

KUNST *van het* VERTROUWEN

*vertrouwen bij publiek-private samenwerking rond
stedelijke gebiedsontwikkeling*

Alice van de Hoef
15 augustus 2006



MCD

scriptie in het kader van de Master of City Developer

woord vooraf

Het proces van samenwerking tussen publieke en private partijen fascineert mij.

Dat heeft te maken met het gegeven dat vanuit twee culturen, overheid en markt, getracht wordt toenadering tot elkaar te zoeken en daarbij zo strategisch mogelijk te handelen. Dit zodanig dat beide partijen het gevoel hebben van een win-winsituatie. Dit proces van aftasten en resultaat creëren, boeit mij.

Als vanzelfsprekend, als een natuurlijk proces dat wel even heeft geduurd, kwam het scriptieonderwerp vertrouwen naar boven. Tegelijkertijd had ik het gevoel risico te lopen door dit onderwerp te kiezen. Het is immers zo ongrijpbaar.

Zal mijn zoektocht dan wel wat op leveren?

Ik ben er aan begonnen met volle overtuiging. Omdat ik houd van dat ondefinieerbare. Ik had het vertrouwen dat het goed zou komen. En nu, na een half jaar, kan ik zeggen dat ik met veel plezier aan deze scriptie heb gewerkt.

Zeker ook door de begeleiding van Gerard Wigmans. In een enkel gesprek of door een enkele e-mail heeft zijn commentaar mij datgene gegeven waardoor ik weer verder kwam.

Zijn theoriefascinatie komt overeen met mijn praktijkfascinatie.

Ik dank degenen die ik heb geïnterviewd. We hebben fascinerende gesprekken gevoerd omdat het praten over vertrouwen op de een of andere manier ergens aan raakt. Het gaat er impliciet over hoe je in het leven staat.

Tot slot dank ik al die degenen met wie ik heb gediscussieerd en die delen van de tekst hebben gelezen en becommentarieerd.

Alice van de Hoef

samenvatting



In deze scriptie wordt de zoektocht beschreven naar de rol en betekenis van vertrouwen bij publiek private samenwerking. Het gaat hierbij om langlopende samenwerking. Daarbij is eerste de theoretisch context van vertrouwen nader verkend. Dit gebeurt via de theorie van netwerksamenleving, proces-en projectmanagement en tenslotte vertrouwen als onderdeel van het samenwerkingsproces om tot gebiedsontwikkeling te komen. Procesmanagement is doelzoekend en valt volgens de theorie van Teisman (Teisman, e.a. 2001,10) uiteen in drie elementen. Het managen van fragmentatie, het managen van complexiteit en het managen van flexibiliteit. Vertrouwen hangt samen met flexibiliteit. Hoe flexibel kun je zijn in relatie tot vertrouwen? Wordt het programma voor de ontwikkeling dichtgetimmerd of zijn er veranderingen mogelijk omdat omstandigheden kunnen veranderen? Vertrouwen wordt uiteen gezet in calculatief vertrouwen en sociaal georiënteerd vertrouwen (Klijn, 2002,272). De theoretische elementen proces- en projectmanagement en vertrouwen zijn vervolgens getoetst aan de praktijk.

Er zijn drie gebiedsontwikkelingen in de gemeente Den Haag uitgekozen. Transvaal, een binnenstedelijke herstructurering waar de gemeente en woningcorporatie Staedion een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten (concessiemodel). Het gebied de Binckhorst waar de transformatie van bedrijventerrein naar meer stedelijk wonen en werken moet worden vormgegeven. De gemeente Den Haag, BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed onderzoeken hier de haalbaarheid van een publiek private samenwerking (joint venture) voor dit gebied. Een tenslotte de VINEX-locatie Leidschenveen. De gemeente en een consortium van marktpartijen (Bouwfonds MAB, AM Wonen, BAM Vastgoed en BPL (o.a Heijmans en Trebbe Bouw) vormen een joint venture.

De contracten die aan genoemde samenwerking ten grondslag liggen zijn geanalyseerd op een aantal geselecteerde indicatoren die de mate van sturing zouden kunnen aangeven (hard versus zacht). Daarnaast zijn, ter aanvulling op de contractanalyse, twaalf personen verdeeld over tien gesprekken, geïnterviewd over het thema vertrouwen. Zonder de interviews is het niet mogelijk om volledig beeld te krijgen van de werking van de contracten in de praktijk in relatie tot vertrouwen.

Het samenwerkingsproces in de casussen is beschreven. Omdat de casussen wat betreft context, projectfase, actoren en samenwerkingsvorm uiteen lopen is er in elke casus sprake van uniciteit. De contextafhankelijkheid maakt dat daardoor geen blauwdrukken kunnen worden ontwikkeld voor het proces van samenwerking tussen private en publiek partners. Wat betreft calculatief vertrouwen is de eindconclusie dat vertrouwen een directe relatie heeft met de verwachting wederzijds (toekomstig) voordeel te halen uit de relatie.

Uit de theorie en de praktijk blijft dat vertrouwen een belangrijk element is in publieke en private samenwerking. Vertrouwen loopt als een rode draad door de aangetroffen samenwerkingsvormen. Vertrouwen is een zacht element in een harde context. In het kader van een wetenschappelijke benadering gericht op gebiedsontwikkeling maakt dat het operationaliseren van vertrouwen onwezenlijk en ongrijpbaar is. Het is echter wel een constante (on)grijpbare factor. Het gezegde "vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard", geeft de kwetsbaarheid en het wankel evenwicht aan.

inhoud



Hoofdstuk 1

Achtergrond en onderzoeksuitgangspunten	9
-----------------------------------------	---

Hoofdstuk 2

Theorie rond samenwerking tussen private en publieke partijen	13
2.1 Netwerksamenleving en contingente sturing	13
2.2 Management van netwerken	15
2.3 Proces- en projectsturing bij stedelijke gebiedsontwikkeling	17
2.4 Proces en strategieën van samenwerking tussen publieke en private partijen	21
2.5 Vertrouwen in de samenwerking tussen publieke en private partners	24
2.6 Theoretische context voor het empirisch onderzoek: stedelijke gebiedsontwikkeling toegelicht, soorten gebiedsinterventies en verschillende grondexploitatiemodellen	28

Hoofdstuk 3

Praktijk van samenwerking, contracten en vertrouwen bij stedelijke gebiedsontwikkeling	33
3.1 Verantwoording keuze casussen en wijze van empirisch onderzoek	33
3.2 Casus Transvaal <i>Meer vertrouwen in elkaars kunnen</i>	37
3.3 Casus Binckhorst <i>Enorme drive om eruit te komen</i>	49
3.4 Casus Leidschenveen <i>Herstel van onbalans</i>	58

Hoofdstuk 4

Analyse en conclusie: confrontatie theorie en praktijk	69
4.1 Dynamische netwerken en samenwerking	70
4.2 Sturingssystemen: procesmanagement en projectmanagement	70
4.3 Vertrouwen nader verkend	75
4.4 Opbouwen en vasthouden van vertrouwen	79
4.4 Eindconclusie: rol en betekenis van vertrouwen	82

Literatuurlijst

	84
--	----



achtergrond + onderzoeksuitgangspunten

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond en de onderzoeksuitgangspunten voor de zoektocht naar vertrouwen weergegeven. Het onderzoek naar vertrouwen in de samenwerking tussen publieke en private partijen is ook een onderzoek naar de context waarbinnen vertrouwen ontstaat, groeit en zich voortzet. Daarom wordt de achtergrond van de probleemstelling geschetst. De probleemstelling zelf leidt, in mijn geval tot een hoofdvraag naar de rol en betekenis van vertrouwen in de samenwerking tussen publiek en private partijen. Ik ontleed de hoofdvraag in een aantal deelvragen die de theorie met de praktijk moeten verbinden. Ik eindig dit hoofdstuk met een spoorboekje van wat er in deze scriptie zoal te vinden is en wat te verwachten is.

Achtergrond van de probleemstelling

De samenleving is de laatste tientallen jaren steeds complexer geworden door de globalisering, individualisering en de grote rol voor kennisuitwisseling en kennisproductie via informatietechnologie (Castells, 1996). Het fenomeen internet is wereldwijd tot grote hoogte gegroeid. De toegenomen complexiteit en gelaagdheid van de samenleving uit zich in netwerken. Er ontstaan in toenemende mate horizontale netwerken van gelijkwaardige actoren die elkaar opzoeken en gebruikmaken van elkaar expertise. Deze samenwerking ontstaat omdat de omgeving dusdanig complex is dat geen enkele actor meer het totale speelveld kan overzien. Dit doet zich ook voor binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling. Ook op dit gebied is door de complexiteit van actoren (mondige burgers, private ondernemingen, publieke organisaties) en factoren (economische structuur, fysieke en sociale structuur) geen enkele partij in staat de ontwikkeling van de stad te overzien. Dit betekent dat allianties tussen publieke en private partijen worden gesloten om kennis bijeen te brengen, capaciteit te bundelen, expertise te ontwikkelen, samenwerking vorm te geven en financiële risico's te delen (Klijn, Teisman, 2002, 47). Niet in de laatste plaats is er de noodzaak tot samenwerking omdat private partijen in de loop der jaren bijvoorbeeld grondposities hebben verworven. Zij spelen daarmee een rol van betekenis bij stedelijke gebiedsontwikkeling. De rollen van gemeente en marktpartijen zijn behoorlijk aan het veranderen. Het is niet meer alleen de gemeente die, via toelatingsplanologie, bepaalt of een gebied ontwikkeld mag worden. De ontwikkelingsplanologie is de opvolger geworden van het toelatingsbeleid. In ontwikkelingsplanologie worden in een vroeg stadium relevante publieke en private partijen bijeengebracht om gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. De achtergrond hiervan is dat door het evenwicht tussen markt, kwaliteit en geld (van 't Verlaat, 2006, 41) de ontwikkeling zou moeten leiden tot realistische en haalbare projecten.

Probleemstelling

Zoals aangegeven zal samenwerking in toenemende mate tot stand komen tussen private en publieke partijen omdat ze elkaar nodig hebben (veranderende grondpositie, noodzakelijke investeringen, kwaliteit en bouwproductie). Dit proces is niet makkelijk. Door de fragmentatie van besluitvorming (vele arena's waar besluitvorming tot stand komt), de vele interne en externe actoren en de verschillende belangen kan er een diffuus en niet te beheersen proces ontstaan. De vraag is dan hoe dit proces tot samenwerking tot stand kan komen. En welke

sturingssystemen daarvoor geëigend zijn. In de context van complexe gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld binnenstedelijke herstructurering) en toenemende afhankelijkheden tussen publieke en private partijen ontstaan veranderende managementvormen. Partijen sturen en worden gestuurd want ze hebben elkaar nodig. Er is geen eenduidig bestuur meer dat voorschrijft hoe het moet. De overheid is verdeeld in sectoren en daardoor sterk verkokerd (gefragmenteerd) waarbij ook nog het primaat van de politiek zich doet gelden. Daarnaast vervagen de grenzen tussen privaat en publiek. In dit krachtenveld lijkt het erop dat de eenduidigheid van lijn- en projectmanagementvormen alleen, niet meer voldoet bij gebiedsontwikkeling waarbij publieke en private partners willen samenwerken. De omgeving is complex en uitkomsten zijn ongewis. In deze context komt procesmanagement (strategische sturing in netwerken) als een van de drie managementsystemen naar voren, waarmee het zoekproces tot samenwerking wordt vormgegeven.

In het managen van processen zal rekening gehouden moeten worden met het managen van fragmentatie (verschillende bestuurslagen), van complexiteit (leidend tot gedeelde opvattingen over werkbare procedures), van flexibiliteit (management van vertrouwen en verwachting), van het omgaan met toeval (contingentie/omgevingcontext) en het managen op basis van convenanten cq contracten (interactieve beleidsvorming met horizontale partners) (Teisman e.a.2001, 50-53).

Het is in de praktijk, gegeven bovengenoemde elementen niet makkelijk om samen te werken. Er zijn zoveel aspecten waarmee rekening gehouden moet worden. Denk alleen al aan het combineren van de verschillende belangen, achtergronden en culturen van waaruit de partners opereren. En natuurlijk ook de context van de samenwerking. Bijvoorbeeld het soort gebiedsontwikkeling en de samenwerkingsgeschiedenis. In de theoretische concepten over procesmanagement en in evaluaties van de praktijk rond samenwerking tussen publieke en private partners worden verschillende succes- en faalfactoren geanalyseerd. Opvallend hierbij is dat (management van) vertrouwen als vermeende belangrijke succesfactor telkens boven komt drijven. De vragen zijn dan. Wat is vertrouwen? En welke rol en betekenis heeft vertrouwen? Hoe ziet dat er dan uit? Hoe ziet het er uit voor de verschillende partners? Wat verstaan zij eronder? Is vertrouwen voorwaarde voor samenwerking of ontwikkelt het zich juist in de samenwerking. En hoe wordt opgebouwd en vastgehouden? Kent vertrouwen ook verschillende stadia afhankelijk van het stadium van de gebiedsontwikkeling (initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase)?

Kortom, een poging wordt gewaagd om het begrip vertrouwen verder uit te diepen en de confrontatie met de praktijk aan te gaan. De aard van het onderzoek is onderzoekend (een letterlijke zoektocht) en exploratief en kwalitatief. "Meten en weten" gaat hier niet op. Hooguit "beschrijven en het trekken van contingente conclusies".

Doel in onderzoek

Het doel in het onderzoek is het uitvoeren van een exploratieve, kwalitatieve zoektocht naar de beantwoording van de vraag of vertrouwen een rol van betekenis speelt in de praktijk van publieke private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling. En zo ja, op welke wijze en welke invloed vertrouwen heeft in het proces tot samenwerking.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek onderscheid ik een hoofdvraag die uiteen valt in een aantal deelvragen om de hoofdvraag te kunnen ontleden.

De hoofdvraag luidt:

In hoeverre en op welke wijze speelt vertrouwen een rol van betekenis bij het proces van samenwerking tussen publieke en private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling?

De deelvragen zijn:

Wat is de theorie over procesmanagement als leidend principe bij gebiedsontwikkeling waarbij publieke en private partijen samenwerken, in relatie tot projectmanagement? En hoe wordt ziet de praktijk van deze sturingen eruit?

Wat is de theorie over de rol en betekenis van (het managen van) vertrouwen in de samenwerking tussen private en publiek partners?

In hoeverre en op welke wijze is de rol en betekenis van vertrouwen in het proces van samenwerking tussen private en publieke partners in de praktijk terug te vinden? En welke rol spelen contractuele afspraken hierbij? Wat is de relatie tussen contracten en vertrouwen?

Onderzoeksdoelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het toetsen van de theoretische concepten van procesmanagement en management van vertrouwen aan de praktijk. Daardoor worden bijdragen geleverd aan de kennisvermeerdering over theoretische concepten rond vertrouwen in samenwerking tussen private en publieke partners bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

Theoretisch onderzoek

Ik gebruik een aantal theoretische concepten om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Allereerst gebruik ik de concepten rond de netwerksamenleving in brede zin van stadsocioloog Castells. En in de zin van het management van netwerken, als omgeving van stedelijke gebiedsontwikkeling, gebruik ik de theorie van onder andere beleidswetenschapper De Bruijn.

Voor de theoretische concepten van procesmanagement en samenwerking gebruik ik publicaties van o.a. de Bruijn, ten Heuvelhof, in 't Veld, Teisman, Verbart en Frissen. En tenslotte de theorie van Klijn, Teisman, van Art en ten Heuvelhof als het gaat om de theorie en concepten van vertrouwen in processen van samenwerking tussen publieke en private partners.

Het theoretisch onderzoek is te vinden in hoofdstuk 2.

Empirisch onderzoek

Voor het veldonderzoek naar het element van vertrouwen tussen publiek-private partners bij gebiedsontwikkeling, heb ik gekozen voor het bestuderen van drie casussen in de gemeente Den Haag.

Dit is allereerst de wijk Transvaal, een binnenstedelijk herstructureringsgebied. Er is sprake van een langdurige samenwerking tussen de gemeente Den Haag en de woningcorporatie Staedion. Er is zowel sprake van een traditionele grondexploitatie als van een concessie model. De ontwikkeling bevindt zich in de uitvoeringsfase.

Ten tweede de Binckhorst, een te transformeren bedrijventerrein naar een meer stedelijke combinatiefunctie van wonen en werken. Binckhorst ligt nabij het centrum van Den Haag. Er is een samenwerking gestart tussen de gemeente Den Haag en de marktpartijen BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed. De intentie is te komen tot een joint venture voor een langdurige samenwerking. Het huidige stadium is het onderzoek naar de haalbaarheid hiervan.

Tot slot de uitleglocatie Leidschenveen. Een VINEX-lokatie gelegen in de oksel van de A4 en de A12. Leidschenveen wordt ontwikkeld via een joint venture tussen de gemeente Den Haag en een consortium van marktpartijen. Daarin zijn vertegenwoordigd Bouwfonds MAB, AM Wonen, BAM Vastgoed en BPL (een consortium met o.a. Heijmans en Trebbe Bouw). De ontwikkeling bevindt zich in de uitvoeringsfase.

Keuze voor de casussen

Zoals blijkt uit bovenstaande beschrijving heb ik gekozen voor diversiteit in de casussen en niet voor uniformiteit. Het zijn verschillende soorten gebieden in verschillende stadia van



ontwikkeling. Ook verschillen de partners en het soort samenwerking. Het onderwerp van mijn scriptie, vertrouwen binnen publiek-private samenwerking is niet eenduidig en niet makkelijk te doorgronden. Juist vanwege deze thematiek leek het mij van belang om dan ook de volle breedte van het element vertrouwen te beschrijven in een verschillende context van samenwerking. Het gaat immers om een zoektocht naar vertrouwen en de methode is dus exploratief van aard.

Onderzoeksmethode

Desk - research

Relevante bronnen zijn onderzocht om een beschrijving van de casussen te kunnen geven. En bestaande huidige contracten tussen de publiek en private partners zijn geanalyseerd. Deze zijn geanalyseerd op vooraf bepaalde indicatoren die een mogelijke indicatie van vertrouwen zouden kunnen opleveren in confrontatie met de contracten. Het gaat hierbij om zachte (flexibele) en harde (dichtgetimmerde) sturing binnen contracten;

Interviews

Met de direct en relevante betrokkenen in de betreffende samenwerking zijn interviews gehouden onder andere ter completering van de contract-analyses. Ik heb tien interviews gehouden met in totaal twaalf personen.

Wat treft u aan in deze scriptie?

In hoofdstuk 2 schets ik het theoretisch kader zoals ik dit in dit hoofdstuk uiteen gezet heb en geef hierbij antwoord op de theoretische vragen naar managementsturingen en de theorie rond vertrouwen. De beschrijvingen van de casussen zijn in hoofdstuk 3 ondergebracht met achtereenvolgens Transvaal, Binckhorst en Leidschenveen. In hoofdstuk 4 tenslotte, analyseer ik de theorie en de praktijk en kom ik tot een aantal conclusies die antwoorden geven op de deelvragen en de hoofdvraag.

theorie rond samenwerking tussen private en publieke partijen

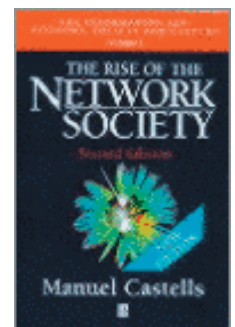
Inleiding

In dit theoretisch hoofdstuk ga ik op zoek naar theorie over proces- en projectmanagement, het managen van samenwerking tussen private en publieke partners en de rol en betekenis van vertrouwen in de genoemde samenwerking, zoals verwoord in de onderzoeksvragen die ik heb gesteld. Deze theorie plaats ik in de context van de netwerksamenleving en netwerksturing.

