentrum PPS. (2004). *Handleiding risicomanagement bij gebiedsontwikkelings-projecten*. Den Haag: Dienst landelijk gebied voor ontwikkeling en beheer.
- Klijn, E., & Van Twist, M. (2007). De praktijk van publiek-private samenwerking, hoe managers omgaan met complexe PPS-projecten. *Management & Organisatie*(nummer 6), 24-43.
- Kortes Altes, W., Nieuwenhuizen, S., Stevens, M., & Harkes, N. (2004). *Organisatie van prestatie; Regie in stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Lesmeister, D. (1997). *Risico-analyse bij projectontwikkeling; het kwantificeren van risico's bij*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Markensteijn, P. (2001, januari 27). *Risicomanagement, wat is er nieuw aan?* Opgeroepen op Januari 4, 2011, van risicomanagement, inleiding, kritische beschouwing, risicobeheersing, risico: <http://www.markensteijn.com/risicomanagement.html>
- Pape, L., Freriksen, D., & Swagerman, D. (2006). *Risicomanagement - de praktijk in Nederland*. Amsterdam: PriceWaterhouseCoopers.
- Pries, F. (2009, Juli 31). *Hoe veranderen we de bouw? De kunst van het loslaten*. Opgeroepen op Maart 21, 2010, van Slidefinder.com: <http://www.slidefinder.net/u/ubs/3872286>
- Project Management Institute. (2000). *A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBok)*. Upper Darby USA: PMI.
- Raadschelders, J. (2003). *Government: A Public Administration Perspective*. New York: M.E. Sharpe.
- Rasmussen, J. (1997). *Risk Management in a dynamic society: A Modelling problem*. Hurecon: Elsevier Science Ltd.
- Rekenkamer West-Brabant. (2010). *Onderzoek sturing grote projecten Gemeente Roosendaal*. Roosendaal.
- Risman Instituut. (2005). *Risman-methode*. Opgeroepen op 11 5, 2010, van www.risman.nl
- Rompelberg, L. (2004). *Het spel van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan niet zonder regie*. KEI-Kenniscentrum.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

- Scheper, N. (2008). *Het gebruik van de Deming-cirkel door Nederlandse gemeenten*. Enschede: Masterthesis Public Administration Universiteit Twente.
- Scheven, J. (2004). *Risicomanagement bij stedelijke vernieuwing*. Wageningen: Afstudeeronderzoek Universiteit Wageningen.
- Seegers, J. (2002). *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Simon, H. (1977). *The new science of management decision*. New Jersey: Prentice Hall.
- Stichting Bouw & Research. (2000). *Risicomanagement is winstmanagement*. Rotterdam: Stichting Bouw & Research.
- The Institution of Civil Engineers, The Faculty of Actuaries & Institute of Actuaries. (2005). *RAMP - risk analysis and management for projects: a strategic framework for managing project risk and its financial implications*. London: Thomas Telford Ltd.
- Van Capelle, P. (2009). *Risicomanagement gemanaged?* Breda: Stageverslag NHTV internationale hogeschool.
- Van Denzen, O. (2009). *Risico-rendement afweging bij acquisitie van ontwikkelposities*. Amsterdam: MSRE Masterthesis.
- Van Der Putten, E., Dordrecht, P., & Staan, B. (2002). *Daar sta je voor! Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Akro Consult.
- Van der Velde, M., Jansen, P., & Telting, I. (2000). *Bedrijfswetenschappelijk Onderzoek - Van Probleemstelling tot Presentatie*. Baarn: H. Nelissen.
- Van Dijk, J. (2006). *De gevolgen van marktrisico op resultaten uit projectontwikkeling van kantoren op*. Amsterdam: Master Vastgoedkunde Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Helvoirt, A. (2008). *Risicomanagement bij gebiedsontwikkeling : een risicomanagementmethode waarbij correlaties tussen risico's onderling en relaties tussen risico's en beheersmaatregelen zijn geïntegreerd*. Eindhoven: Stan Ackermans Instituut.
- Van Rijn, R. (2010). *Risicoanalyse op het goede spoor?* Delft: Afstudeerrapport Technische Universiteit Delft.
- Van Twist, M. (2003). Management van complexe projecten. *Bestuurskunde*, nummer 6.
- Van Twist, M., Schulz, M., & Kastelein, N. (2009, Juli 9). *Management van complexe projecten en processen*. Opgeroepen op Mei 2, 2011, van KING- Kennis in het groot: http://king2010.cerium.nl/upload/documents/downloads_domeinen/PenB/Management%20van%20complexe%20projecten%20en%20processen.pdf
- Van Well-Stam, D., Lindenaar, F., Van Kinderen, S., & Van Den Bunt, B. (2003). *Risicomanagement voor projecten; De RISMAN-methode toegepast*. Utrecht: Het Spectrum.
- VROM. (2000). *Nota 'Mensen, Wensen, Wonen'*. Wonen in de 21e eeuw. Den Haag.