2.1 Netwerksamenleving en contingente sturing

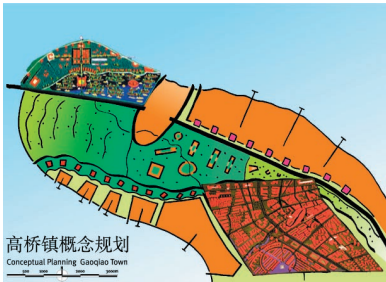
De stadstheoreticus en socioloog Castells heeft verschillende theorieën geschreven over de stad in de samenleving. Zijn laatste werk handelt over de theorie van de netwerksamenleving in zijn trilogie "The information Age: Economy, Society en Culture, 1996 – 1998". In deel 1 the Rise of the Network Society noemt hij de globalisering en de opkomst van de ICT als de belangrijkste maatschappelijke veranderingen voor de steden. Door de globalisering en de opkomst van ICT is een wereldwijd netwerk ontstaan van werkgebieden, woongebieden, cultuurgebieden, beslissings- en kenniscentra die continue 24 uur per dag met elkaar in verbinding staan, elkaar mondiaal beïnvloeden en afhankelijk zijn van elkaar: de netwerksamenleving. Niet de traditioneel bepalende geografische ligging van de stad en omgeving maar de mate waarin de stedelijke gebieden zijn aangehaakt op de fysieke en niet-fysieke netwerken is meer en meer bepalend voor de economische potentie van steden. Stromen van mensen, goederen, kennis en geld vormen het organiserend principe. Castells vat deze ingrijpende veranderingen samen met het ontstaan van space of flows, ruimte van stromen "We can see a major trend standing out from all our observations: the historical emergence of the space of flows, superseding the meaning of the space of places" (Wigmans, 2004 over Castells, 1991: 350). Dit betekent dat het realiseren van de potentie van stedelijke gebieden niet lokaal bepaald wordt, maar afhankelijk is geworden van beslissingen die elders (in de wereld) worden genomen. De kenmerken van wereldomvattende ruimte voor netwerken is ogenblikkelijkheid, 'footlooseness', grenzeloosheid, openheid, ongekendheid, marktconformiteit en onbeheersbaarheid. Het slagen van de ambitie van de gemeente Den Haag om zich als internationale Stad van Vrede en Veiligheid verder te ontwikkelen hangt af van wereldwijde beslissingen om organisaties op dat gebied in Den Haag te vestigen.

Naast deze regionale en mondiale netwerken, the flows, is er tegelijkertijd een trend waarneembaar waarbij de focus ligt op lokale identiteit. De eigenheid en echtheid van een plek en de lokale culturele verworvenheden zijn belangrijke factoren in de kwaliteit en de beleevingswaarde van plekken. In termen van Castells is dit een herwaardering van het lokale, van "plaats", space of places. Het verwijst naar lokale cultuur, lokale historische vormen en kwaliteiten als stedelijkheid, duurzaamheid en identiteit. Doordat economieën over de hele wereld van elkaar afhankelijk zijn geworden, gaan ook steden en regio's steeds meer de concurrentie met elkaar aan om bewoners, investeerders, organisaties en bedrijven aan zich te binden en daardoor de eigen stad/ regio economisch te versterken. Het onderscheidend vermogen van steden en regio's wordt een bepalende factor. Steden en regio's zullen meer innovatieve gebiedsontwikkelingen en vastgoedconcepten moeten initiëren om de concurrentie aan te gaan.



Manuel Castells: *The information Age: Economy, Society en Culture, 1996 – 1998 Part I: The Rise of the Network Society*

Vanuit de context van Castells gaat het dan om het verbinden van de voordelen van de globale netwerk omgeving met de kwaliteiten en de potenties van de stad zelf. Is een spanningsvolle relatie. "The most important challenge to be met in European cities, as well as in major cities



Creative Holland Village
KuiperCompagnons

through the world, is the articulation of the globally-oriented economic functions of the city with the locally rooted society and culture. The separation between these two levels of our new reality leads to structural urban schizophrenia that threatens our social equilibrium and our quality of life" (Castells, 1992: 17-18). Het spanningsveld waar Castells op doelt komt wel op een heel omgekeerde bijzondere manier tot uiting in de bouw van de "Creative Holland Village" in Shanghai voor de groeiende Chinese middenklasse, waarvoor KuiperCompagnons de ruimtelijke schets leverde. De Hollandse lokale cultuur gekopieerd in een global omgeving als onderdeel van het thema buitenland waar ook o.a Duitse en Engelse wijken worden gepland. Een belangrijk onderscheid is dat de Chinezen bouwen aan tijdelijke steden voor 10 a 15 jaar met nauwelijks aandacht voor lokale oorspronkelijkheid (Volkskrant, kunstbijlage 14-15, 4 mei 2006).

In dit spanningsveld krijgt stedelijk management (governance) een steeds belangrijkere rol. Nieuw in de context van de netwerksamenleving is dat stedelijke management over de grenzen van de overheid heen gaat en juist komt te liggen op het grensvlak van publiek en privaat. Urban management kan gedefinieerd worden als "het proces van ontwikkelen, uitvoeren, coördineren en evalueren van integrale strategieën met behulp van andere stedelijke actoren, rekening houdend met doelstellingen van het bedrijfsleven en belangen van burgers, in het kader van het beleid van hogere overheden, teneinde potenties voor duurzame economische ontwikkeling te identificeren, te creëren en te benutten. De missie van urban management is het versterken van de concurrentiepositie van de stedelijke regio op een evenwichtige en structurele wijze (Van Klink en Bramezza, 95: 36).

1) modernisering staat voor centrale ordeningsmogelijkheid en planning. In postmodernisering is idee van maakbaarheid niet meer aan de orde.

In de theorie over de postmoderniseringsprocessen¹ wordt de nadruk gelegd op contingente netwerken en contingente sturing. Frissen geeft aan dat het kenmerk van de postmoderniseringsprocessen is de desorganisatie (Frissen, 1996, 234) die ontstaat als gevolg van markt-turbulentie (concurrentie en kritische consumenten) waardoor er flexibel en kleinschalig gehandeld moet worden in plaats van grootschalig met equivalent log. Daarnaast vervagen de organisatiegrenzen. Deze worden steeds meer horizontaal in plaats van verticaal georganiseerd, zowel binnen als buiten organisaties. Wigmans geeft aan dat overheidssturing en -planning gericht zijn op de (vermeende) maakbaarheid van de samenleving. De nadruk ligt volgens hem bij de beoordeling van de context die van belang is voor de effectiviteit van het sturende vermogen van de overheid (Wigmans, 1998, 283). De samenleving wordt complexer en diffuser en daardoor niet-kenbaar. Voor sturing op gebied van complexe gebiedsontwikkeling met vele actoren (publiek, privaat en burgers) en verschillende factoren (economische, fysiek en sociale structuur) gaat het dan om sturing op interdependenties (sturing van wederzijdse afhankelijkheden). "Het gaat om een interdependent proces waarbij de uiteindelijke (politieke) doelbepaling een contingent karakter krijgt, dat wil zeggen: onberekenbaar en vooraf niet te bepalen. Contingentie, toevalligheid en onwaarschijnlijkheid worden fundamentele eigenschappen van sturing." (Wigmans, 1998, 284). Wat deze sturing van afhankelijkheden oplevert zodat het tastbaarder wordt geeft het volgende citaat weer " omvat een keur aan initiatieven en activiteiten van gemeenschappelijke beeldvorming, het overeenkomen van verschillende doelen, het participeren in netwerken, tot aan de ontwikkeling van convenanten en contracten" (Wigmans, 1998, 281). Op concreter niveau valt hieronder de "uiteenlopende PPS/PPP arrangementen zowel met private als publieke partijen, waarbij schikkingen, regelingen en procedures en dergelijke worden aangewend, waardoor iets op gewenste wijze of met het gewenste resultaat kan plaatsvinden of aflopen" (Wigmans, 1998, 282).

De betekenis hiervan is datgene wat reeds in de probleemstelling van deze scriptie naar voren is gekomen. Namelijk dat door de complexiteit van actoren en factoren in de stad geen enkele partij in staat is de ontwikkeling van de stad te overzien en te regisseren. En daarmee is een sturingsopgave geformuleerd die zich centreert rond de kunst van het organiseren en de kunst van het vertrouwen.

2.2 Management van netwerken

In de beleidswetenschap wordt het begrip netwerk op een andere wijze gebruikt dan bij Castells (identificatie van netwerkstructuren). In de beleidswetenschap worden netwerk en netwerkmanagement gebruikt als theoretische handelingsmethode. Ook deze theorie geeft een aantal aanknopingspunten voor het verdere explorerende onderzoek naar samenwerking en vertrouwen tussen publiek en private actoren. Met name zal besproken worden over netwerkmanagement volgens de theoretische opvatting van de Bruijn en ten Heuvelhof. Een netwerk wordt geformuleerd als het "geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat zijn. Elke actor heeft eigen waarden en belangen en probeert deze zoveel mogelijk te realiseren door andere actoren te sturen" (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 9).

Het denken in netwerken is een reactie op een aantal ontwikkelingen. De samenleving is steeds meer gedifferentieerd en er zijn professionele specifieke sectoren ontstaan. De overheden en het bedrijfsleven zijn sterk gefragmenteerd. In antwoord op maatschappelijke problemen en veranderende markten hebben overheden en bedrijven elkaar nodig. De grenzen tussen publiek en privaat vervagen, zoals ook al eerder opgemerkt, wie stuurt wie? En de internationale context wordt steeds belangrijker, het merendeel van nationale wetgeving komt van Europa en daar vinden nevenschikkende processen plaats. Er is geen sprake van hiërarchie. Het denken in netwerken betekent dat alle betrokkenen sturen en gestuurd worden. De daadkrachtige bestuurder beschikt in het netwerk niet over de kennis en macht om de eigen opvattingen te realiseren en roept alleen maar weerstand op en is derhalve contraproductief. Anderen hebben de mogelijkheid om projecten te blokkeren, wijzigen of te vertragen (Bruijn en ten Heuvelhof, 2002, 25).

Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig	Onregelmatig
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossingstelling	Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch; bij de probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Probleem → oplossing	Oplossing → probleem

Tabel 1: Besluitvorming in een hiërarchie en een netwerk (Bruijn en ten Heuvelhof, 2002, 29).

Netwerken kennen een bepaalde structuur (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 17, 18) Allereerst pluriformiteit, deze is op meerdere niveaus en op verschillende manieren aanwezig. Dit zegt iets over de variatie van sturing die nodig is om te beïnvloeden. Ten tweede kenmerken de actoren zich door geslotenheid, ze hebben een zekere autonomie, hebben een eigen referentiekader. Dit betekent dat de sturing afgestemd moet worden op dat referentiekader. Ten derde de aanwezigheid van interdependenties. Actoren zijn, zoals aangegeven afhankelijk van elkaar, de relatie kan eenvoudig zijn maar ook complex omdat ze asymmetrisch² en asynchroon³ kunnen zijn.

De Bruijn e.a. noemen netwerken waarbij deze bovengenoemde drie kenmerken zich voordoen, complexe netwerken. Ze zijn in beweging, nieuwe actoren komen binnen, anderen gaan, machtsposities veranderen. Kortom, complexe netwerken zijn dynamisch.

²⁾ A is afhankelijk van B, B van C, C van D etc.

³⁾ afhankelijkheden zijn niet allemaal op hetzelfde moment aanwezig

Het zal niet verbazen dat besluitvormingsprocessen in netwerken grillig en ongestructureerd verlopen. Wat betreft tempo is het onregelmatig, het proces verloopt in rondes, er is geen duidelijk te herkennen startpunt noch eindpunt en er is een lange doorlooptijd vanwege de wisselende aandacht van actoren. Wat betreft inhoud verandert deze over een lange periode omdat de percepties van problemen veranderen, er doen zich andere oplossingen voor en actoren treden in en uit.

Dit betekent nogal wat voor degene die wil sturen. "Wil een sturende actor enige kans op succes hebben dan zal hij met de grilligheid van besluitvormingsproces rekening moeten houden. We spreken hiervan proces-contingente sturing. Proces-contingente sturing betekent dat bij de vormgeving van sturing recht wordt gedaan aan het feitelijke verloop van besluitvormingsprocessen dat zowel temporeel als substantieel grillig is. Proces-contingente sturing betekent dat een sturende actor zal proberen om de reeks van beslissingen op een voor hem gunstige wijze te conditioneren en zal proberen voor hem gunstige koppelingen tot stand te brengen". (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 28).

Binnen netwerken verschilt de positie tussen private (bijvoorbeeld in de positie als marktleider) en publieke partijen (bijzondere bevoegdheden). Niet alleen ten opzichte van elkaar maar ook ten opzichte van andere actoren die zich in een hiërarchisch ondergeschikte positie kunnen bevinden. De Bruijn e.a. geeft aan dat voor deze partijen bijzondere gedragsnormen gelden en juridische en morele eisen worden gesteld. "Hier is sprake van een paradox: hoe meer macht, hoe sterker geclausuleerd de inzet ervan is." (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 84). Voor de overheid zijn dit normen voor behoorlijk bestuur en voor behoorlijke regelgeving⁴. Actoren in een marktcontext zijn ook gebonden aan juridische en morele normen. Bijvoorbeeld de mededingingswetgeving om misbruik van machtsposities te voorkomen. Een recent voorbeeld van morele normen is de veroordeling van de ex-top van Ahold waarbij de rechter ook met nadruk de voorbeeldfunctie noemt van de top van het bedrijfsleven.

De Bruijn (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 86-94) geeft een interessant overzicht van morele regels die globaal van aard zijn, die van netwerk tot netwerk kunnen verschillen en die verschillend kunnen worden ingevuld:

- de machtsparadox: de machtige actor stelt zich terughoudend op;
- de winstparadox: niet dansen op het lijk;
- de paradox van strategisch gedrag: de uitkomsten van strategisch gedrag moeten inhoudelijk worden gerechtvaardigd;
- de contingentie paradox: betrouwbaarheid: in een situatie waarin alles veranderlijk is en waarin sturing perse ook dynamisch dient te zijn, is betrouwbaarheid en stabiliteit van het grootste belang. Betrouwbaarheid veronderstelt enige constanten in gedrag. Contingentie-paradox: wil een actor zich succesvol kunnen aanpassen aan verandering, dan is juist een zekere stabiliteit van belang. Voor betrouwbaarheid is het minimaal nodig dat zo veel hetzelfde blijft als nodig om gedrag te voorspellen. Spelregels moeten garanderen dat het gedrag van actoren tot op zekere hoogte voor spelbaar is. Als regels kunnen worden genoemd:
 - 1) geen tussentijdse wijziging van de spelregels;
 - 2) niet op twee borden tegelijk schaken;
 - 3) bereidheid om een extra mijl te gaan;
 - 4) reciprociteit: voor wat hoort wat.
 - 5) proportionaliteit
 - 6) geen aantasting van autonomie of cruciale belangen van actoren;
 - 7) geduld is eindig: exit-opties

Deze bovengenoemde morele regels zijn herkenbaar in de praktijk van de gebiedsontwikkeling waar samenwerkingsrelatie tussen privaat en publieke actoren ontstaan. Ongeschreven regels zijn een van de belangrijkste peiler waar vertrouwen in de samenwerking op rust. Het

⁴ bij de uitoefening van bevoegdheden is de overheid gebonden aan morele regels: 1) zorgvuldig en betrouwbaar, 2) eerder en meer keuzes expliciteren en motiveren dan private actoren, 3) overheden kunnen worden verplicht informatie naar buiten te brengen, 4) overheidsambtenaren worden geacht geen geschenken aan te nemen, 5) overheid is verplicht tot publieke verantwoording van gemaakte keuzes. Deze beginselen terug te vinden in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

probleem blijft dat actoren bestaande regels, formeel of informeel, kunnen schenden, omdat de opbrengst hiervan interessant is. "Hoe sterker de domeinafbakeringen in een netwerk en hoe zwakker de regels voor conflictbeheersing, hoe moeizamer de besluitvorming verloopt. Heeft te maken met gebrek aan vertrouwen en bruikbare sanctionering waardoor exploiterend gedrag van actoren minder eenvoudig te voorkomen is" (Klijn en Koppenjan, 2001, 187).

In de volgende hoofdstukken zal hier verder op worden ingegaan.

Al eerder is aangegeven dat er morele en juridische eisen worden gesteld aan de overheid. Er is nog een extra dimensie. Publieke actoren zijn onderdeel van een netwerk en tegelijkertijd vervaardigt en handhaaft zij de regels die de relatie tussen de actoren in dat netwerk betreffen en regelen. Dat geeft haar een bijzondere positie en zal zij zorgvuldig en betrouwbaar moeten handelen in het netwerk. Ten tweede schuilt haar bijzondere positie in het gegeven dat de overheid niet vrij is in haar beslissing om problemen al dan niet op zich te nemen in tegenstelling tot private partijen. Partijen zullen ervan doordrongen moeten zijn en blijven dat overheden die extra dimensie zullen toevoegen aan de samenwerking tussen publiek en privaat. (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 102).

In de beleidswetenschap en met name vanuit de bestuurskunde krijgt de netwerkbenadering de volle aandacht. De theoretische benadering gaat ervan uit dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen vele actoren. Omdat de actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (interdependent) kan beleid alleen ontstaan door samenwerking tussen de actoren. De vraag is dan hoe deze samenwerking tot stand komt en welke sturingsstrategieën erbij te pas komen. Klijn e.a. (Klijn en Koppenjan, 2001, 183) geven aan om welke besturingsstrategieën het volgens hen gaat:

- het bevorderen van gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van een vraagstuk of oplossing;
- het creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen tussen organisaties;
- het bevorderen en begeleiden van interacties door vorm van proces- en conflictmanagement.

Deze sturingsstrategieën luiden de volgende paragraaf in waar met name de processturing bij stedelijke ontwikkeling aan de orde komt. Deze sluit aan bij de contingente sturing en de netwerkbenadering die in de vorige paragrafen aan de orde is geweest.

2.3 Proces- en projectsturing bij stedelijke gebiedsontwikkeling

Over processturing cq procesmanagement is al veel geschreven. De 'Bijbel' hiervoor vinden we in de publicatie van de Bruijn, Heuvelhof en in 't Veld genaamd 'Procesmanagement' (2002, 1e druk 1998). Procesmanagement is in. Wat de betekenis is van procesmanagement in relatie tot stedelijke gebiedsontwikkeling laat zich goed uitleggen door Teisman in zijn publicatie uit 2001 over Besluitvorming en Ruimtelijke procesmanagement. En Verbart trekt procesmanagement de praktijk in, in zijn publicatie over het Utrechtse stationsgebied uit 2004.

Welke sturing past er volgens de theorie bij complexe stedelijke gebiedsontwikkeling?

Bij stedelijke gebiedsontwikkeling spelen verschillende actoren en factoren een rol spelen. Het samenspel wordt daardoor complex. Dit samenspel vereist de kunst van het organiseren en managen. Het huidige besturingsstelsel lijkt niet meer op hoe het vroeger was in een eenvoudig en kleinschalige stelsel. Daar was het simpel, de administratie gaf uitvoering aan de besluiten van het bestuur. Door de groei van overheid en bedrijfsleven en veranderingen van de samenleving doet organisatie – en lijnmanagement haar intrede, het hiërarchische top-down. Er vindt verdere professionalisering plaats en er worden meer eisen gesteld aan producten en activiteiten. Projectmanagement doet haar intrede. De inzet vanuit verschillende specialisten en organisatieonderdelen wordt noodzakelijk. Is lijnmanagement structureel en grotendeels

routinematig, het project is tijdelijk met een team met andere regels dan voor de lijn geldt, de zogenoemde matrixorganisatie (Teisman, 2001, 46).

<i>Lijnmanagement</i>	<i>Projectmanagement</i>	<i>Procesmanagement</i>
Bekende repeterende activiteiten	Nieuwe eenmalige activiteiten	Meervoudige activiteiten
Diverse doelen onder een regime	Een doel onder gedeeld regime	Diverse doelen en gedeeld regime
Voortgaande continue oriëntatie	Oriëntatie op beperkte duur	Lang, maar met wisselende perspectief
Homogeen in cultuur en handelingsrituelen	Heterogeen in cultuur en handelingspatroon	Heterogeen, ambigu en dynamisch
Bestaande organisaties en procedures om eigen inspanningen te integreren	Tijdelijke projectorganisatie om inspanningen te integreren	Organiseren van wisselende interacties om gedrag op elkaar te betrekken
Aanzienlijke zekerheid bij medewerkers over prestatie, kosten en tijdschema	Aanzienlijke onzekerheid over prestaties, kosten en tijdschema	Onzekerheid en ambiguïteit over prestaties, kosten en tijdsperspectief
Procedure vindt plaats binnen bestaande lijnorganisaties	Productie vindt plaats buiten lijn maar in een tijdelijke organisatie	Productie komt in interorganisatorische arena's tot stand
Bastion van gekende gebruiken	Schendt gekende gebruiken	Zoekt nieuwe gebruiken
Bestendigt bestaande procedures en posities	Verstoort procedures en positie lijnorganisatie	Genereert dynamiek en eist flexibiliteit

Tabel 2: Indicatie van verschillen tussen lijn-, project- en procesmanagement (Teisman e.a., 2001, 47)

De relatie tussen lijn- en projectmanagement is problematisch. De projectmanagers missen een vaste basis in de organisatie en ze hebben moeite met het betrekken van middelen voor het project. Ze zijn niet bevoegd om een eigen team samen te stellen. Projectorganisaties zijn tijdelijk en lijnorganisaties blijven bestaan. Waar projectorganisaties belangrijke bronnen kunnen zijn voor innovatie blijven lijnorganisaties de belangrijke bronnen van zowel kennis, carrière, maar ook hindermacht tegen vernieuwing. Daarnaast speelt een rol dat steeds vaker externe inbreuk wordt gemaakt op projecten. Die inbreuk bestaat uit wijzigingen van opvattingen van externen over het project, veranderende financiële omstandigheden maar ook veranderende beleidsmatige omstandigheden.

In de theorie van projectmanagement wordt hier doorgaans in termen van projectrisico's over gesproken terwijl er ook in termen van uitdagingen voor het management over gesproken kan worden. "In dat licht plaatsen we een nieuwe poot van theorievorming over en praktijk van management die bekendheid verwerft als procesmanagement. Deze vorm van management is te beschouwen als mogelijk antwoord op zowel de netwerkvorming en dynamiek in de samenleving als op de toename van maatschappelijke ambities". (Teisman e.a., 2001, 48,49)

De literatuur geeft aan dat het managen van processen zich onderscheidt van projectmanagement. Procesmanagement is naast doelbereikend ook doelzoekend. Het object van procesmanagement is minder grijpbaar dan het te leveren resultaat van projectmanagement via de beheersaspecten Tijd, Geld, Organisatie, Informatie en Kwaliteit (TGOIK). Juist de context en omgeving van ruimtelijke ontwikkeling wordt van belang. Volgens Teisman zou procesmanagement zich moeten richten op drie kernobjecten 1) koppelen van partijen bij een gegeven gefragmenteerde organisatiestructuur 2) managen van complexiteit en participatie, middelen en producten en 3) vergroten van flexibiliteit in denken, handelen en beslissen. Hij definieert procesmanagement als de inzet om processen mogelijk te maken, op gang te brengen, en op gang te houden, waarbij conflicterende claims op ruimte worden samengebracht in verzoenende verkenningen van nieuwe, meer gezamenlijke inrichtingsvoorstellen. (Teisman e.a., 2001, 10). Daar wordt aan toegevoegd het omgaan met contingentie (toeval) (Wigmans, 1998, 283).

Managen van fragmentatie

Zoals aangegeven kent de netwerksamenleving geen eenduidig openbaar georganiseerd bestuur. De vele bestuurslagen in Nederland en daarbuiten getuigen hiervan. De verant-

woordelijkheden en taken zijn verdeeld over vele territoriale en functionele organisaties en dit verschijnsel wordt aangeduid als fragmentatie van bestuur. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld hebben we te maken met de centrale (vaak financieel en beleidsmatig), provinciale (bestemmingsplannen en streekplannen) en de lokale overheid (lokaal beleid en financiering). Dan zijn ook nog zogenoemde stadsgewesten actief en als het 'meezit' is ook de Europese Commissie betrokken in de vorm van het beschikbaar stellen van subsidie. Tussen de overheidslagen heeft zich een verhouding ontwikkeld die te typeren is als coöperatie. Het streven naar algemeen belang maakt overheden ten opzichte van elkaar coöperatief, maar indien zij dat deel van de verantwoordelijkheid verabsoluteren ontstaat er competitie. Dit verschijnsel komen we o.a. tegen in de casus Leidschenveen. De clou is deze fragmentatie te accepteren en te managen (Teisman e.a., 2001, 50).

Managen van complexiteit.

In de paragraaf over netwerkbenadering en contingente sturing is al ingegaan op de kenmerken van een complex netwerk. In het kader van de achtergrond van het managen van complexiteit worden de volgende aandachtspunten genoemd:

- 1) percepties. Samenwerkingsverbanden bestaan uit verschillende actoren/partijen die elk hun eigen percepties hebben over de aard van het probleem, het soort van oplossingen en de strategische keuzes die gemaakt zouden moeten worden.
- 2) doelen. Het is niet vanzelfsprekend dat doelen van partijen verenigbaar zijn. Traditioneel publieke doelen kunnen stuiten op traditioneel private doelen. Voor realisatie van gebiedsontwikkeling is een uitruil en uitwisseling van doelen noodzakelijk om tot samenwerking te komen;
- 3) organisatie. Als perceptie en doelen samenkomen resteert mogelijk nog een organisatieprobleem. Voor succesvolle samenwerking moeten partijen hun handelingen op elkaar afstemmen en dat vereist een adequate tijdelijke organisatievorm die partijen bij elkaar houdt en efficiënt is (dus niet teveel transactiekosten genereert) (Teisman e.a., 2001, 51).

Teisman geeft verder aan dat bij bestuurders en managers de wens leeft tot reductie van complexiteit te komen. Hij schetst een aantal aangrijpingspunten voor de procesmanager (Teisman e.a., 2001, 51):

- 1) eenzijdig vastleggen van de inhoud. Door vroegtijdig specificeren van het project wordt 'duidelijkheid verkregen' voor de partijen. Dit maakt de risico's inzichtelijker en beheersbaar. Probleem is echter dat de ontwikkeling zich kan uitstrekken over een lange periode zodat eenzijdig vastleggen van inhoud weinig praktische betekenis heeft. De procesmanager zal nadruk moeten leggen op het herhaald vastleggen van gedeelde inhoud.
- 2) eenzijdig vastleggen van procedures. In een poging complexiteit te beheersen hanteren organisaties procedures. Die kunnen zodanig dominant zijn dat deze samenwerking met andere partijen onmogelijk maken. Procesmanager zal de nadruk verleggen naar gedeelde opvattingen over werkbare procedures.
- 3) eenzijdige scheiding van verantwoordelijkheden. Afstemmingsproblemen zijn te vereenvoudigen door verantwoordelijkheden van publieke en private actoren te scheiden en risico's scherp toe te delen. Door scheiding is het echter juist moeilijk om meerwaarde te bereiken door koppeling van kwaliteiten, kennis en inzichten tussen publiek en privaat. Kortom indien gekozen wordt voor afbakening, scheiding en inhoudelijk fixatie komt de synergie tussen privaat en publiek teneinde meerwaarde te realiseren, niet uit de verf. Voor samenwerking gericht op synergie zullen partijen moeten wennen aan andere rollen dat ze tot nu toe gewend zijn te nemen. Bij de analyse van de casussen zal hier verder op worden ingegaan.

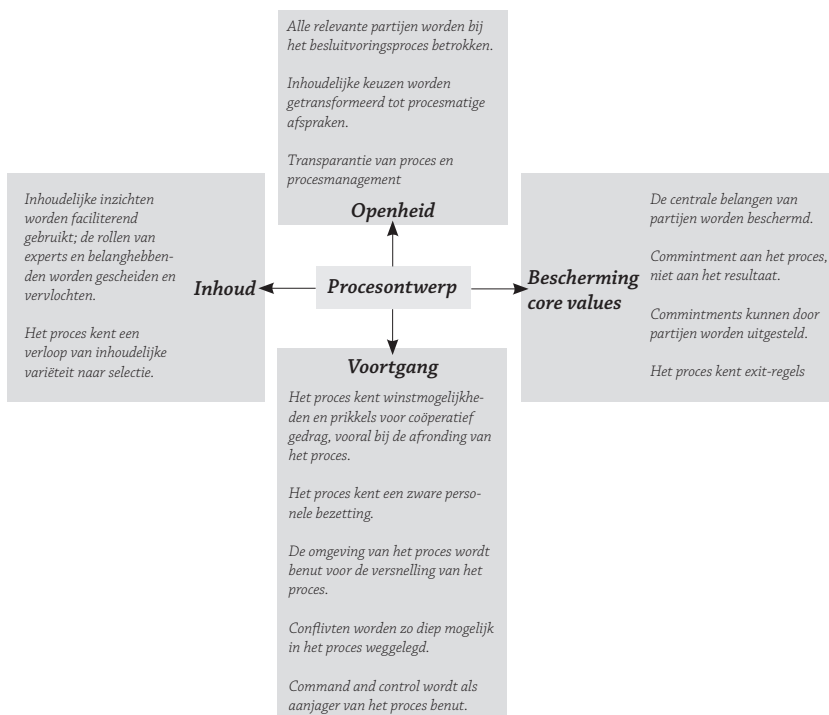
Managen van flexibiliteit

Bij het managen van flexibiliteit gaat het erom het proces van samenwerking zodanig te managen dat de inhoud niet te snel wordt gefixeerd. Het managen zou gericht moeten zijn op de

verrijking van de inhoud. Tijdens het proces kunnen immers de ambities en de marktomstandigheden veranderen.

Teisman geeft aan (Teisman e.a., 2001, 52,53) dat het managen van flexibiliteit een element is van procesmanagement dat sterk gericht is op vereisten als vertrouwen en verwachting. Samenwerking heeft doorgaans bij stedelijke gebiedsontwikkeling een langdurige looptijd en er kunnen zich allerhande onvoorziene ontwikkelingen voordoen. Punt is (en dit punt wordt ook aangehaald in de interviews binnen de casussen) dat niet alle ontwikkelingen te voorzien zijn en dus ook niet contractueel kunnen worden vastgelegd. Er is hoe dan ook sprake van contingente sturing die contextgebonden is. Wat voor de ene ontwikkeling geldt, geldt niet voor de andere. Partijen in een samenwerking stellen zich bloot aan opportunistische gedrag van de ander. Investeert een partij in samenwerking dat maakt zij zich afhankelijk van de andere partij. Partijen zullen informatie uitwisselen als ze de garantie hebben dat hun belangen beschermd zijn. Van belang is de vraag hoeveel flexibiliteit partijen zich kunnen veroorloven in de samenwerking. Dit is een thema dat actueel is in de casus Binckhorst en heeft alles te maken met het verschil tussen meedraaien als projectmanager in de haalbaarheid met andere partijen en tegelijkertijd de bewustwording hoever je kan gaan gegeven de belangen van de eigen achterban. Teisman geeft aan dat in de beleidspraktijk de traditie is om zoveel mogelijk vast te timmeren vanuit de opvatting dat vroegtijdige fixatie leidt tot vooruitgang. Uiteraard wordt in de context van gebiedsontwikkeling hieraan getwijfeld. Het vastzetten van vroegtijdige inhoud leidt doorgaans niet tot kwaliteitsontwikkeling. De vraag is dan ook of deze fixatie te maken heeft met het gebrek aan vertrouwen tussen de partners. De realiteit is dat niet alles kan worden vastgelegd en vroegtijdig vastleggen leidt tot veel ellende en veel onnodige transactiekosten. Wantrouwen leidt tot onderlinge bureaupolitieke strijd. Hoe is samenwerking dan te ontwerpen en te managen zodat wederzijdse binding toeneemt en de kant op opportunistische gedrag wordt geminimaliseerd?

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen het procesontwerp en het feitelijke procesmanagement. Het procesontwerp bestaat uit een geheel van afspraken over spelregels om tot besluitvorming te komen. Het management deel bestaat uit het ontwerpen, faciliteren en sturen van de relatie tussen de betrokkenen. De uitgangspunten voor het procesontwerp bestaan uit 1) het proces is open en transparant voor de verschillende betrokkenen, 2) de positie van



de partijen in het besluitvormingsproces wordt beschermd, 3) er is voldoende voortgang en vaart in het proces en dat blijft zo en 4) het proces kent voldoende inhoud. (Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002, 54). Deze uitgangspunten zijn nader gespecificeerd in 14 ontwerpprincipes die in Tabel 3 nader gespecificeerd worden.

Wat hieraan vooraf gaat is een sense of urgency. Er is een ontwikkeling of een probleem en deze ontwikkeling of oplossing van probleem kan alleen totstandkomen door samenwerking met betrokkenen. Bij openheid gaat het erom dat aan belangen tegemoet is gekomen en beïnvloeding op het eindresultaat mogelijk is geweest. Openheid kan leiden tot vertrouwen,

Tabel 3: Uitgangspunten ontwerpprincipes

en daarmee tot besluitvorming. Bij integriteit gaat het erom of het proces fair is geweest, los van de uitslag. Partners kunnen uit elkaar gaan, zonder 'hard feelings', omdat bijvoorbeeld tegenstellingen niet te overbruggen zijn. Private en Publieke partners hebben immers een eigen core-business. Voor bedrijven zijn sommige bedrijfsgegevens vertrouwelijk en van strategisch belang. Voor de overheid geldt dat zij gebonden is aan de primaat van de politiek. De politieke verantwoordelijkheid blijft altijd bestaan. (De Bruijn en ten Heuvelhof, 2001, 193-207).

In deze paragraaf is een aantal theorieën besproken over processturing in relatie tot andere vormen van sturing. Een theoretisch ideaaltypisch onderscheid is gegeven van procesmanagement in relatie tot projectmanagement en lijnmanagement. In de praktijk van alledag is het onderscheid tussen deze sturingstypologieën diffuus. Ze zijn in ieder geval onlosmakelijk met elkaar verbonden maar niet te scheiden. In een onlangs gehouden enquête onder projectleiders van het Haags Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Den Haag⁵ komt naar voren dat de medewerkers de helft van hun tijd toeschrijven aan procesmanagement en de andere helft aan projectmanagement. In die zin gaat het niet om het pure onderscheid maar wel om het vermogen om te schakelen tussen projectsturing en processturing afhankelijk van wat de situatie vraagt. Daarnaast zijn processen sturen en leiden niet uitsluitend voorbehouden aan een persoon die daar speciaal voor is aangesteld. In de complexe omgeving zijn tal van andere plekken of arena's waar zich processen afspelen die verbonden zijn met de betreffende ontwikkeling. Die processen beïnvloeden de voortgang. Dat maakt het ingewikkeld om nu precies uit te leggen wat je doet als procesmanager. Wat managed de procesmanager nu eigenlijk? Er is nauwelijks begrenzing? Behalve dan de grenzen van de gebiedsontwikkeling waar het dan over gaat. Het probleem van de theorie is dat het de vraag oproept 'Hoe ziet dat er dan uit als we de ontwerpprincipes toepassen bij gebiedsontwikkeling?' Wat betekent dit voor de betrokken partners?

Verbart heeft hier een modus voor gevonden door in zijn onderzoek naar management van ruimtelijke kwaliteit, een bepaald type proces te onderscheiden en hierop een gericht analyse kader te ontwikkelen. Hij analyseert hoe actoren met inrichtingsconcepten omgaan (hun herontwikkelingsstrategieën), strategieën omschrijven die eenvoudig herkenbaar zijn en ook bij andere ruimtelijke processen mogelijk gehanteerd kunnen worden (Verbart, 2004, 105). Daarnaast vraagt Verbart zich af het volgende af (en ik met hem). Indien procesmanagement wordt gezien als faciliterend om processen soepel te laten verlopen en daardoor een beter resultaat te krijgen, wat is dan het onderscheid met strategisch handelen dat gericht is op het realiseren van de eigen doelstelling? In de praktijk is m.i. dit onderscheid nauwelijks te geven. Verbart lost dit op door aandacht te geven aan de invloed van activiteiten op de ontwikkelingsgang van inrichtingsconcepten. Hij noemt dit herontwikkelingsstrategieën als een vorm van management indien deze bepaalde effecten teweegbrengt, ongeacht of de actoren dit beoogden (Verbart 2004, 112).

In de volgende paragraaf zal met name in algemene zin, de samenwerking tussen publiek en private partijen centraal staan en de vormen die zich hierbij kunnen voordoen.

2.4 Proces en strategieën van samenwerking tussen publieke en private partijen

PPS is in en tegelijkertijd lijkt de samenwerking moeizaam te verlopen, getuige een aantal publicaties op dit gebied⁶. Er is een kenniscentrum PPS dat o.a handleidingen produceert en inmiddels zijn er heel wat publicaties verschenen die of op het fenomeen zelf ingaan of het fenomeen toelichten en analyseren aan de hand van praktijkvoorbeelden. Voor mijn scriptie lijkt het mij van belang om de samenwerking tussen private en publiek partijen zelf kort te

5) Deze enquête is gehouden in februari 2006 in het kader van een fusieproces binnen het HOB om inzicht te krijgen in de verschillende managementsturingen. Opvallend was dat de projectleiders procesmanagement hoger waardeerden dan projectmanager. Je kon beter procesmanager heten dan projectleider.

6) H. van der Ham, J.F.M. Koppelman, Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, 2002; G. R. Teisman, Besluitvorming en Ruimtelijk procesmanagement, 2001; G.H.R. van Ark, J. Edelenbos, Collaborative planning, commitment en trust, 2005; J.A. de Bruijn e.a., Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen, 2004

beschrijven en hierop in te gaan. In de vorige paragrafen heb ik getracht de context van samenwerking te beschrijven aan de hand van de theorie van de netwerkbenadering (horizontaal van elkaar afhankelijke verbanden tussen vele actoren) en procesmanagement (door complexiteit van omgeving en veelheid van actoren is processturing meer geëigend dan andere vormen van sturing). De volgende stap is het inzoomen op de samenwerking zelf.

Het kenniscentrum PPS omschrijft PubliekPrivateSamenwerking als volgt "PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling" (Kenniscentrum PPS, 2004). Deze definitie lijkt de nadruk te leggen op vooral de scheiding tussen de private en publieke partijen. Het is in die zin een 'strakke' omschrijving. De omschrijving waarin meer de samenwerking wordt benadrukt ligt in de volgende omschrijving " een samenwerkingsvorm tussen publieke en private actoren met een min of meer duurzaam karakter waarin actoren gezamenlijke producten e/o diensten ontwikkelen en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld" (Klijn en Teisman, 2002, 47). De achtergrond van PPS samenwerkingsvormen is dat door de samenwerking meerwaarde ontstaat. Die meerwaarde wordt gevonden in het genereren van opbrengsten, het te realiseren product en het genereren van meer kennis en kunde. De samenwerking tussen publieke en private partijen loopt niet altijd even gemakkelijk. Soms heeft dat te maken met de aanleiding tot de samenwerking. Deze kan gedwongen zijn doordat de private partij in het bezit is van grond in het nieuw te ontwikkelen gebied of de grond is in het bij een corporatie in een herstructureringsgebied. Ook al is de samenwerking op vrijwillige basis dan nog ontstaan er regelmatig fricties.

Door de samenwerkingsverbanden wordt de traditionele scheiding tussen het private en publieke domein doorbroken. Het probleem van institutionele fragmentatie speelt hierbij een belemmerende rol. De partners komen uit verschillende netwerken met eigen historie en eigen omgangsregels en gangbare opvattingen die met elkaar kunnen conflicteren. Gebiedsontwikkelingsprocessen worden beïnvloed door beslissingen die in andere gremia cq arena's worden genomen en dit kan vertragend werken op de besluitvorming (bijvoorbeeld relatie gebied en aansluiting infrastructuur). Vaak heeft het te maken met het vasthouden van de partijen aan hun eigen domein en de afbakening hiervan, wat domeinoverschrijdende relaties niet makkelijk maakt. Daarnaast kan een verschil zijn op het gebied van core-business en risico-opvatting. De publieke partij kiest de ingang van politieke risico's en budgetoverschrijding. En de private partij neemt de financiële risico's als uitgangspunt.