VROM. (2001). *Nota Grondbeleid*. Den Haag.

VROM. (2004). *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.

VROMRaad. (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: OBT bv.

VROMRaad. (2005). *Vorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*. Den Haag: OBT bv.

Xu, Q. (2002). *Risk analysis on real estate investment decision making*. Nieuwegein: Arko Publishers.

Bijlagen

Bijlage 1: Risico-analyses Stadsoevers

In hoofdstuk 2 wordt verwezen naar een overzicht van alle geconstateerde risico's door de gemeente Roosendaal van het project Stadsoevers. Deze analyse bevat alle mogelijke risicogebeurtenissen die op dat moment (begin 2010) konden plaatsvinden. Vervolgens is in kaart gebracht wat de gevolgen zouden zijn en in welk opzicht dit dus een risico kan zijn. Het is mogelijk dat hieronder geen tabel is weergegeven. Dit heeft te maken met het feit dat deze analyse vertrouwelijk is en derhalve niet in alle exemplaren is opgenomen.

1.1 Risico-Analyse met behulp van NARIS (VERTROUWELIJK)

Bijlage 2: Interviews gemeente Roosendaal

Gedurende de stage die ik heb gelopen bij de gemeente Roosendaal heb ik met verschillende personen binnen de ambtelijke organisatie gesproken over risicomanagement. Zodoende is getracht via ervaringen uit de praktijk in een helder beeld te krijgen over risicomanagement als concept. Ook is getracht om mogelijk verschillend gedachtegoed over methoden, technieken boven tafel te krijgen. Met name is gefocust daarbij op mogelijke verschillende opvattingen tussen het ambtelijke en bestuurlijke gedeelte van de organisatie. Door het gesprek aan te gaan met de ambtelijke laag van de organisatie is er een gedegen beeld ontstaan over het beeld wat in een publieke organisatie bestaat over risicomanagement en hoe er mee wordt omgegaan.

2.1 Interviewvragen Roosendaal

De onderstaande vragen hebben als leidraad bij de verschillende gesprekken in de gemeente Roosendaal gefungeerd:

- Vragen organisatie
- Hoe kijkt u tegen het concept risicomanagement aan?
- Wat vindt u van de huidige toepassing van risicomanagement in de organisatie?
- Is het volgens u nuttig een universele aanpak van risicomanagement binnen de aanpak van projecten te integreren?
- Vragen project
- Inventariseert u risico's bij ieder project waar u verantwoordelijk?
- Hoe inventariseert u die? Doet u dat op basis van inschatting, onderzoek of via beschikbare modellen (NARIS of METROgids)?
- Op welke momenten binnen de projecten inventariseert u de risico's?
- Maakt u onderscheid in risico's en kansen en geeft u een waardering aan verschillende - risico's?
- Op welke manier maakt u onderscheid in risico's?
- Als u risico's geïnventariseerd heeft, wat doet u dan met die kennis?
- Verantwoordt u de risico's die uw project loopt?

- Stelt u beheersmaatregelen op om risico's te beperken? Vindt u dat uw huidige aanpak op het gebied van omgaan met risico's volstaat?
- Welke mogelijkheden denkt u dat het NARIS-systeem u biedt?
- Welke beperkingen denkt u dat het NARIS-systeem heeft?