Klijn e.a. (Klijn en Teisman, 2002) hebben "Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerken" gepubliceerd waarin PPS rond infrastructuur wordt behandeld. Hierin geven zij aan dat in relaties tussen publieke en private actoren wordt gekozen voor een vormgeving die zich kenmerkt door heldere scheiding van bevoegdheden. Dit past in de visie op samenwerking waar overheid en privaat twee onderscheidbare en scheidbare werelden zijn die elkaar soms nodig hebben, maar daarbij ook vooral gebruikmaken van het instrument contract. Dit om vervlechting en de mogelijke daaruit voortvloeiende belangenverstrengeling te voorkomen. Het contract is een geschikt hulpmiddel om de relaties tussen partijen te verhelderen. Maar als het wordt gebruikt om een strikte scheiding van risico's aan te brengen of een garantie is tegen opportunistisch gedrag, dan past het nauwelijks bij de bedoeling van samenwerkingsvormen rond complexe gebiedsontwikkeling. Omdat publiek private projecten vaak om langdurige samenwerking vraagt, vereist die samenwerking flexibiliteit. Die flexibiliteit is nodig om kwalitatieve producten te ontwikkelen die succesvol afgezet kunnen worden. Het is daarbij bijna onmogelijk om alle toekomstige problemen en ontwikkelingen contractueel vast te leggen. Contracten zijn in die gevallen vaak onvolledig. In die situaties lijkt vertrouwen, volgens Klijn, zeker zo'n belangrijke factor als een goed contract.

De strikte scheiding tussen privaat en publiek wordt door Jacobs (Jacobs, 1992, 32) verklaard

door het verschil in waardepatroon. Jacobs onderscheidt twee ethische systemen die zij 'moral systems' noemt. Het publieke domein wordt gekarakteriseerd door het wachtersyndroom, 'guardian syndrom'. Dit systeem kenmerkt zich door waarden als het nastreven van discipline, loyaliteit en respect voor traditie en hiërarchie en het vermijden van handel en commercie. Het private domein wordt gekarakteriseerd door het commercieel syndroom, 'commercial syndrom'. Hiervan zijn de waarden het vermijden van geweld, het komen tot vrijwillige overeenkomsten en eerlijkheid en gaan voor competitie. Volgens Jacobs sluiten deze systemen elkaar uit.

Klijn e.a. gebruiken de theorie van Jacobs om te verklaren waarom samenwerking tussen publieke en private actoren vooral bij infrastructurele projecten, vaak zo moeizaam verloopt. Deze monden vaak uit in organisatorische constructies die de scheiding benadrukken. Veel inhoud wordt in contracten geregeld, zoals bij aanbestedingsprocedures en –contracten. Opdrachtgeverschap past blijkbaar goed in waardepatronen van hiërarchie en het primaat van het publieke belang.

In het publieke domein is het managen van verwachtingen een belangrijke opgave als bij vormen van publiek private samenwerking. Waarden bij de private sector leiden tot strategieën waarin de zekerheid voor een marktaandeel en rendement centraal staan. Maar waar ook sterke nadruk ligt op het benutten van kansen (Klijn en Teisman, 2002, 69).

In onderstaande tabel wordt de spanning gepreciseerd tussen de core-business van publieke en private actoren. Een de daaruit resulterende strategieën van en de gevolgen voor publieke en private actoren. De tabel is indicatief en bedoeld als hulpmiddel. (Klijn en Teisman, 2002, 70)

	<i>Publieke actoren</i>	<i>Private actoren</i>	<i>Spanning</i>
Core business	Doelstellingen: (sectorale) publieke doelstellingen Continuïteit: politieke randvoorwaarden	Doelstellingen: realiseren van winst(marges) Continuïteit: financiële randvoorwaarden	Verschillende risicopercepties: politieke risico's in verwachtingen versus marktrisico's in jaarcijfers
Waarden	Loyaliteit toewijding aan zelf gedefiniëerde publieke zaak Controleerbaarheid op proces en aanpak (politiek/maatschappelijk) Nadruk op risicomijding en voorkomen van verwachtingen	Competitief toewijding aan consumentenpreferenties. Controleerbaar door aandeelhouders op resultaat Nadruk op marktkansen en risico op innovaties	Overheid terughoudend in proces versus private partij terughoudend in kennis Overheid terughoudende in resultaat versus private partij terughouden met eigen inzet
Strategieën	Zoeken naar manieren om inhoudelijke invloed te garanderen (publieke primaat) Minimaliseren verwachtingen en uitvoeringsonzekerheden in termen van kosten	Zoeken naar zekerheden om te produceren cq kans op opdrachtverlening. Minimaliseren van politieke risico's en organisatorische kosten als gevolg van publieke stroperigheid	Botsing leidt tot wederzijds dichttimmeren van afspraken en dus tot beproefde vormen van samenwerking (contracten)
Gevolgen voor PPS	Nadruk op risicobeperking en vastleggen van beslissingen leidt tot vastleggen procedures en publieke dominantie	Nadruk op zekerheid marktaandeel en rendement leidt tot afwachtende houding en beperking investering tot moment van opdrachtverlening	Creaties van meerwaarde door grensoverschrijdende interactie blijven achterwege

Tabel 4: Core-business en strategieën van publiek en private actoren en de spanning daartussen.

Door de institutionele scheiding tussen publiek en privaat heeft de samenwerking tussen partijen een sterk contractuele vorm. In de contracten is een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en risico's geregeld. Mijn indruk is dat dit aspect wellicht sterker naar voren komt bij infrastructurele werken waar met name ook het rijk (VROM en V&W) bij betrokken is. Het rijk is immers rechtstreeks betrokken bijvoorbeeld bij de Nieuwe Sleutelprojecten⁷.

Klijn e.a. constateren dat strakke contractuele scheidingen niet erg bevorderlijk zijn voor projecten waarin innovaties van producten en integraal werken gewenst zijn. De wens van actoren tot samenwerking betekent nog niet dat de strategieën van die actoren om tot die samenwerking te komen, op elkaar aansluiten. De genoemde auteurs tonen zich optimistisch over de mogelijkheden tot samenwerking tussen publiek en privaat en geven aan dat het doorbreken van de bestaande strategiepatronen zal moeten gebeuren door 1) intelligente vormen van proces-netwerkmanagement en 2) door het vergroten van vertrouwen tussen de betrokken actoren zodat zij bereid zijn en in staat zijn in hun handelingen over hun eigen domeingrenzen

⁷⁾ Aanpak Stationslocaties o.a in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem mbv rijkssubsidies

en belangen heen te kijken. (Klijn en Teisman, 2002, 71). Veel hangt af van het vermogen en de wil van partijen om samen te werken, de informele regels en de vormen van vertrouwen die zij in hun interactie ontwikkelen en de institutionele ondersteuning die zij hierbij krijgen.

De vraag is natuurlijk hoe dat met dat vertrouwen zit. Als vertrouwen niet historisch gegroeid is of niet ontwikkeld, hoe gaat dat dan in de praktijk? Hoe bouw je vertrouwen op zodanig dat het domeingrenzen kan doorbreken?

2.5 Vertrouwen in de samenwerking tussen publieke en private partners

Wat is vertrouwen en welke rol en betekenis heeft vertrouwen. Hoe ziet dat er dan uit? Hoe ziet het er uit voor de verschillende partners? Wat verstaan zij eronder? Is vertrouwen voorwaarde voor samenwerking of ontwikkelt het zich juist in de samenwerking. Hoe kun je vertrouwen managen en wat is de relatie met contracten?

Vertrouwen een nuttig concept?

Uit literatuur (Ark en Edelenbos, 2005; Klijn, 2002; Teisman e.a, 2001; Solomon en Flores, 2002; Klijn en Teisman, 2002) komt naar voren dat vertrouwen een effectieve manier is om om te gaan met onzekerheid en risico in een netwerk cq in een publiek private samenwerking waarin de partners van elkaar afhankelijk zijn. Zoals in de vorige paragrafen aangegeven is de opkomst van de netwerksamenleving de context waarin hiërarchische sturing en relaties (government) verschuift naar governance. Governance wil dan zeggen sturing op basis van onderling afhankelijke relaties en is dus horizontaal georiënteerd. Het thema vertrouwen is in deze verhouding een hot issue. Een thema dat grote aandacht krijgt in de relatie tussen de politiek en de burger, zowel op lokaal als landelijk niveau. Vertrouwen wordt gezien als belangrijke factor tussen partners binnen publiek en private samenwerking. Over vertrouwen komt uit de literatuur een aantal karakteristieken naar voren. Dit zijn 1) wanneer de ene actor de andere vertrouwt, is er bereidheid om een open en kwetsbare positie in te nemen; er wordt dan verondersteld dat afgezien wordt van opportunistische gedrag ook al doet de situatie zich voor. De actoren gaan ervan uit dat de verschillende belangen op tafel komen en dat daar wederzijds rekening mee wordt gehouden, 2) vertrouwen speelt een belangrijke rol in onvoorspelbare en risicovolle situaties. Vertrouwen is dan een voorwaarde voor handelen in die situatie. Geen vertrouwen, dan geen handeling binnen de relatie; 3) vertrouwen draagt bij aan een stabiele, positieve verwachting van de intenties en motieven van de ander (Ark en Edelenbos, 2006, 272). Vertrouwen reduceert onvoorspelbaarheid. Men gaat ervan uit en verwacht te kunnen bouwen op de ander. In die zin heeft vertrouwen alles te maken met risico (Klijn, 2002, 264) want het zou ook wel eens zo kunnen zijn dat samenwerkingspartners juist opportunistisch gedrag vertonen. Zonder risico is vertrouwen een overbodig concept. Het risico zit erin dat de ene actor niet weet wat de andere actor, waarmee wordt samengewerkt, gaat doen in situaties waarin het afgesloten contract niet voorziet of de handelingen die zijn afgesproken niet uitgevoerd worden. Bij langdurige horizontale publiek private samenwerking zijn die onzekerheden groot en de inschatting van wat de ander zou kunnen doen is klein. In die langlopende projecten kan bijvoorbeeld sprake zijn van veranderende marktomstandigheden, personeelwisselingen of politieke verkiezingen. De toekomst is onzeker.

Waarde en betekenis van vertrouwen in samenwerking

In literatuur wordt de waarde van vertrouwen omschreven als een belangrijke conditie voor samenwerking in complexe besluitvormende situaties. Dit heeft te maken met het gegeven dat van tevoren niet te voorzien is hoe de 'hazen lopen' (contingenties zijn niet te voorzien daarom zijn het ook contingenties). Juist die spanning tussen toenemende contingenties in de samenwerking en de noodzaak tot het aangaan van langdurige, horizontale samenwerking kan soms problematisch zijn voor de publieke en private partners (Klijn, 2002, 265 gebaseerd op

Castells, 2000). Daarnaast is de samenleving kennisspecifiek geworden. Men heeft niet meer alle kennis zelf in huis. Daarom worden langdurige relaties aangegaan om kennis en kunde met elkaar te delen. Dat element in de samenwerking is niet contractueel vast te leggen. Kennis is vaak specifiek en uniek (tacit knowledge) voor die situatie (Klijn, 2002, 266) en uitwisseling van kennis en kunde vereist een minimum aan vertrouwen. De waarde van vertrouwen kan liggen in de volgende elementen: 1) Vertrouwen reduceert de onzekerheid van handelingen van de andere actor waardoor mogelijk eerder investeringen worden gedaan die risicovol zijn, 2) Vertrouwen leidt sneller tot wederzijds commitment, 3) Vertrouwen reduceert de transactiekosten (minder juridisering en uitgebreide clausules bij contracten), 4) Vertrouwen zorgt voor stabiliteit in de relatie, 5) Vertrouwen vergroot de duurzaamheid van samenwerking; het zorgt voor voortdurende interactie ook in de vorm van kennisuitwisseling tussen de partners in de samenwerking, 6) Door vertrouwen kunnen problematische omstandigheden die zich voordoen in de samenwerking, het hoofd worden geboden en 7) vertrouwen tussen samenwerkende partners bevordert condities voor innovaties en daarmee het vinden van nieuwe creatieve oplossingen voor complexe problemen. (Ark en Edelenbos, 2006, 273; Klijn, 2002, 266-269).

Het begrip vertrouwen

Redenerend vanuit een netwerk van actoren kan men stellen dat wanneer alle actoren in een netwerk vertrouwen in elkaar hebben, de onzekerheid en kansen op opportunistisch gedrag afnemen (Klijn, 2002, 270). In aansluiting op Solomon en Flores betekent dit dat actor A met zijn keuze om actor B te vertrouwen bewerkstelligt dat actor B vervolgens actor A gaat vertrouwen. Daarbij bestaat altijd onzekerheid, namelijk dat een partner altijd kan afwijken van de percepties die over en weer bestaan. Er is een risico.

Volgens Klijn staan de intenties van een actor centraal. Hij verstaat onder vertrouwen:

- "Stabiele perceptie bij een actor A over de *intenties* van een andere actor B; vertrouwen is dus de perceptie van een actor en geen handeling of een keuze van een actor. Handelingen en keuzes van een actor kunnen wel een gevolg zijn van het afwezig of het aanwezig zijn van vertrouwen. Het concept vertrouwen is juist belangwekkend vanwege de veronderstelde relatie tussen vertrouwen en handelen en het maken van keuzes.
- De verwachting bij een actor A dat een andere actor B zich zal *onthouden van opportunistisch gedrag* als de mogelijkheid zich voordoet. Gaat om verwachting bij actor A dat de andere actor B rekening houdt met de belangen van actor A. Essentieel voor vertrouwen is niet of actor zich zal onthouden van opportunistische gedrag maar of hij dit doet in situaties waar de gelegenheid zich daadwerkelijk voordoet;
- Vertrouwen gerelateerd aan *onzekerheid*; bij vertrouwen moet tenminste onzekerheid bestaan over gedrag van de partner in een onbekende of toekomstige situatie. Is deze onzekerheid afwezig dan is vertrouwen overbodig"(Klijn, 2002, 271,272).

Hij onderscheidt in zijn artikel (Klijn, 2002, 272), op basis van zijn onderzoek twee typen vertrouwen. Een op rationeel eigen belang georiënteerd vertrouwen dat berust op een kosten-baten afweging van handeling van andere actoren. Dit is gebaseerd op rationele grondslag en gericht op wederzijdse toekomstige opbrengsten en voordeel. En een op sociaal georiënteerd vertrouwen gebaseerd op gedeelde waarden en normen van actoren en zekere banden van affectie. Hier gaat het om het gevoel deel uit te maken van een collectief en verbondenheid hiermee. Het gevoel iets verschuldigd te zijn aan andere actoren in dit collectief is de sterke factor. De basis is een combinatie van de twee. Is er geen rationele basis dan kan vertrouwen niet blijven bestaan (blind vertrouwen). Vertrouwen moet worden bevestigd en wederkerig voordeel opleveren. Vertrouwen wordt gegeven aan een samenwerkingspartner binnen rationele calculatieve grenzen. Worden die grenzen telkenmale overschreden dan zal het vertrouwen worden bijgesteld. Aan de andere kant is volgens Klijn de essentie dat een actor zich kwetsbaar opstelt en uitgaat van gedeelde verwachtingen. Er kan een voordeel van de twijfel

worden gegeven bij handelingen die niet passen bij verwachtingspatroon dat er heerst. De clou is dan dat het vertrouwen zodanig is opgebouwd dat niet direct de samenwerking wordt beëindigd.

Klijn omschrijft vertrouwen vanuit een bestuurskundige perspectief. Zowel Klijn als Teisman koppelen vertrouwen aan het managen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Vanuit de filosofische hoek en de psychologische hoek is vertrouwen ook een belangrijk item in de intermenselijke relaties. Omdat vertrouwen iets is wat niet makkelijk grijpbaar is, blijft het een moeilijk te definiëren factor. Wel bestaan er soorten vertrouwen waarbij Klijn het calculatieve vertrouwen en het sociaal georiënteerd vertrouwen benoemt. Blind vertrouwen is vertrouwen dat niet kritisch is en geen vaste waarden kent. In die zin is vertrouwen altijd voorwaardelijk, gericht op iets of iemand, gekoppeld en gekwalificeerd. Vertrouwen heeft die beperking in zich waardoor er juist vertrouwen kan worden opgebouwd. Blind vertrouwen kent geen opbouw.

Creëren en managen van vertrouwen

Over de vraag of vertrouwen kan worden gecreëerd of gemanaged lopen de meningen uiteen. Sommigen geven aan dat vertrouwen groeit als een natuurlijk proces. Anderen geven aan dat vertrouwen het resultaat is van regelmatige interacties tussen actoren of het resultaat van eerdere samenwerking (Ark en Edelenbis, 2006, 274). Vertrouwen groeit bij een gebleken stabiele langdurige samenwerkingsrelatie. In het boek (dat ik heb gekregen van een mijn medestudenten) 'Een kwestie van vertrouwen' (Solomon en Flores, 2001) wordt onverkort aangegeven dat je aan vertrouwen moet werken, dat het niet vanzelf gaat. "We besluiten eenvoudig om iemand wel of niet te vertrouwen en als we dat gedaan hebben zijn de consequenties groot. Daarom is het belangrijk dat we vertrouwen hebben in vertrouwen" en "het gaat om vertrouwen, niet om betrouwbaarheid. De essentiële vraag is hoe we vertrouwen en niet: wie kan er worden vertrouwd (vertrouwen wordt niet verdiend, maar moet worden gegeven)" (Solomon, en Flores, 2001, 21, 25). Vertrouwen heeft, zoals we hebben gezien, een rationele basis en ontwikkelt zich in de tijd. Vertrouwen groeit langzaam en blijft in stand indien vertrouwen wordt bevestigd en niet herhaaldelijk wordt geschonden. De groei is dan ook gebaseerd op eerdere ervaringen met elkaar en of de samenwerking iets heeft opgeleverd. Het is de bereidheid om kwetsbaar te zijn in situaties van risico en afhankelijkheid (Klijn, 2002, 265). Ook de reputatie van een partner kan een rol spelen.

Het al eerder genoemde calculatief vertrouwen zal wellicht in het begin van de samenwerking belangrijk zijn wanneer partners elkaar nog niet zo goed kennen, bijvoorbeeld zullen we dat zullen zien bij de casus Binckhorst. Vertrouwen ontstaat als gevolg van het vooruitzicht dat samenwerking voor beide partijen voordelen oplevert. Indien de samenwerking langer duurt en de partners elkaar beter kennen zal mogelijk ook het sociaal georiënteerd vertrouwen een grotere rol spelen.

De spanning in het managen van vertrouwen is dat vertrouwen aan de ene kant een conditie is voor samenwerking en aan de andere kant kan vertrouwen ontstaan juist door en in de samenwerking. Het zijn in die zin twee kanten van dezelfde medaille.

Twist geeft aan dat vertrouwen op zich een belangrijk fenomeen is maar dat het wel van belang is dat het "in de praktijk voor en achter de coulissen vorm moet krijgen" (Twist, 2002, 67). Niet alleen voor de vorm en in het oog maar ook in de daadwerkelijke samenwerking zorgdragen voor dat vertrouwen.

Vertrouwen kan een waardevol fenomeen zijn in een langdurige relatie maar is tegelijkertijd niet makkelijk grijpbaar en niet makkelijk te beïnvloeden omdat het zo kwetsbaar is. Voor het managen van vertrouwen hebben Klijn en Teisman (2002, 74, 75) de volgende lessen getrokken uit het onderzoeken naar o.a. vertrouwen bij publiek en private partnerschap en waarvan de elementen in dit theoretisch hoofdstuk aan de orde zijn geweest:

1. *Creëer wederkerigheid in de relatie en herhaalde interacties;* het vooruitzicht van voordelige transacties in de toekomst stimuleert het ontstaan van vertrouwen. Actoren moeten het gevoel hebben dat er een redelijke wederkerigheid zit in de inspanningen die zij leveren en de risico's die ze lopen;
2. *Stabiliseer en manage interacties;* heftige disrupties en regelmatig heronderhandelen van contracten kunnen functioneren en vertrouwen negatief beïnvloeden. Het stabiliseren van interacties en verwachtingen, het genereren van een zekere voorspelbaarheid en eerdere ervaringen bij het gemeenschappelijk oplossen van problemen is belangrijk. Daartoe is actief procesmanagement nodig.
3. *Ontwerp procesregels om risico's en opportunistisch gedrag in te kaderen;* spelregels om de omvang te reguleren en onzekerheden en kansen op opportunistische gedrag te verkleinen. Gaat niet zozeer om inhoud maar om het reguleren van de procesgang bij de samenwerking. Bijvoorbeeld wat doen de partners bij een conflict, wat zijn de exitregels, hoe wordt informatie uitgewisseld?

De relatie tussen contracten en vertrouwen

Een van de consequenties van meer horizontale sturing dan hiërarchische sturing is dat afspraken tussen organisaties meer en vaker worden vastgelegd. De contract- maatschappij heeft haar intrede gedaan. De Bruijn e.a (Bruijn en Heuvelhof, 1995, 177) doelen met name op contracten in de vorm van convenanten die een verder en ruimer bereik hebben dan de traditioneel vastgelegde contracten. Convenanten hebben een minder dwingende status dan juridische contracten. Bij convenanten gaat het met name om procesafspraken tussen organisaties en zijn daarom volgens de de Bruijn e.a. uitermate geschikt als instrument voor horizontale sturing in netwerken waarbij de sturing contingent is. Daarbij geven ze aan dat niet alleen het convenant zelf van belang is maar ook het proces van "co-venanting". Dit is het proces van voorbereiding en onderhandeling. Een voorbeeld van een dergelijk contract zou ik de intentieovereenkomst noemen zoals die wordt gebruikt om de haalbaarheid van een gezamenlijke gebiedsontwikkeling te onderzoeken. Ik zou hierover willen zeggen dat convenanten en overeenkomsten in het gebiedsontwikkelingsproces verschillende functies vervullen die volgorde-lijk of tegelijkertijd over verschillende onderwerpen kunnen gaan. De praktijk is wel dat op enig moment zowel de publieke als de private partijen het een en ander juridisch willen vastleggen. De vraag is dan wat feitelijk wordt vastgelegd Hoe flexibel is het contract in relatie tot veranderende omstandigheden tijdens de lange doorlooptijd.

Verschillende auteurs hebben de relatie gelegd tussen contracten en vertrouwen. (Arke en Edelenbos, 2005, Klijn en Teisman, 2002, Klijn, Koppenjan, vdr Ham, 2002). Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zegt de theorie dat vertrouwen kan leiden tot het verminderen van opportunistische gedrag. Het effect hiervan is dat er mogelijk minder juridische en formele vastlegging van afspraken ontstaat. Contracten worden minder specifiek omdat vertrouwen maakt dat de samenwerkingspartners flexibel kunnen omgaan met onzekere toekomstige situaties en opportunistisch gedrag (psychologisch contract over de verwachtingen van gedrag over de ander). Sommigen auteurs gaan zover met te argumenteren dat vertrouwen het afsluiten van contracten onnodig maakt. In de praktijk van alledag is deze situatie niet houdbaar. Ik ben het in die zin eens met degenen die aangeven dat contracten een bevestiging van vertrouwen zijn. Contracten en vertrouwen zijn gelijkwaardig aan elkaar en vervullen een verschillende rol. Vertrouwen is eerder verbonden aan een specifieke inhoud van een contract dan aan het feit of het contract op alle punten een antwoord geeft (compleet is) (Arke en Edelenbos, 2001, 275). In die zin kunnen contracten in eerste instantie functioneren als een positief sturingsmechanisme (guidance) en in tweede instantie in negatieve zin als terugvaloptie bij problemen. Klijn en Teisman (2002,76) schreven hierover in de zin dat zij aangeven dat voor een succesvolle interactie een nieuwe mix van vertrouwen en contractering nodig. Probleem is natuurlijk, lijkt mij, indien er nog geen vertrouwen is ontstaan vanwege de korte

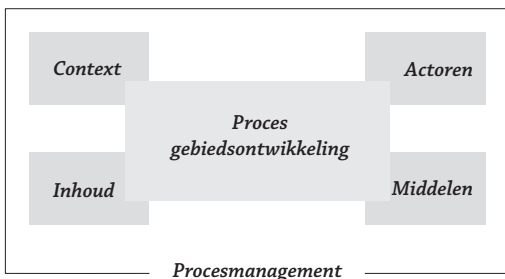
samenwerkingstijd er toch de neiging zal zijn om zoveel mogelijk contractueel vast te leggen. Dit kan dan juist belemmerend gaan werken in de volgende fasen. Klijn en Teisman geven aan dat bij een goede mix het accent meer dan voorheen zal liggen op afspraken over de wijze van samenwerking en conflicthantering dan op het vroegtijdig vastleggen van de inhoud van het proces. Zij geven tevens aan dat de kennis over de relatie tussen vertrouwen en opeenvolgende contracten nog gering is en meer onderzoek nodig is.

2.6 Theoretische context voor het empirisch onderzoek: stedelijke gebiedsontwikkeling toegelicht, soorten gebiedsingenrepen en verschillende grondexploitatiemodellen

De gekozen casussen voor het empirisch onderzoek waarmee ik de theorie rond procesmanagement en management van vertrouwen wil toetsen, zijn stedelijke gebiedsontwikkelingen in de gemeente Den Haag. Voor een goed verstaan van de context van deze gebiedsontwikkelingen wil ik allereerst kort toelichten wat verstaan wordt onder stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarna zal ik de aard van de ingrepen die zich binnen gebiedsontwikkeling kunnen voordoen beschrijven. Vervolgens zal ik de samenwerkingsvormen tussen publiek en privaat en tenslotte de fasen van gebiedsontwikkeling en de verschillende contracten die daarbij horen toelichten.

Stedelijke gebiedsontwikkeling

In de opleiding MCD is gekozen voor een brede definitie van stedelijke gebiedsontwikkeling. Verschillende elementen hangen daarin met elkaar samen. Van 't Verlaat heeft in zijn publicatie *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen* (2003) de belangrijkste ingrediënten op een rij gezet. Daarnaast constateert hij dat in de steeds veranderende context van de steden, mede als gevolg van de globalisering, een actieve rol van de steden noodzakelijk is in de vorm



Figuur 1: De verschillende ingrediënten van gebiedsontwikkeling weergegeven (Van 't Verlaat, 2006, 9).

van stedelijke management "Op het schaalniveau van een stad of regio gaat het om een stedelijke ontwikkeling in het algemeen, waarbij de hoofdlijnen van de gewenste toekomstige ontwikkeling worden vastgelegd en wordt aangegeven hoe de implementatie daarvan gaat plaatsvinden. In ruimtelijke opzicht manifesteert stedelijke ontwikkeling zich in vele territoriale (deel)gebieden, die in hun onderlinge samenhang het totale stedelijke gebied vormen. Al die territoriale gebieden dragen op hun specifieke wijze bij aan het functioneren van de stad of regio. Op de ontwikkeling van die territoriale gebieden richt stedelijke gebiedsontwikkeling zich. Deze gebiedsontwikkelingen zijn doorgaans zeer bepalend voor de stedelijke ontwikkeling in het algemeen. Een goed management van gebiedsontwikkeling is daarom essentieel voor de toekomst van de steden" (Van 't Verlaat, 2003, 4,5). Welke ingrediënten de stedelijke gebiedsontwikkeling bevatten laat Figuur 1 zien. Een toelichting op de verschillende elementen wordt gegeven.

Een goed management van gebiedsontwikkeling is daarom essentieel voor de toekomst van de steden" (Van 't Verlaat, 2003, 4,5). Welke ingrediënten de stedelijke gebiedsontwikkeling bevatten laat Figuur 1 zien. Een toelichting op de verschillende elementen wordt gegeven.

- Context

Hier wordt bedoeld op de netwerksamenleving als gevolg van de globalisering zoals besproken in paragraaf 2.2. Vereist een andere aanpak dan dusver binnen gebiedsontwikkeling, zie paragraaf 2.3.

- Inhoud

De inhoud van gebiedsontwikkeling richt zich op het scheppen en herscheppen van ruimte waarbinnen de functies wonen, werken en recreëren zich optimaal in samenhang tussen marktkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit kunnen ontwikkelen.

- Actoren

Zoals ook in de vorige paragrafen aangegeven zijn vele actoren betrokken bij de gebiedsontwikkeling. Een onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen publieke, private organisaties, burgers en belangengroeperingen.

- Middelen

Hier wordt bedoeld geld en grond. Daarnaast gaat het ook om productiefactoren als menskracht, kennis, en andere natuurlijke hulpbronnen. Het gaat zowel om de kosten als de opbrengsten!

De aard van de ingrepen bij stedelijke gebiedsontwikkeling

- Revitalisering

Het gaat hierbij doorgaans om de bestaande functie in een gebied op te waarderen zonder dat de bestaande structuur verandert. Vaak gebeurt dit in verouderde winkelstraten waar bijvoorbeeld middenstanders gemeenschappelijk besluiten tot het opknappen van hun panden.

- Herstructurering

Dit is vaak een veelomvattende ingreep in de zin dat een bestaande wijk wordt aangepakt op fysiek (woningen, buitenruimte en infrastructuur), economisch en sociaal gebied. De aanleiding is vaak een verouderde en achterhaalde woningvoorraad en economische teloorgang. Vaak verandert ook de fysieke structuur van de wijk. Het overgrote deel van het woningbezit in een herstructuringswijk is vaak in het bezit van woningcorporaties. Een voorbeeld hiervan is *Transvaal in Den Haag* (casus) en Crooswijk in Rotterdam.

- Transformatie

Dit is een integrale gebiedsontwikkeling waarbij het totale gebied kan worden aangepakt. Vaak is het grondeigendom versnipperd. De structuur en de functies veranderen vaak, maar ook de ontsluitingen en de infrastructuur. Bestemmingsplanwijzigingen liggen voor de hand. Het probleem is dat er moet worden verworven om te kunnen transformeren. Een voorbeeld hiervan is de *Binckhorst in Den Haag* (casus) en Belvedere in Maastricht.

- Uitleglocaties

Hier gaat het om de uitbreiding van steden aan de randen van de stad. Het is toevoegen van een heel nieuw gebied aan de stad op het gebied van woningbouw, infrastructuur, commerciële en niet-commerciële voorzieningen. Vaak hebben projectontwikkelaars grond verworven waarmee zij zich een positie in het gebied hebben gegeven. De VINEX-locaties zijn voorbeelden van uitleglocaties zoals bijvoorbeeld *Leidschenveen in Den Haag* (casus) en Vathorst in Amersfoort.

- Landelijk gebied

Hier gaat het om de ontwikkeling van natuurgebieden en landgoederen en de omvang is vaak groot, enige honderden hectare. Voorbeeld is Meerstad in Groningen.

Fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling

Voor inrichting van de stedelijke gebiedsontwikkeling worden globaal vier fasen onderscheiden Kenniscentrum PPS (b: 2004, 7-33):

- a) initiatiefase
- b) planvormingfase
- c) realisatiefase
- d) beheerfase

De fasen worden doorgaans afgesloten met privaatrechtelijke overeenkomsten die een volgende fase inleiden. De fasen en de bijbehorende overeenkomsten worden hieronder kort besproken.

- Initiatiefase

De publiek of private initiatiefnemer zoekt betrokkenen voor een globale verkenning van de mogelijkheden voor een gebiedsontwikkeling. In deze fase worden doelstellingen, ambities van de betrokken partners, de context van het gebied zelf en de gewenste positionering voor het gebied nader bekeken. Deze fase wordt afgesloten met intentie-overeenkomst tussen de betrokken partners. Deze intentieovereenkomst luidt de haalbaarheidsfase waarin met een beeld over wie de betrokkenen zijn, welke procesafspraken er zijn, hoe gaat het product eruit zien,

hoe ziet de organisatie eruit om dit product te ontwikkelen en hoe wordt afscheid genomen.

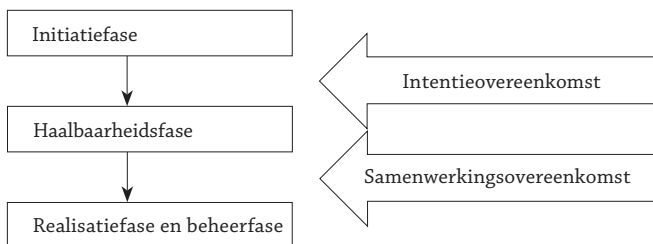
- **Haalbaarheidsfase**

Deze fase gaat over het gezamenlijke onderzoek naar de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en daarbij het vaststellen van de mogelijkheden. Kennis en kunde van de betrokken partijen worden ingebracht voor eigen rekening en risico. Partners kunnen besluiten om externe deskundigheid in te schakelen bijvoorbeeld in de vorm van extern procesmanagement. Belangrijke elementen in deze fase zijn, de ontwikkeling van een masterplan, de financiële haalbaarheid hiervan en de afzetmogelijkheden in de vorm van een marktonderzoek waarbij programma en fasering van belang zijn. Deze ingrediënten leiden tot input voor de grondexploitatie. De haalbaarheidsfase wordt afgesloten met een samenwerkingsovereenkomst waarin stedenbouwkundige kwaliteit, marktkwaliteit en middelen worden vastgelegd. Daarnaast wordt de organisatievorm vastgelegd, de publiekrechtelijke onderdelen als juridisch-planologische vorm alsmede de afscheidsregeling. Deze fase wordt doorgaans afgesloten door een samenwerkingsovereenkomst, ook wel geheten een realisatiebijeenkomst.

- **Realisatiefase- en beheerfase**

In deze fase vindt de uitvoering van het project plaats volgens de opgestelde samenwerkingsovereenkomst. De uitvoering betekent doorgaans het bouw- en woonrijp maken van het gebied inclus de aanleg van de infrastructuur. En daarna de realisatie van de opstallen (woningen,

kantoren bedrijven, voorzieningen). Wie, wat doet in de samenwerking is afhankelijk van de contractvorm die gekozen is en voor welk grondexploitatiemodel gekozen is. Het beheer is van de openbare ruimte na oplevering is afhankelijk van de samenwerkingsafspraken. Meestal is dit een zaak van de gemeente. Bij een joint venture bijvoorbeeld zal het beheer na realisatie van de openbare ruimte overgedragen worden aan de gemeente. De voorwaarden waaronder de overdracht plaats zal vinden, worden van tevoren bepaald.



Figuur 2: De fasen in gebiedsontwikkeling en overeenkomsten initiatiefase

Grondexploitatiemodellen

Het kenniscentrum PPS (a: 2004, 46) maakt onderscheid tussen vijf grondexploitatiemodellen voor stedelijke gebiedsontwikkeling. Daaronder vallen de samenwerkingsmodellen: bouwclaim, joint venture en concessie. Daarnaast is er nog het publieke grondexploitatiemodel (volledig gemeente) en de zelfrealisatie (volledig privaat). In het bouwclaimmodel is de grond in eigendom van een private partij. De private partij verkoopt de grond aan de gemeente. In ruil voor deze inbreng krijgt de private partij ontwikkelrechten om vastgoed te mogen bouwen. De gemeente maakt bouw- en woonrijp. In een joint venture brengen de private en de publieke partijen hun eigen verworven grond gezamenlijk in, in een opgerichte aparte juridische entiteit. In ruil hiervoor ontvangen de private partijen ontwikkelrechten in het gebied. Het apart opgericht bedrijf maakt bouw- en woonrijp.

De casus Leidschenveen is een voorbeeld van een joint venture. Voor Binckhorst wordt onderzocht of een joint venture haalbaar is.

Dit model In het concessiemodel maakt de private partij in opdracht van de publieke partij bouw- en woonrijp en bouwt het vastgoed voor een vastgesteld bedrag. Dit model wordt gehanteerd in de casus Transvaal. In het publieke traditionele model is de grond van de gemeente en maakt de gemeente bouw- en woonrijp en verkoopt de grond aan de private partij die de vastgoed realiseert. En tenslotte is het bij zelfrealisatie de private partij die op eigen grond de het vastgoed realiseert waarbij er sprake kan zijn van een exploitatieovereenkomst (kostenverhaal) waarin de bijdrage van private partij aan de realisatie van de nutsvoorzieningen (door de gemeente), wordt geregeld.

In het hieronder geschetste figuur is het verschil tussen de vijf modellen schematisch weergegeven en worden ze op hun belangrijkste kenmerken vergeleken. De kenmerken zijn: grondverwerving, planvorming, bouwrijpmaken, gronduitgifte en het grondexploitatierisico.

<i>kenmerk modellen</i>	<i>grondverwerving</i>	<i>planvorming</i>	<i>Bouwrijpmaken incl woonrijpmaken bij woonbestemming</i>	<i>gronduitgifte</i>	<i>Risico grondexploitatie</i>
Gemeentelijke grondexploitatie	Overheid	Overheid, eventueel getoetst in marktconsultatie	Overheid	Overheid	Overheid
Bouwclaim	Overheid neemt grond af van private partij (die de grond reeds in bezit heeft)	Overheid, met afstemming op hoofdlijnen met de private grondeigenaren	Overheid	Overheid aan private partij waarvan grond is afgenomen	Overheid vaak met afnameplicht van private partij tegen vooraf bepaalde prijs
Joint venture (gezamenlijke grondexploitatie) Leidschenveen Binckhorst	Door de joint venture of door partijen gezamenlijk conform onderlinge afspraak	Gezamenlijk	Gezamenlijk	Door de joint venture veelal aan private partijen die participeren in de GEM	Gezamenlijk
Concessie Transvaal	Concessie	Private partij binnen door overheid gestelde kaders	Door private partij	Door overheid aan private partij die de concessie krijgen	Private partij
Zelfrealisatie (private grondexploitatie)	Private partij	Gezamenlijk of door private partij (binnen bestemmingsplan)	Door overheid met kostenverhaal op private partij of door private partij	Geen uitgifte, private partij realiseert zelf op eigen grond	Private partij

Tabel 5: De samenwerkingsmodellen (Kenniscentrum PPS, 2004, 46)



praktijk van samenwerking, contracten en vertrouwen bij stedelijke gebiedsontwikkeling

Inleiding

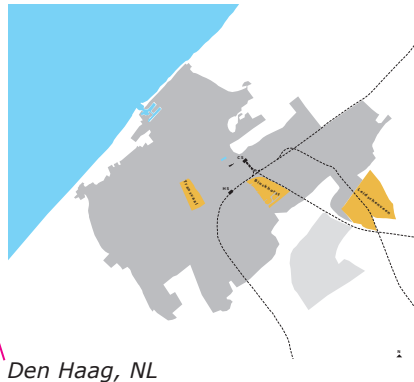
In dit hoofdstuk komt de praktijk van de gebiedsontwikkeling aan bod in relatie tot de hoofdonderzoeksvraag. In hoeverre en op welke wijze speelt vertrouwen een rol en is van betekenis bij het proces tot samenwerking tussen publieke en private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling. De theoretische benadering over de netwerkcontext waarbinnen de samenwerking rond gebiedsontwikkeling vorm krijgt, processturing versus projectsturing, het managen van vertrouwen in de samenwerking tussen publiek en privaat zijn in hoofdstuk 2 aan de orde geweest. Deze theoretische benaderingen toets ik aan de praktijk van de gekozen casussen. Ik vraag me af hoe en op welke wijze proces- en projectmanagement een rol speelt in de samenwerking en ik onderzoek de rol van vertrouwen in de casussen aan de hand van de theorie. Naast de interviews die ik heb afgenomen, heb ik de contracten van de drie gebiedsontwikkelingen geanalyseerd op een aantal indicatoren die ik in deze paragraaf nader zal toelichten.