2.2 Interviewvragen Zutphen

Om het ontwikkelde model te toetsen dienen de gegevens van de gekozen casus wel op de juiste manier geïnterpreteerd te worden. Hiervoor was het noodzakelijk om inzichtelijk te maken hoe de risicomanagementperceptie bij de uitvoerders binnen de gemeentelijke organisatie tot stand is gekomen. Daarvoor zijn onderstaande vragen geformuleerd. Bij het formuleren van de vragen is rekening gehouden met het enigszins vergelijkbare vragen als die voor de gemeente Roosendaal zijn gebruikt.

Vragen organisatie

- Hoe kijkt u tegen het concept risicomanagement aan?
- Wat vindt u van de huidige toepassing van risicomanagement in de organisatie?
- Hoe vindt u dat het concept risicomanagement de afgelopen jaren zich binnen de organisatie ontwikkeld heeft.
- Is het volgens u nuttig een universele aanpak van risicomanagement binnen de aanpak van projecten te integreren?

Vragen project

- Inventariseert u risico's bij ieder project waar u verantwoordelijk bent?
- Hoe inventariseert u die? Doet u dat op basis van inschatting, onderzoek of via beschikbare modellen?
- Op welke momenten binnen de projecten inventariseert u de risico's?
- Maakt u onderscheid in risico's en kansen en geeft u een waardering aan verschillende - risico's?
- Op welke manier maakt u onderscheid in risico's?
- Als u risico's geïnventariseerd heeft, wat doet u dan met die kennis?
- Verantwoordt u de risico's die uw project loopt?
- Stelt u beheersmaatregelen op om risico's te beperken? Vindt u dat uw huidige aanpak op het gebied van omgaan met risico's volstaat?
- Welke mogelijkheden denkt u dat het *projectmatig werken* u biedt?
- Welke beperkingen denkt u dat *het projectmatig werken* heeft?

Bijlage 3: Vergelijking van de modellen

3.1 Algemene kenmerken

Raamwerk vergelijking Risicomanagementmodellen - **Algemene kenmerken**

Onderdeel	Niveau	Werkveld	Risicodefinitie	Diepgang
methode				
RISMAN	Operationeel & tactisch.	Grote Infrastructuurprojecten.	Gebeurtenis met een kleine kans van optreden, maar met een aanzienlijk gevolg voor de projectkosten wanneer zij optreedt.	Kwantitatief van aard.
NARIS	Strategisch, tactisch & operationeel.	(Ruimtelijke) projecten, Investeringsbeslissingen en behalen van doelstellingen.	Alle onzekerheden die behalen van doelstellingen in gevaar kunnen brengen.	Kwantitatief van aard.
METROGIDS	Tactisch & Operationeel.	Ruimtelijke projecten.	Risico is kans maal gevolg.	Kwalitatief van aard.
RAMP	Strategisch, tactisch & operationeel.	Ruimtelijke projecten, Grote investering-beslissingen, verminderen risico interne en externe bedrijfsvoering.	Risico kan worden gedefinieerd als een bedreiging (of een kans) die de doelstellingen van een investering negatief (of positief) kan beïnvloeden.	Kwantitatief van aard.

3.2 Analyse kenmerken

Raamwerk vergelijking Risicomanagementmodellen -Analysekenmerken

Onderdeel	Projectdoelstellingen	Kansverdeling	Impact
Methode			
RISMAN	Tijd, geld, kwaliteit, informatie of organisatie.	Bandbreedte opgedeeld in vaststaande percentagedelen (mix van kwantitatief-kwalitatief).	Uitgedrukt in geld.
NARIS	Tijd, geld, kwaliteit, informatie of organisatie.	Referentiebeelden gekoppeld aan kanspercentages . (mix van kwantitatief-kwalitatief)	Uitgedrukt in geld of tijd met behulp van een risicokaart.
METROGIDS	Tijd, geld, kwaliteit, informatie of organisatie.	Afhankelijk van keuze van externe technieken (bijv. Monte-Carlo Analyse).	Afhankelijk van de gekozen technieken.
RAMP	NPV, IRR, andere financiële indicatoren.	3 kwalitatieve bandbreedtes daarna <0.01%, <1%, 1-20%, 20-49%,50-85%, >85%.	Bandbreedte opgedeeld in vaststaande scoredelen (kwalitatief).