3.1 Verantwoording keuze casussen en wijze en verantwoording van empirisch onderzoek

Verantwoording keuze casussen

De praktijkprojecten die ik gekozen heb liggen in de gemeente Den Haag. De reden is dat in Den Haag interessante en verschillende ontwikkelingsprojecten te vinden zijn voor mijn onderwerp. In die zin heb ik niet ver hoeven zoeken. Gekozen heb ik voor Transvaal, Binckhorst en Leidschenveen. Door de functie die ik heb bekleed bij de gemeente Den Haag (procesmanager Leidschenveen) ben ik goed ingevoerd in de casus Leidschenveen. Transvaal en Binckhorst waren voor mij betrekkelijke onbekende projecten die vanuit een andere sector werden vormgegeven.

Ik heb bewust gezocht naar gebiedsontwikkelingen die verschillen in inhoud, samenwerking, partners en fase van ontwikkeling. De casussen verschillen dus eigenlijk in alle opzichten van elkaar maar worden wel gescreend op één thema de rol en betekenis van vertrouwen bij publiek-private samenwerking. De zoektocht naar vertrouwen is een universele draad die door de gekozen ontwikkelingsprojecten heen loopt. Juist de variatie aan casussen zal mogelijk een schat van informatie opleveren in brede en kwalitatieve zin over de rol en functie van vertrouwen binnen de verschillende complexe contexten. Het type onderzoek waarvoor ik heb gekozen is exploratief en kwalitatief. Dat kan haast niet anders in relatie tot het niet makkelijk te duiden onderwerp vertrouwen (vertrouwen als mogelijk (on)grijpbare constante factor). Het begrip vertrouwen is nog verre van uitgekristalliseerd. Vanwege de zoektocht naar vertrouwen zal de meerduidige aanpak (onderling niet te vergelijken casussen), naar verwachting het meeste opleveren. De meerwaarde van vergelijking tussen gelijksoortige casussen zal daardoor naar inschatting minder diversiteit genereren. Tegelijkertijd is bij de bestudering van de casussen sprake van een moment opname. Samenwerking en vertrouwen zet zich door. Daarmee is ook de betrekkelijkheid van het moment aan de orde.



De casussen:

Transvaal

- Herstructurering binnenstedelijk woongebied;
- fase 1: traditionele samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente Den Haag en Staedion (dec. 2004) en
- fase 2,3 en 4: concessieovereenkomst tussen gemeente Den Haag en corporatie Staedion (nov. 2005);
- Fase van huidige ontwikkeling: uitvoeringsfase;
- Relevant voor dit onderzoek: samenwerking in de haalbaarheids- en uitvoeringsfase.

Binckhorst

- Transformatie bedrijventerrein tot meer stedelijk programma voor wonen en werken;
- prille samenwerking tussen gemeente Den Haag en de marktpartijen Rabo-Vastgoed en BPF Bouwinvest met intentie tot het komen van een joint venture;
- intentieovereenkomst (jan. 2006);
- Fase van huidige ontwikkeling: haalbaarheidsfase.
- Relevant voor dit onderzoek: samenwerking in de initiatieffase en start haalbaarheidsfase.

Leidschenveen

- Uitleglocatie/VINEX-locatie;
- samenwerking in joint venture tussen gemeente Den Haag en een consortium van de projectontwikkelaars BPL (o.a. Heijmans-Trebbé), Bouwfonds, AM Wonen, BAM-vastgoed;
- samenwerkingsovereenkomst in 1996 (toen nog grondgebied toenmalige gemeente Leidschendam);
- herziene samenwerkingsovereenkomst 2003 (grondgebied gemeente Den Haag sinds 1/1/02; wisseling van gemeentelijke aandeelhouder).
- Fase van ontwikkeling: uitvoering- en beheer fase.
- Relevant voor dit onderzoek: samenwerking in de uitvoeringsfase

De wijze van onderzoek: desk-research en diepte-interviews

Desk-research

- Bronnen-onderzoek

Om een beeld te krijgen van de casussen zijn de relevante bronnen bestudeerd. Dit betekent o.a. het lezen van projectplannen, bestuurlijke besluiten, verslagen van vergaderingen en de contracten.

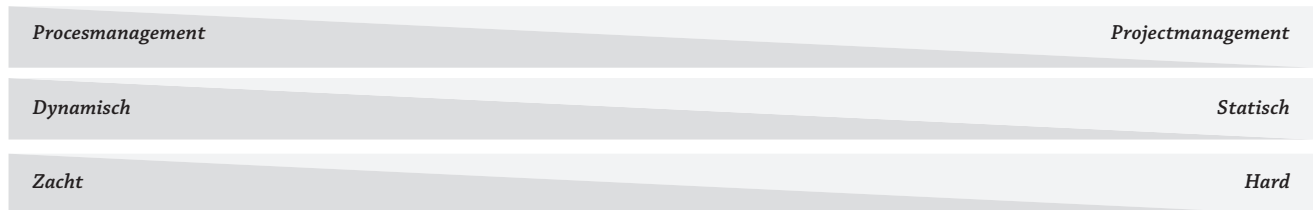
- Contract-analyse

In deze paragraaf wordt toegelicht welke indicatoren gebruikt zijn voor de contractanalyse en wat de onderbouwing hierbij is.

Ik ben van de veronderstelling uitgegaan dat uit de contracten is af te lezen wat de mate van flexibiliteit is. Is alles dichtgetimmerd (weinig vertrouwen?) of is er ruimte gelaten (veel vertrouwen)? De mate van flexibiliteit kan dus mogelijk een indicatie van vertrouwen opleveren. De flexibiliteit analyseer ik aan de hand van de bandbreedte tussen scheiding en hybridisering. Onder scheiding versta ik een duidelijke afbakening tussen private en publieke partijen in de zin van taken en verantwoordelijkheid die volgordelijk verlopen. De publieke partij loopt vanwege haar publiekrechtelijke taak voorop in de (haalbaarheid van de) gebiedsontwikkeling

en bepaalt, de private partij volgt en voert uit. Onder hybridisering versta ik dat publieke en private partijen in de samenwerking gezamenlijk werken aan de (haalbaarheid en realisatie van) gebiedsontwikkeling. Er is hierbij noch sprake van een sturende en noch sprake van een volgende partij.

De bandbreedte van scheiding en hybridisering koppel ik aan de bandbreedte van project management en procesmanagement. Ik ga uit van de veronderstelling dat projectmanagement statisch elementen in zich draagt en derhalve dus hard en eenduidig is. Er worden harde randvoorwaarden meegegeven. De tweede veronderstelling is dat procesmanagement dynamisch elementen in zich dragen en derhalve dus zacht en meerduidelijk is (zie hiervoor paragraaf 2.3). Deze methode is afgeleid van de manier waarop Talstra (Talstra, 2003,70, 2004, 164) de sturingsconcepten rond ruimtelijke kwaliteit binnen het planproces definieert.



figuur 3: bandbreedte flexibiliteit

Om te operationaliseren wat de harde (dichtgetimmerd) en de zachte (flexibele) elementen kunnen zijn in een contract, analyseer ik de contracten aan de hand van een aantal indicatoren. De keuze voor de combinatie van deze indicatoren is dat deze inzicht geven in de belangrijkste elementen van gebiedsontwikkeling. De indicatoren zijn afgeleid van een aantal theoretische concepten. Allereerst heeft Castells de meerduidelijkheid van plandocumenten benoemd (bron: Wigmans, MCD-College 9 maart 2005) waarvan ik de indicatoren 'politiek-ideologisch', 'juridisch-planologisch' en 'financieel-economisch' voor de contractanalyse heb geselecteerd. De indicatoren 'programma' en 'geschillenregeling' heb ik afgeleid van de besproken theorie over procesmanagement in paragraaf 2.3. De indicator 'kwaliteit' is afgeleid van Talstra (Talstra, 2003, 70). De indicator 'rollen' geeft een idee over de scheiding en hybridisering van rollen zoals dit besproken is in de theorie rond netwerkmanagement in paragraaf 2.1. Deze indicatoren zijn herkenbaar in de theorie rond gebiedsontwikkeling zoals deze onder andere zijn te vinden in het artikel van Van 't Verlaat "Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen" (van t Verlaat, 2006, 6-50).

De contracten zijn in alle gevallen privaatrechtelijke documenten die niet-openbaar zijn. Daar is in de tekst rekening mee gehouden. Om de reden van niet-openbaarheid is de contract-analyse niet als bijlage bijgevoegd.

inhoudelijke toelichting op de indicatoren

a) politiek-ideologisch

Wat zijn de gemeenschappelijke uitgangspunten of zijn die er niet. Is er een gemeenschappelijke product gedefinieerd of is het ieder voor zich? Herkennen partijen hun eigen belangen in dat product? En herkennen ze die ook van de andere partij?

b) juridisch-planologisch

Is er sprake van de klassieke toelatingsplanologie? Of is er sprake van ontwikkelingsplanologie?

De klassieke toelatingsplanologie gaat uit van het vastleggen door de gemeente van de publiekrechtelijke planologische kaders in de vorm van een bestemmingsplan (rechtzekerheid). Het realiseren gebeurt door de private partijen. Deze vorm is volg tijdelijk en heeft het gevaar in zich dat er niet tot realisatie wordt overgegaan vanwege financiële risico's door de markt te lopen of dat de bestemming niet aansluit bij de marktvraag. Een opvolger is de ontwikkelingsplanologie. Dit betekent vroegtijdige en intensieve samenwerking tussen de gemeente en de markt over de te ontwikkelen inhoud van het gebied. Meestal gebeurt dit in de vorm van een masterplan dat in interactie tot stand is gekomen (flexibel). De kans op realisatie groot omdat afstemming met de markt heeft plaatsgevonden. Dit masterplan kan uitgewerkt worden tot een bestemmingsplan. Hoe is het planologisch type?

c) financieel-economisch (apart verantwoordelijk of gezamenlijk);

Hoe is de financiële verdeling wat betreft opbrengsten, kosten en risico's? Zijn de partners apart verantwoordelijk of is er een gezamenlijkheid?

e) programma (statisch of dynamisch; vastgezet of flexibel);

Hoe flexibel is het programma. Is het aan de voorkant al vastgezet door de gemeente of zijn er veranderingen mogelijk in samenspraak tussen de partners? Wat is de mate van flexibiliteit?

f) kwaliteit (statisch of dynamisch; vooraf vastgezet of in interactie);

Is deze statische of dynamisch. Is de kwaliteit vooraf vastgezet door de gemeente of ontwikkelt zich deze in de interactie tussen de partners?

g) rollen (scheiding versus hybride; apart of samen)

Is er sprake van een scheiding tussen taken of verantwoordelijkheden tussen de partners of werken ze samen op en is er meer sprake van vervlechting/hybridisering.

h) geschillenregeling.

Hoe is de geschillenregeling? Is deze procesmatig omschreven of komt gelijk de rechter er aan te pas.

De analyse van de contracten vindt plaats op een bepaalde tijd in het planproces. Zij geven hiermee de uitgangspunten aan, een zekere indicatie. Omdat papier geduldig is en de manier waarop in de samenwerking wordt omgegaan met de contracten, zijn diepte-interviews gehouden om het proces van samenwerking compleet te maken.

Diepte-interviews met relevante partners

Er zijn diepte-interviews gehouden met relevante betrokkenen bij de casus. De resultaten van de contractanalyse zijn voorgelegd aan de geïnterviewden en er is doorgevraagd op de rol en functie van de contracten (het staat dan wel op papier maar hoe wordt hier in de praktijk mee omgegaan?), de samenwerking en vertrouwen.

Bij Transvaal en Binckhorst is gekozen voor het niveau van projectmanagers/ontwikkelmanager van de publieke en private kant. De reden hiervoor is dat deze personen het meeste met elkaar te maken hebben in de directe samenwerking. Bij Leidschenveen is gekozen voor interviews met een (markt)commissaris van het ontwikkelingsbedrijf van het eerste uur en een (gemeente)commissaris die inmiddels in 2005 weggegaan. Beide personen zijn direct betrokken geweest bij de onderhandelingen die hebben geleid tot de herziening van de samenwerkingsovereenkomst.

De volgende betrokkenen zijn geïnterviewd:

Transvaal

Gemeente Den Haag, Marjan van der Hoorn, projectleider: interview op 14 maart 2006 (pu1)

Gemeente Den Haag, Arnie Caprino, projectleider: interview op 20 maart 2006 (pu2)

Staedion, Geert den Hartog, ontwikkelingsmanager: interview op 29 maart 2006 (pr3)

Staedion, Piet Breebaart, extern procesmanager: interview op 31 maart 2006 (pr4)

Binckhorst

Gemeente Den Haag, Margot Stempfer, projectleider, interview op 6 april 2006 (pu1)

Gemeente Den Haag, Herman Neeft, plv directeur HOB, interview op 6 april 2006 (pu2)

BPF Bouwinvest, Marianne Mantel (pr3), manager landbanking en Robert Smorenberg, (pr4) manager locatieontwikkeling, interview op 12 april 2006

Rabo Vastgoed, Martijn Bakker (pr5), projectmanager en Connie den Ouden (pr6), projectmanager, interview op 24 april 2006

Leidschenveen

Participatiemaatschappij Leidschenveen B.V (consortium van marktpartijen), Jacques van den Hoven (pr1), commissaris Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen, interview op 7 april 2006

(ex-) gemeente Den Haag, Ruud Bergh (pu1), commissaris Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen, interview op 12 april 2006

3.2 Casus Transvaal *Meer vertrouwen in elkaars kunnen*

Inleiding

Het nadenken over de planvorming voor Transvaal is al eind 1997 van start gegaan. De intentieovereenkomst dateert van 17 januari 2000 en sluit een initiatieffase af op weg naar het onderzoeken van de haalbaarheid van de herstructurering. De beschrijving van de casus heeft het zwaartepunt op een deel haalbaarheidsfase en een deel van de uitvoeringsfase. De beschrijving van de initiatieffase laat ik achterwege. Dit zou te omvangrijk worden, mede omdat er ook personele wisselingen hebben plaatsgevonden zowel aan de gemeentekant als aan de corporatiekant. Het is een van de wijken die bestuurlijke aandacht heeft binnen de gemeente en in die zin is Transvaal binnen en buiten Den Haag, een begrip. In dit hoofdstuk schets ik achtereenvolgens de context van Transvaal als een van de probleemwijken in Nederland, het proces van samenwerking tussen Staedion en de gemeente Den Haag, de contractanalyse, de zoektocht in de samenwerking en de wijze van samenwerking en het vertrouwen. Ik sluit dit hoofdstuk af met een aantal conclusies.



Context

- **Wijkprofiel en beleid**

Transvaal ligt tussen het centrum van Den Haag en het Zuiderpark en is gebouwd tussen 1890 en 1935. Het is een wijk met een hoge bebouwings- en bevolkingsdichtheid en bestaat voornamelijk uit kleine, goedkope portiek-etagewoningen (eenzijdige woonvoorraad). Het aantal inwoners bedraagt circa 18.000 en heeft een relatief jonge bevolking. Van de woningvoorraad is 63% (4241 woningen) in bezit van de woningcorporaties Staedion en Haag Wonen. En 37% (2475 woningen) is particulier bezit. Tijdens de stadsvernieuwingoperatie van de jaren tachtig is een groot deel van de woningen (met name in het noordelijke gedeelte) gerenoveerd en heeft er sloop/nieuwbouw plaatsgevonden. Woontechnisch en bouwtechnisch voldoen de woningen niet meer aan de eisen van deze tijd. Het werkeloosheidspercentage is hoog en het gemiddelde inkomen is laag. De economie van Transvaal drijft op handel en horeca. De samenleving is sterk multicultureel (76% is van allochtone afkomst) waardoor de branchering in de wijk, de laatste 20 jaar sterk veranderd is. De wijk heeft een unieke ontmoetingsplaats in de vorm van de 'Haagse Mart'. Maar heeft het imago van verpaupering, overlast en onveiligheid.

Transvaal is een herstructureringswijk en behoort tot een van de top 10 probleemwijken in Nederland (WBO-1998: woningbehoefteonderzoek van het CBS en ministerie van VROM). In sociaal, economisch en fysiek opzicht scoort de wijk slecht. En daarom is een aanpak voor Stedelijke Vernieuwing op gang gebracht.

Transvaal valt in de aanpak van het Grote Stedenbeleid (GSB) dat in de jaren negentig het beleidskader wordt voor vernieuwing van zogenoemde achterstandswijken. (voetnoot: het GSB is de opvolger van de stadsvernieuwing in de jaren zeventig en de sociale vernieuwing van de jaren tachtig) Daarnaast biedt de Wet Stedelijke Vernieuwing de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De gemeente Den Haag heeft het GSB en het ISV vertaald in een stedelijk ontwikkelingsprogramma "de Kracht van Den Haag" (1999). Hierbij is gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak waarbij Transvaal tot centraal vernieuwingsgebied wordt verklaard. Een belangrijk onderdeel hierbij is de forse transformatieopgave van sloop en nieuwbouw. Ook vanuit de EU wordt Transvaal financieel ondersteund in het kader van 'Doelstelling 2' voor projecten die nieuwe economische activiteiten genereren.



- **Wijkplan Transvaal**

Om de kansen van Transvaal, te weten gunstige ligging, goede bereikbaarheid en multi-cultu-
reel karakter, uit te nutten en de bedreigingen (eenzijdige woningvoorraad, ongunstige woning-
marktpositie, illegale bewoningen en beperkte toekomstperspectieven voor jongeren) te lijf te
gaan, heeft de gemeente Den Haag in januari 2000 het startbesluit voor de verbetering van
wijkplan Transvaal genomen⁸. In het daarna ontwikkelde integrale wijkplan worden de
sociale, fysieke en economische maatregelen beschreven die op grond van analyse van de
wijk tot stand zijn gekomen. Het wijkplan Transvaal dat door samenwerking met de corpora-
ties Staedion en HaagWonen⁹, bewoners en wijkorganisaties tot stand is gekomen, is door de
gemeenteraad van Den Haag in februari 2004 vastgesteld. Een onderdeel van het wijkplan is
de fysieke aanpak met de sloop van ruim 3000 corporatiewoningen en deze worden vervangen
door 1600 nieuwbouwwoningen zowel in de koop- als de huursector.

In het wijkplan wordt de gezamenlijke organisatiestructuur uiteengezet om de maatregelen op
sociaal, economisch en fysiek gebied tot uitvoer te brengen. Van Stuurgroep (directie Staedion,
wethouder en directie Den Haag) middels (ambtelijke) regiegroep naar projectbureau Transvaal
met thematische werkgroepen.

- **Huidige fase van ontwikkeling**



initiatief 1998 -2000	haalbaarheid 2000 - 2004/5	uitvoering 2004 - 2014	beheer 2004 e.v.
-----------------------	----------------------------	------------------------	------------------

Samenwerking

- **Proces van samenwerking rond de herstructurering**

Tussen de private partner Staedion en de publieke partner Den Haag ligt al een lange samen-
werkingsgeschiedenis en zij komen elkaar in het Haagse netwerk regelmatig tegen. Niet in de
laatste plaats omdat de gemeente Den Haag prestatieafspraken maakt met de corporaties en
daarom op verschillende organisatieniveaus de contacten onderhoudt. Uit de informatie over
de context van Transvaal valt af te lezen dat de wijk en haar partners onderdeel is van een
breder landelijke en Europees netwerk waar subsidies zijn te verdelen bijvoorbeeld op grond
van landelijk onderzoek. Ook de ambitie zelf om zowel fysiek, sociaal als economisch in te
grijpen in Transvaal betekent dat per definitie betrokken burgers, organisaties, marktpartijen
en de gemeente (politiek) nauw betrokken zijn bij de maatregelen om Transvaal verder te
helpen. Deze combinatie, wat betreft de verschillende schaalniveaus en de onderlinge afhan-
kelijkheid van de genoemde actoren, leidt tot de conclusie dat we hier te maken hebben met
een complex netwerk. (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 17,18). In deze complexe omgeving
worden twee partners onderscheiden die de trekkers van het project zijn. In die omgeving kan
van alles gebeuren en bij de start van de samenwerking tussen Den Haag en Staedion was nog
veel onduidelijk over inhoud en geld. De opgave die beide partijen zich gesteld hebben is in
gezamenlijkheid (omdat ze afhankelijk zijn) het project van de grond te trekken. Interessant
is vervolgens na te gaan op welke wijze zij dit hebben vormgegeven. Want volgens Bruijn en
ten Heuvelhof (1995, 28) vereist dit nogal wat van de sturingscapaciteiten van de betrokken
partners. Welke strategieën zetten de betrokken partners in?

Zowel van de zijde van Den Haag als van de zijde van Staedion wordt beaamd dat de her-
structurering van Transvaal vanaf de formele start in 2000¹⁰ van een geheel ander kaliber is
gebleken dan alle andere voorgaande gezamenlijke projecten of projecten voortgekomen uit de
prestatieafspraken. De enorme omvang van de fysieke operatie met alle sociale consequenties
van dien is er een die nieuw is voor Haagse begrippen en dus ook nieuw voor de betrokken
partners. Dit betekent tevens dat de benadering vanuit projectmanagement niet toereikend is.
Er kan immers nog niet gesproken worden van een project (Tijd, Geld, Organisatie, Informa-

⁸⁾ bron: Raadsbesluit
startbesluit Transvaal dd 20
januari 2000, RV366-1999

⁹⁾ Haag Wonen heeft haar
gronden inmiddels overge-
dragen aan Staedion zodat
er sprake is van een private
partner

¹⁰⁾ Ondertekening intentie-
overeenkomst na de accor-
dering van het projectplan
in 2000

tie en Kwaliteit (TGOIK) is nog niet bekend) hooguit van een dynamisch proces waar nog vele factoren en actoren met elkaar verbonden moeten worden (Teisman e.a., 2001, 48,49). De start van de formele samenwerking rond Transvaal ligt in het startschot van de gemeenteraad van Den Haag in 2000. Deze samenwerking is uitgemond in het in 2004 vastgestelde wijkplan Transvaal. Tijdens de ontwikkeling van het wijkplan vindt een intensief samenwerkingstraject plaats tussen Den Haag en Staedion dat moet uitmonden in een samenwerkingsovereenkomst (Kenniscentrum PSS, 2004) over de fysieke herstructurering wat betreft programma, kwaliteit en de verdeling van de kosten. Deze opgave blijkt voor de betrokken partijen (te) omvangrijk. Den Haag en Staedion komen er niet uit. De enorme omvang van het financiële tekort, en met name de verdeling van de kosten voor het totale fysieke programma, verlamt de samenwerking. En daar komt nog bij dat de economische omstandigheden niet rooskleurig zijn (zie ook casus Leidschenveen). Uit een van de interviews komt naar voren dat er toen nog geen landelijke blauwdruk of handleiding voor handen was over een mogelijke kostenverdeling bij binnenstedelijke herstructurering¹¹. Uit de interviews met de betrokkenen van beide zijden spreekt een machteloosheid over deze periode. Partijen kunnen elkaar niet vinden in de samenwerking. Het lijkt erop alsof de partijen niet in staat waren een gezamenlijk procesontwerp te ontwikkelen waarin verschillende besluitvormingsstappen worden gezet. Er ontstaat een fixatie op de eigen positie en de eigen belangen. Het lijkt een voortdurende patstelling en het zou nog tot december 2004 duren alvorens een eerste samenwerkingsovereenkomst wordt getekend. De principes die de Bruijn e.a. (Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002,54) hanteren over de uitgangspunten van een dergelijk procesontwerp namelijk 1) het proces en open en transparant, 2) de positie van de partijen in het besluitvormingsproces wordt beschermd, 3) er is voldoende voortgang en vaart in het proces en dat blijft zo en 4) het proces kent voldoende inhoud, lijkt met voeten getreden te worden. Met name het punt van 'open en transparant' ontbreekt bij beide partijen. Partijen staan tegenover elkaar en lijken geen proces te willen managen waarin deze ontwerpprincipes een plek krijgen. De vraag is natuurlijk of een actief procesmanagement met een gezamenlijke lijn van samenwerking eerder tot een doorbraak had geleid. Niet te ontkennen valt dat de opgave zeer omvangrijk en risicovol is. Het is dan wellicht zo dat er niet eerder tot overeenstemming was gekomen dan nu het geval is. Ik durf echter wel de stelling dat met actief procesmanagement de onderlinge verhoudingen tussen de beide partners wellicht beter waren geweest en minder energie hadden gekost dan nu achteraf is gebleken.

Om de impasse te doorbreken en omdat er politieke druk ontstaat om een resultaat te halen, wordt besloten de opgave op te delen in verschillende fases met daaraan gekoppeld verschillende samenwerkingsovereenkomsten. Dit is een belangrijk strategisch moment omdat daarmee 1) de opgave overzichtelijker wordt en 2) er een concreet resultaat neergezet kan worden en 3) mogelijk vertrouwen wordt gekweekt door het behalen van een tussentijds resultaat (Teisman, de Bruijn en Edelenbos, 2004, 431).

Voor fase 1 wordt begin 2003 een projectdocument door Den Haag vastgesteld en een voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan Transvaal. De onderhandelingen en de zoektocht naar rijksbijdragen (ISV) hebben uiteindelijk opgeleverd dat in december 2004 de Samenwerkingsovereenkomst herstructurering Transvaal fase 1 is getekend tussen partijen. Bijna twee jaar nadat het projectdocument is vastgesteld en bijna 4 jaar nadat het startbesluit is genomen. Beide partijen stellen vast "dit nooit meer". In 2004 besluiten Staedion en Den Haag om een extern deskundige in te schakelen in de persoon van professor G. de Kam uit Nijmegen¹² om te adviseren over de samenwerkingsvorm voor de volgende fasen. De extern deskundige heeft hier de rol gekregen van een externe procesmanager die in samenwerking met de twee partijen een voorstel doet voor de volgende fasen. Het advies is om een concessie met elkaar aan te gaan voor de fasen 2 t/m 4. Procesmanagement is in die zin niet gekoppeld aan een persoon. Het gaat om een sturingsfilosofie die door verschillende personen, zelfs op verschillende niveaus en op hetzelfde moment, kunnen worden ingevuld.

11) Deze handleiding is ten tijde van de onderhandeling door het ministerie van VROM gemaakt. De vraag is natuurlijk of deze handleiding een uitweg had geboden

12) verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, faculteit der managementwetenschappen, gespecialiseerd in 'maatschappelijk ondernemen met grond en locaties' en de positie van corporaties hierin

Nadat het advies door de extern deskundige is gegeven wordt in november 2004 door beide partijen een externe procesmanager (als zodanig benoemd) aangesteld die de samenwerking verder gaat stroomlijnen en de opdracht krijgt om het externe advies verder uit te werken. Het lijkt erop dat de samenwerking zich gaat zetten. In november 2005 wordt de Samenwerkingsovereenkomst herstructurering Transvaal fase 2, 3 en 4 getekend. De externe procesmanager heeft inmiddels alleen Staedion als opdrachtgever. Dat de totstandkoming van het contract voor fase 2 tot en met 4 aanzienlijk minder lang heeft geduurd kan verklaard worden enerzijds doordat in fase 1 de meeste hobbels zijn weggenomen (er is een herenakkoord over de verdeling gesloten) en anderzijds door extern procesmanagement in de persoon van een inhoudelijk deskundige en een extern ingehuurd procesmanager. Achteraf zijn de belangrijke doorbraken geweest 1) het opdelen van fasen in de ontwikkeling en 2) het inschakelen van extern procesmanagement. Hierdoor is de samenwerking meer gestructureerd. Tegelijkertijd constateer ik dat door het opdelen van de ontwikkeling in fasen er ook verschillende sturingen tegelijkertijd plaatsvinden. Fase 1 krijgt de vorm van een project met projectmanagement als sturing. En voor fase 2 t/m 4 is eerst nog procesmanagement nodig en later in de tijd projectmanagement. Dit bevestigt in ieder geval dat ideaaltypisch het onmogelijk is om precies een scheiding aan te brengen waar processturing eindigt en waar projectsturing begint. Het gaat in die zin om combinaties van projectmanagement (fixatie/realisatie) en procesmanagement (verrijking). Het een kan niet zonder het ander want ook binnen projectmanagement zal verrijking binnen de context plaatsvinden (Teisman, de Bruijn en Edelenbos, 2004, 415, 416, 431).

- Samenwerkingsafspraken nader bekeken

Het Samenwerkingsmodel voor fase 1 is een traditionele grondexploitatie. Dat wil zeggen dat Staedion voor eigen rekening en risico het vastgoed sloopt en bouwt. Een de gemeente eveneens voor eigen rekening en risico de openbare ruimte aanlegt (Kenniscentrum PPS, 2004). Het model voor fase 2 tot en met 4 is het concessiemodel geworden. Dat wil zeggen Staedion sloopt en bouwt het vastgoed en legt de openbare ruimte aan voor eigen rekening en risico (Kenniscentrum PPS, 2004). De gemeente levert een vaste financiële bijdrage voor de realisatie van de openbare ruimte. Aanvullend hierop draagt de gemeente een vaste financiële bijdrage aan de onrendabele financiële top als gevolg van de herstructurering. Het externe advies (de Kam) om de totale fysieke aanpak door de corporatie te laten uitvoeren is ingegeven vanuit het oogpunt van vereenvoudiging van de organisatiestructuur in een toch al complexe omgeving en opgave. Teisman e.a. (2001, 51) plaatsen deze keuze in het gegeven dat bestuurders en managers de wens hebben de complexiteit te reduceren door 'eenzijdige scheiding van verantwoordelijkheden'. Ten tweede is geadviseerd voor dit model om te voorkomen dat gaande de rit en achteraf, moeizame onderhandelingen plaatsvinden over de verrekening van optredende risico's. Door het concessiemodel liggen alle financiële risico's van de herstructurering bij de corporatie. Is bij fase 1 van de herstructurering nog enigszins sprake van samenwerking en afstemming tussen corporatie en gemeente in relatie tot bouwen en aanleg openbare ruimte, in fase 2 raken de fysieke activiteiten nog meer gescheiden. Den Haag vervult voornamelijk de toetsende publieke rol. Er is sprake van toenemende scheiding tussen de organisaties en niet van vervlechting. Volgens Teisman e.a. (2001, 51) is het door "scheiding juist moeilijk om meerwaarde te bereiken door koppeling van kwaliteiten, kennis en inzichten tussen publiek en privaat".

13) Samenwerkingsovereenkomst Transvaal herstructurering Transvaal fase 1, d.d 22 december 2004 ; Samenwerkingsovereenkomst Transvaal herstructurering Transvaal fase 2,3 en 4, d.d 14 november 2005

Contracten

- De contracten geanalyseerd¹³

Zoals eerder aangegeven zijn de overeenkomsten bestudeerd die de samenwerking regelen voor de herstructurering in Transvaal.

Bij de bestudering gaat het om wat er uit de contracten is af te lezen als het gaat om de vraag op welke wijze de gemeente en de corporatie de samenwerking aangaan. Welke ruimte en flexibiliteit is er in de contracten te vinden? Of ligt alles statisch en projectmatig vast? Wat

zijn de harde en zachte voorwaarden? Welke procesafspraken zijn er vastgelegd? Of zijn die er niet? Is er in het contract wel of geen ruimte gelaten voor beide partijen om flexibel te kunnen handelen en wat zegt dat vervolgens? Voor die laatste vraag is via interviews de betrokkenen gevraagd naar hun visie op de rol en functie van de afgesloten contracten.

In algemene zin komen de Transvaal-contracten overeen met de standaard-inhoud die meestal in dergelijke contracten voorkomt. Er zijn in de formele opbouw geen afwijkingen geconstateerd, die opmerkelijk zijn of de moeite waard om te benoemen.

Analyse op dynamische en statische indicatie

De samenwerkingsovereenkomsten Transvaal voor fase 1 en voor fase 2 tot en met 4 zijn afzonderlijk en in relatie tot elkaar zijn geanalyseerd. Een onderbouwing van de gebruikte indicatoren is gegeven in paragraaf 3.1.

Analyse op dynamische en statisch elementen

De vraag is welke indicatie van de mate van proces- (dynamisch/zacht) of projectmanagement (statisch/hard) is af te lezen uit de overeenkomsten op de indicatoren:

- a) politiek-ideologisch (uitgangspunt en gemeenschappelijk product);
- b) financieel-economisch (verdeling opbrengsten, kosten, risico's);
- c) kwaliteit (statisch of dynamisch);
- d) programma (statisch of dynamisch);
- e) juridisch-planologisch (rechtzekerheid Bestemmingsplan versus flexibel Masterplan);
- f) rollen (scheiding versus hybride) en
- g) geschillenregeling.

Ad a) Politiek-ideologisch

In de overwegingen van de contracten wordt duidelijk dat de Stedion en Den Haag gezamenlijk gewerkt hebben aan het wijkplan Transvaal waarin de fysieke, sociale en economische maatregelen worden beschreven en is daarmee een gezamenlijk product. De samenwerking is hiermee *dynamisch* en levert een product en via dit product wordt de wijk Transvaals verbeterd met een looptijd tot 2014.

Ad b) Financieel-economisch

De afspraken over de verdeling van kosten en de bijdrages die beide partners inbrengen zijn hard en kaderstellend en derhalve *statisch*. Er worden twee *dynamische* afspraken gemaakt in beide contracten en die omvatten de afspraak dat de corporatie het VON-niveau van de koopwoningen mag aanpassen indien de lokale marktomstandigheden hier aanleiding toe geven (in contract fase 1 dient corporatie meeropbrengsten in te zetten in herstructurering, in contract fase 2 t/m 4 is dit niet meer het geval). Het tweede punt is dat er een procesafpraak ligt over de grondwaardesuppletie bij verkoop van de sociale huurwoningen.

Ad c) Kwaliteit

De kwaliteit van de stedenbouwkundige plannen wordt *deels statisch en deels dynamisch* geformuleerd in die zin dat ze vaststaan maar wel gewijzigd kunnen worden. Het eerste stedenbouwkundige plan dateert van 2000, een aanpassing is vastgesteld februari 2004 en voor fase 3 is een nadere uitwerking vastgesteld van februari 2005. De gemeente bepaalt het stedenbouwkundig en planologische kader en toetst de bouwplannen hierop. Afwijkingen zijn alleen mogelijk na toestemming gemeente. De stedenbouwkundige randvoorwaarden voor de uitwerking van het stedenbouwkundig plan voor ieder fase wordt in samenwerking tussen gemeente en corporatie opgesteld, *dynamisch*. Bouwplannen en inrichting openbare ruimte moeten voldoen aan harde voorwaarden zoals vermeld in de Haagse handboeken voor de openbare ruimte, in die zin *statisch*.

Ad d) Programma

Programma is hard met precieze aantallen woningen en de omvang van de aan te leggen openbare ruimte, is *statisch* omschreven. In het concessiecontract (fase 2 tot en met 4) heeft de corporatie de vrijheid om meer woningen te bouwen dan afgesproken. Wel moet zij rekening houden met een afgesproken ondergrens van sociale huurwoningen en koopwoningen. Als gevolg van marktoverwegingen kunnen veranderingen worden aangebracht maar dan wel in overleg met de gemeente. *Deels statisch, deels dynamisch*.

Ad e) Juridisch-planologisch

De planontwikkeling is deels in strijd met de twee bestemmingsplannen die van toepassing zijn op de herstructureringsgebied. In maart 2003 heeft de gemeente besloten tot het ontwerp bestemmingsplan om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met het stedenbouwkundig plan. Tot aan het definitieve bestemmingsplan zal medewerking worden verleend aan de vrijstellingsprocedure ex. art. 19 WRO. Hiermee wordt gekozen voor de rechtszekerheid van het bestemmingsplan, de statische benadering, maar medewerking wordt verleend aan de vrijstellingsprocedure en dat is *dynamisch* en flexibel.

Ad f) Rollen

De rollen zijn gescheiden. In ieder geval uiteraard de publiekrechtelijke rol van de gemeente als het gaat om bouwprocedures en bestemmingsplanprocedures. Dit is echter inherent aan de publieke rol van een gemeente. In het verdere fysieke traject zijn de rollen gescheiden. Is er in fase 1 nog sprake van 'fysieke' samenwerking omdat de gemeente de openbare ruimte aanlegt aansluitend op de vastgoedontwikkeling door de corporatie, in fase 2 t/m 4 zijn de rollen nog verder gescheiden omdat de corporatie ook de openbare ruimte aanlegt.

Ad g) Geschillenregeling

De geschillenregeling kent vooral in de eerste fasen van een mogelijk conflict een sterk *dynamische* aanpak. Dat wil zeggen dat beschreven is op welke wijze en via welke structuren er eerst een oplossing wordt gezocht alvorens er officiële instanties als het Nederlands Arbitrage Instituut, worden betrokken of via een kort geding het conflict wordt uitgevochten. De gelaagdheid die er is ingebracht begint bij het projectbureau Transvaal (verantwoordelijke voor de uitvoering van het wijkplan, is dus breder dan de herstructurering). Indien zij er niet uitkomen dan wordt de Stuurgroep ingeschakeld. Indien nodig wordt daarna via een mediation-verplichting het geschil behandeld. Als dat allemaal niet tot een oplossing leidt, dan volgt Arbitrage.

- De rol en functie van de contracten

De geïnterviewden geven unaniem aan dat de samenwerkingsovereenkomst voor fase 1, zelf onderwerp van onderhandeling is geweest in tegenstelling tot de concessie- samenwerkingsovereenkomst voor fase 2 tot en met 4. De uitkomst van laatstgenoemde fasen was de resultante van een proces, als een verzegeling van de onderhandeling. Het verschil van aanpak kan mogelijk iets zeggen over de mate van vertrouwen. Als het contract zelf tot op de letter wordt uit onderhandeld kan dit van minder vertrouwen getuigen dan wanneer het contract als uitkomst van het onderhandelingsproces wordt opgesteld. Daarbij zij opgemerkt dat een pure vergelijk tussen de genoemde fasen op dit punt enigszins mank gaat. Fase 1 heeft immers de weg bereid naar de relatief 'snelle' totstandkoming van het contract voor de volgende fasen. Het algemene gevoel van beide partijen is dat de samenwerkingsovereenkomsten het kader aangeven. Op momenten dat de samenwerking "*niet voorspoedig loopt wordt er op het contact teruggevallen*" en "*in het contract kun je niet alles regelen, er is vertrouwen dat zaken die we tegenkomen opgelost kunnen worden. Er zijn kaders vastgelegd en daarbinnen kunnen we het oplossen via het proces*" (pu2). Van private zijde wordt het contract ook gezien als een stimulans om je aan de afspraken te houden. Bijvoorbeeld wordt bedoeld op het betalingsritme van de bijdrage van de gemeente dat gekoppeld is aan de resultaten van de nieuwbouwproductie zoals contractueel is vastgelegd. Ook afwijkingen van de in het contract opgenomen absolute en precieze aantallen woningen, ligt in de rede. De werking van het contract is dat er gefundeerd kan worden afgeweken. In die zin zit er meer ruimte in het contract dan op het eerste gezicht lijkt. Ook wat betreft de stedenbouw geeft de corporatie aan dat zij vrijheden wil om aanpassingen door te voeren bij de stedenbouwkundige uitwerkingen. Vanaf 2000 is het stedenbouwkundige plan al een aantal keren aangepast en voor fase 4 heeft de corporatie al aangekondigd dat zij opnieuw wil gaan kijken naar de stedenbouwkundige opzet. Bovenstaand verhaal en citaten geven aan dat er nog behoorlijk wat handelingsruimte zit in het contract indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit raakt aan de theorie waar aangegeven wordt dat vertrouwen verbonden is aan een specifieke inhoud en niet zozeer met het feit of het contract compleet is (Arke en Edelenbos, 2001, 275). Het voorbeeld laat tevens zien dat het ook aansluit bij Teisman als het gaat om het herhaald vastleggen van gedeelde inhoud (Teisman e.a, 2001,51). De inhoud van de stedenbouwkundige uitwerkingen verandert en de corporatie overlegt met de gemeente over deze veranderende inhoud. In die zin is in de geest van het contract flexibiliteit ontstaan.