3.3 Managementkenmerken

Raamwerk vergelijking Risicomanagementmodellen -**Managementkenmerken**

Onderdeel	Monitoring	Beheersmaatregelen	Terugkoppeling
Methode			
RISMAN	monitoring op beheersmaatregelen, risico's enkel met behulp van de RISMAN-QuickScan.	Effectberekening op de doelstellingen.	Maakt gebruik van de interne RISMAN-cyclus waardoor de risicoanalyse geactualiseerd wordt. (geen expliciete methode)
NARIS	Door middel van een uitgebreid 6delig monitoronderdeel (risicomonitor, maatregelmonitor, polis-monitor, schademonitor, weerstandsmonitor en bezittingmonitor).	Op basis van de gedetailleerde risicoanalyse worden beheersmaatregelen aan die risico's gehangen.	Geen expliciete terugkoppeling.
METROGIDS	Actualisatie van de risicoanalyse.	Door middel van een beheersplan.	Geen, gefaseerde opzet biedt weinig ruimte voor re-calls.
RAMP	Risicoregister met aparte sectie voor restrisico's.	Uitgebreid risicomanagement-systeem met risico-eigenaren en controles. Gefocust op de niet beheerste secundaire risico's.	Periodiek herhalen van Activiteit B: Risk Review. Daarnaast ook Trend-indicatoren controle.

3.4 Overige kenmerken

Raamwerk vergelijking Risicomanagementmodellen - Criteria					
Criteria	RISMAN	NARIS	METROGIDS	RAMP	Score criteria
Risicomanagement is niet enkel een instrument of model; het is –mits op de juiste wijze toegepast– een integrale benadering van de praktijk gebaseerd op een gekozen gedachtegoed.	3. Geen uitspraak	2. Wekt de indruk alle risico's te kunnen beheersen	4. Is feitelijk een integrale benadering van de praktijk	1. Is enkel op de financiële discipline gericht	2.5
Risico's zullen blijven bestaan ongeacht welke vorm van risicomanagement dan ook.	3. Geen uitspraak	1. Zie hierboven	3. Geen uitspraak	1. Alle risico's kwantificeren	2
De kracht van risicomanagement zit in herhaling en terug-koppeling.	5. Zie cyclus	2. Lineair proces (zie fig. 11)	3. Kent projectmatige Cyclus	4. Bevat terug-koppeling	3.5
Risicomanagement stelt eisen aan de structuur van de organisatie; faciliteer ruimte, verantwoordelijkheid en (afstemming tussen) instrumenten voor risicomanagement.	3. Pleit voor eigen instrumenten	3. Is een model, maar totaalleverancier	4. Kapstok voor specifieke instrumenten	3. Geen uitspraak	3.25
Score Model	3.5	1,75	3.5	2.25	

- 1. = Niet gewaarborgd
- 2. = Matig gewaarborgd
- 3. = Gemiddeld / geen expliciete uitspraak
- 4. = Redelijk gewaarborgd
- 5. = Volledig gewaarborgd

Raamwerk vergelijking Risicomanagementmodellen - Algemene kenmerken

Onderdeel	Overig
Methode	
RISMAN	Oorspronkelijk ontwikkeld als analysemodel. In latere fase getransformeerd tot een proces.
NARIS	Erg gefocust op het analyseproces. Beheersmaatregelensectie later pas ontwikkeld. Daarnaast een internetapplicatie die makkelijk toegankelijk is maar minder makkelijk bruikbaar.
METROGIDS	Feitelijke projectbeheersingsystemiek. Maakt veel gebruik van concrete en pragmatische toepassingsbijlagen.
RAMP	Close-down wordt gebruikt om leervermogen te stimuleren.