Zoektocht in de samenwerking

- Rollen in de samenwerking

Een opvallend thema binnen de interviews is de zoektocht van zowel Staedion als Den Haag naar de invulling van de veranderende rol in de samenwerking ten opzichte van de traditionele rolverdeling. In de traditionele rol bouwt de ontwikkelaar het vastgoed en legt de gemeente de openbare ruimte aan. Deze zoektocht valt in de context dat de gronden aan de corporatie in eeuwigdurende erfpacht is uitgegeven. De gemeente heeft geen vrije beschikking meer over de

gronden. Zij is afhankelijk geworden van de corporatie in de aanpak tot verbetering van Transvaal. In die afhankelijkheid heeft de corporatie ook een belang. Zij ziet haar huidig omvangrijk woningbezit in waarde dalen. In die zin is er sprake van een *"gearrangeerd huwelijk tussen corporatie en Den Haag, we moeten iets met elkaar en dan het liefs zo prettig mogelijk"* (citaat pu2).

Een gedwongen samenwerking leidt echter niet altijd tot een goede samenwerking. De opeenstapeling van feiten die zich voordoen maken de situatie complex. De omvangrijke opgave zowel sociaal als fysiek, de grote tekorten, de veranderende rol van de partners die nog op zoek zijn naar hoe die rol in te vullen, de nog mogelijke toekomstige financiële risico's en het wantrouwende klimaat dat er is (partners 'verstaan' elkaar onvoldoende).

Zowel de corporatie als de gemeente zoeken onafhankelijk van elkaar naar de invulling van de nieuwe rol die zij hebben genomen en gekregen. Ze laten zich in die zoektocht uit over de taakopvatting (taakvolwassenheid) van de partner bij de nieuwe rollen. Het meest opvallend is dat zij los van elkaar, op zoek zijn. De verbinding is spanningsvol omdat de veranderende rol nog niet is uitgekritaliseerd.

- **Corporatie**

"Stadion kan niet meer de rol spelen zoals in de oude stadsvernieuwingsstijd. We zullen als corporatie verantwoordelijkheid durven en moeten nemen" (citaat privaat). De corporatie neemt de totale fysieke ontwikkeling voor haar rekening. De bouw van de koopwoningen, de sociale huurwoningen en de aanleg van de openbare ruimte. In de context van Transvaal is het een stap in het duister als het gaat om het genereren van opbrengsten uit de koopwoningen.

Een verklaring hiervoor is dat nog ongewis is hoe de koopmarkt zich in Transvaal zal ontwikkelen. Er is nog betrekkelijk weinig ervaring met het bouwen van woningen voor de markt in een gebied als Transvaal. Daarnaast zal het acquisitietraject de nodige inspanningen vergen als het gaat om een marketingstrategie toegesneden op de Transvaalse situatie¹⁴. Naast de bouw van koopwoningen legt Staedion de openbare ruimte aan, een nieuwe tak van sport voor de corporatie. Zij kiest in dit traject voor het inhuren van externe ontwerpcapaciteit bij externe bureaus en kiest niet voor inhuur bij de gemeente. In haar ogen is dit van belang vanuit de scheiding van de rollen¹⁵.

Staedion hoopt met de koppeling van de vastgoedexploitatie aan de grondexploitatie kostenbesparingen te kunnen realiseren. Dit is een belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering. Zij kan binnen de kaders optimaliseren waarbij de bijdrage van de gemeente vaststaat mits het afgesproken aantal te bouwen woningen wordt gerealiseerd. Van de zijde van de publieke kant wordt in een van interviews genoemd dat een van de redenen dat de aanloop naar de samenwerkingsovereenkomsten zo lang heeft geduurd, mogelijk de *"onwennigheid"* van de corporatie is of *"het gebrek aan durf"* om financiële risico's te nemen. Een rol die nog niet eerder, in een dergelijke omvang, door de corporatie is vervuld. Staedion heeft de gemeente Den Haag nodig voor de toetsende en de publiekrechtelijke rol. En loopt tegen het fenomeen aan van een strenge toetsing en de fragmentatie van de gemeente. Dit heeft het risico van vertraging in zich waardoor de genoemde kostenbesparing die Staedion voor ogen heeft, gevaar kan lopen. Dit element heeft een raakvlak met wat in de literatuur wordt genoemd dat vertrouwen leidt tot kostenbesparing en opbrengsten. De corporatie vertrouwt erop dat de gemeente de planning in acht neemt om kosten te kunnen besparen. En de gemeente is gebaat bij de woningbouwproductie. Vertrouwen kent in dit voorbeeld een rationele grondslag namelijk dat vertrouwen leidt tot wederzijdse toekomstige opbrengsten (Klijn, 2002, 272).

- **Gemeente**

Daar waar de corporatie meer verantwoordelijkheid gaat nemen zal de gemeente moeten durven verantwoordelijkheid af te staan. *"Het zal steeds meer voorkomen dat de gemeente traditionele zaken uit handen geeft, daar zal ze aan moeten wennen"* (pu2). Het fenomeen dat zich hier voordoet, namelijk het wegzetten van het fysieke deel van de wijkaanpak van Trans-

14) corporatie heeft ervoor gekozen om de koopmarkt te verkennen door de ontwikkelaar Era Bouw in te schakelen die voor eigen rekening en risico een marktproject gaat draaien

15) in DH ZW en Spoorwijk gebeurt dit wel: huurt corporatie de gemeente in voor het ontwerp en de uitvoering

vaal, leidt tot onwennigheid van de gemeente. Dit vereist een nieuwe manier van werken die eerder met loslaten te maken heeft dan met controle houden. Het durven vertrouwen dat de corporatie in staat is de totale gebiedsontwikkeling goed uit te voeren. Het mechanisme wat de kop opsteekt is dat de gemeente meer controleert dan nodig, en wellicht wenselijk, is. In de praktijk betekent dit dat de toetsing van ontwerpplannen, in de ogen van de corporatie, op een zodanig gedetailleerd niveau plaatsvindt dat soms ook plannen opnieuw moeten worden ontworpen. *"We hebben het gevoel weinig ruimte te krijgen, om het goed te doen"* (citaat pr3). De omslag in het denken is niet zo maar van de een op de andere dag gerealiseerd. Temeer daar de overheid door de verschillende specialistische afdelingen het 'veelkoppige monster' is dat tezamen een controlesysteem in stand houdt. Nog afgezien van de afzonderlijke individuele ambtenaren die proberen zo goed mogelijk om te gaan met deze reactie. Hetzelfde soort mechanisme ontstaat bij de controle van de financiële cijfers. De gefaseerde bijdrage van de gemeente is gekoppeld aan de prestatie die contractueel is vastgelegd. De prestatie is aan de bouwproductie, ongeacht de mogelijke veroorzaker van de vertraging. Contractueel is niet vastgesteld dat Staedion jaarlijks een financieel overzicht levert. De relatie tussen het financieel overzicht en de gemeentelijke bijdrage is er niet, die is gekoppeld aan de prestatie. Mondeling heeft Staedion toegezegd dat ze een overzicht zal maken. De letter en de geest van de overeenkomst laten zien dat Staedion voor eigen rekening en risico de herstructurering uitvoert. Het lijkt erop dat de gemeente er nog niet aan toe is ook dit deel los te laten. Staedion lijkt nog niet doordrongen van het feit dat zij een financiële afrekenafpraak heeft (waarbij de kwaliteitskaders aan de voorkant zijn geformuleerd) met de gemeente zonder verplichtingen om de financiële boeken te openen. *"Corporatie heeft de vrijheid om te optimaliseren binnen kaders maar we willen wel jaarlijks de financiële voortgang zien in de Stuurgroep. We willen wel weten waar ons geld aan besteed wordt"* (citaat pu2).

De perceptie van de beide partners over de rollen die zij vervullen, verschillen. Het is een 'gevecht' over wie bepaalt en wie volgt terwijl er niemand bepaalt en niemand volgt. Dat besef lijkt nog niet doorgedrongen en dan is het toepassen van controle een traditioneel en voor de handliggende strategie. De vraag is alleen of deze zo effectief is. Tevens veronderstel ik dat het element van elkaar durven vertrouwen een belangrijk rol speelt. Het lijkt erop alsof dit nog in onvoldoende mate aanwezig is.

Bij deze zoektocht speelt het volgende ook een rol. De transparantie van een gemeentelijke overheid volgens de beginselen van algemeen democratisch bestuur is een andere opgave dan het runnen van een private onderneming met dito bedrijfsgegevens die niet transparant zijn vanwege bedrijfseconomische redenen, ook in het geval van een corporatie.

Wijze van samenwerking en het vertrouwen

Partijen geven aan dat het proces van vertrouwen tussen partners in Transvaal met horten en stoten is gegaan. *"De chemie tussen de partijen, de cultuur van Den Haag en de cultuur van Staedion zijn niet altijd in overeenstemming"* (citaat pu2). Het beginproces wordt door beide partijen als moeizaam beschreven waarbij onvoldoende wederzijds vertrouwen als mede oorzaak van het langdurige proces wordt aangegeven. Tegelijkertijd heeft de last van het enorme tekort vanwege het ingrijpende programma voor een deel, zoals reeds aangegeven, verlamd gewerkt. Daarbij opgeteld de samenwerkingsperikelen en het gebrek aan processturing. Den Haag vond dat Staedion meer risicovol zou moeten nemen en minder zou moeten leunen op de financiële bijdrages van Den Haag. Staedion gaf juist aan dat Den Haag haar maatschappelijke verantwoordelijkheid in hogere financiële bijdrage zou moeten omzetten. De percepties van beide partijen over wat er moest gebeuren, verschillen (alweer). Teisman geeft hierover aan dat *"samenwerkingsverbanden bestaan uit verschillende partijen die elk hun eigen percepties hebben over de aard van het probleem, het soort van oplossingen en de strategische keuzes die gemaakt zouden moeten worden"* (Teisman e.a., 2001, 51).

"Soepelheid aan beide kanten ontbrak"(citaat pri). *"Je kunt niet beginnen als je niet weet hoe*

de verdeling van het tekort zal plaatsvinden, dat moesten we uitvinden" (citaat pri). In die zoektocht hebben de betrokkenen het getracht met elkaar uit te vinden. En niet alleen dat. In de veranderende rollen die beide betrokkenen spelen, moest ook nog vertrouwen opgebouwd en vastgehouden worden. Er lag geen gezamenlijk spoorboekje (procesontwerp) waarin het proces werd beschreven met overeenstemming over de stappen die zouden moeten worden gezet bijvoorbeeld via procesmanagement. Ook de zoektocht naar extra financiële middelen (via VROM of via matching) loopt niet altijd synchroon. Partijen hebben de neiging hun eigen traject af te lopen. Alhoewel beide partners aangeven dat de sense of urgency de drijfveer was voor de samenwerking is het proces daardoor niet versneld. Het is de vraag of de doelen wel optimaal op elkaar afgestemd zijn. Teisman e.a. (2001, 51) hierover "Het is niet vanzelfsprekend dat de doelen van partijen verenigbaar zijn. Voor realisatie van gebiedsontwikkeling is een uitruil en uitwisseling van doelen noodzakelijk om tot samenwerking te komen". Partijen geven aan dat ook de chemie tussen de betrokkenen niet optimaal was. Er is geen sprake van informele bijeenkomsten waarin uitwisseling tot stand komt. Daarnaast speelt wisseling van personen zowel van de zijde van Den Haag als van de zijde van Staedion, een vertragende rol. De organisatievorm is onvoldoende uitgekristalliseerd. De continuïteit en daarmee het opgebouwde vertrouwen lopen gevaar. "Voor succesvolle samenwerking moeten partijen hun handelingen op elkaar afstemmen en dat vereist een adequate tijdelijke organisatievorm die partijen bij elkaar houdt en efficiënt is" (Teisman e.a, 2001, 51).

Er heeft in zekere zin een omslag plaatsgevonden door twee ingrepen.

Ten eerste is door de politieke druk om resultaat te halen, de herstructurering in fases opgedeeld waardoor het makkelijker werd om een eerste overeenkomst te tekenen. Over de totale financiële verdeling lag inmiddels een deal. Het tekenen van de overeenkomst van fase 1 werd als belangrijke mijlpaal gezien zowel letterlijk als figuurlijk. Dit is van belang voor de voortgang van de samenwerking omdat er een resultaat is geboekt! Ten tweede is naar aanleiding van het moeizame begin traject ("*dat doen we zo nooit meer*"), advies gevraagd aan een extern deskundige (procesmanagement) wat ertoe geleid heeft dat na een aantal gezamenlijke bijeenkomsten gekozen is voor een concessiemodel. Vervolgens is in opdracht van beide partners een externe procesmanager aangesteld om als smeerolie te fungeren en voorstellen te formuleren voor de invulling van het concessiemodel. De samenwerking is vereenvoudigd door het concessiemodel voor te stellen. Opmerkelijk hierbij is dat de totstandkoming van de overeenkomst voor fase 2 tot en met 4 vele malen sneller is verlopen dan de totstandkoming van fase 1, terwijl de wijze van samenwerken fundamenteel verandert. Ik heb eerder geconstateerd dat via extern procesmanagement en politieke druk er een doorbraak is gekomen. "*Het is een blijk van vertrouwen dat de gemeente meewerkt aan het concessiecontract, zij geven immers de openbare ruimte uit handen*" (citaat pri). De gemeente formuleert het als volgt "*De corporatie is meer dan alleen vastgoedboer. Ze is een sociaal ondernemer*". De toon van beide partijen over en naar beide partijen wordt milder en partijen geven in de citaten blijk zich op dat moment te kunnen inleven in de situatie van de ander. Dat is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen.

Nu de structuur is vastgesteld en de samenwerkingscultuur zich begint te zetten geven beide partijen anno 2006 aan dat het vertrouwen groeit. Een mogelijke indicatie hiervan is dat beide partijen vertrouwen dat aanvullende zaken op de afgesloten overeenkomsten of afwijkingen van de overeenkomsten in goed overleg en vertrouwen kunnen worden benoemd en opgelost. "*Mogelijke problemen en knelpunten worden in het projectbureau gesignaleerd en dan bespreken we de strategie. Of we brengen het punt gezamenlijk in bij de Stuurgroep of we doen het apart omdat vanuit de ene organisatie het soms makkelijker is in te brengen dan vanuit andere organisatie maar we zijn altijd wel op de hoogte van elkaars doen en laten hierin*"(citaat pri). Het herijken op gedeelde inhoud sluit hierop aan.

In de samenwerking wordt het veelkoppige monster Den Haag regelmatig genoemd als

vertragende factor wat in-effectiviteit en inefficiënt zou werken. Gaat over het fenomeen managen van fragmentatie. Een dergelijke grote gemeente als Den Haag kent vele verschillende inhoudelijke gespecialiseerde afdelingen die toetsen, willen meedenken en willen meebeslissen over gebiedsontwikkelingen.

Dit uit zich in het geval van Transvaal op twee wijzen. Ten eerste wordt aangegeven dat afspraken over proceduretijd rond publiekrechtelijke aangelegenheden niet altijd worden gehaald bijvoorbeeld vanwege luchtkwaliteitsproblemen. Daardoor loopt de planning uit. En ten tweede zijn er door de gelaagdheid van de gemeente verschillende inhoudelijke afdelingen die zich bijvoorbeeld bezig houden met de verschillende onderdelen van de stedenbouwkundige toetsingen. Plannen worden in de toetsronde soms weer opnieuw ontworpen.

Om het veelkoppige monster enigszins te stroomlijnen is er voor gekozen om de gemeentelijke procesmanager als de eerste aanspreekbare vanuit Den Haag te laten fungeren. Deze procesmanager fungeert als smeerolie naar de interne organisatie van Den Haag. Ook de corporatie heeft er voor gekozen een procesmanager aan te stellen die ook de interne organisatie van de corporatie stroomlijnt. Beide procesmanager spelen een belangrijk rol in het op gang houden van de samenwerkingsprocessen tussen de gemeente en corporatie. Zij doen dit vanuit hun eigen organisatie en zijn in die zin niet onafhankelijk. Zij vertonen strategisch gedrag dat erop gericht is zoveel mogelijk de eigen doelstellingen te realiseren met behoud van relatie met de andere partner. Dit vereist inlevingsvermogen, openheid en transparantie. Het bovenvermelde citaat over op welke wijze er wordt gegaan met problemen en knelpunten bevestigt dat gemeente en corporatie een modus hebben gevonden om effectief en efficiënt met elkaar om te gaan. De kunst is om deze werkwijze te behouden en te onderhouden. De sturingsfilosofie procesmanagement speelt hierbij een aanvullende onmisbare rol in relatie tot de samenwerking.

Wat betreft de specifieke publieke functie van de gemeente komt het voor dat wethouders wisselen, vaak bij gemeenteraadsverkiezingen of tussentijds. Dit is bij Transvaal gebeurd. Een bestuurlijke verandering moet zich gaan zetten, privaatrechtelijke contracten kunnen niet opeens opengebroken worden. Bestuurlijke veranderingen binnen de overheid zijn een vaststaand element in onze democratie en is daarmee onderdeel van de dynamiek van de gebiedsontwikkeling.

Over samenwerking en vertrouwen wordt door de betrokken partners wordt het volgende aangehaald:

** Openheid naar elkaar, op zoek naar een gezamenlijke oplossing. In staat zijn om zaken die we niet in het contract hebben geregeld toch opgelost te krijgen, dat vertrouwen is er nu (citaat pu2).*

** Doelen die uitgesproken zijn moeten ook de echte doelen zijn (geen verborgen doelen, verborgen agenda leidt tot wantrouwen). Op voorhand benoemen van heikele punten waar op dit moment, in deze fase mee akkoord kan worden gegaan maar later mogelijk toch tot aanpassingen zou moeten leiden. Het creëren van eigen ruimte (kan zijn een procesafpraak) op voorhand voorkomt later weerstand. Wij hebben meer vertrouwen nodig in elkaars kunnen (citaat pri4).*

** Respect voor elkaars inbreng, respect dat andermans inbreng dit doet vanuit een brede visie, open in gesprek, op zoek naar consequenties en oplossingen. Vertrouwen is absolute voorwaarde voor aanpak. Als wederzijds vertrouwen er niet is, dan is er geen aanpak. Betekent acceptatie dat zaken ook anders kunnen lopen. Vertrouwen moet er wel zijn op verschillende niveaus: directies onderling en medewerkers onderling. Gelijk, niet de een invloedrijker dan de ander. Op al die niveaus is samenspel nodig. Chemie moet wel groeien, Vertrouwen moet groeien (citaat pri3).*

*Afspraak = afspraak. Het niet naleven van afspraken leidt tot geschonden vertrouwen. Geven en nemen is in balans, overeenstemming over deze balans. Open sfeer en zaken op tijd benoemen en tijd hiervoor nemen. (citaat pri3)

Conclusies

- Conclusie vanuit de contract-analyse

Uit de analyse van de contracten komt een aantal elementen naar voren.

Op de genoemde indicatoren (zie tabel 6) wordt over het algemeen voornamelijk *statisch* gescoord. Dat wil zeggen dat de inhoud van de contracten in overwegende mate kaderstellend is en daarmee een projectcontract is. De inhoud van de contracten komt overeen met de standaardcontracten voor het traditionele grondexploitatie-model en die van het concessie-model (zie Kenniscentrum PPS). De aard van het contract komt daarmee overeen met de inzet van het concessie-model namelijk dat de corporatie financiële bijdrages ontvangt en vervolgens voor eigen rekening en risico de herstructurering verzorgt. In de zin van de toetsende rol van de gemeente aan haar eigen gestelde kaders, is de rolverdeling tussen gemeente en privaats traditioneel. De context, die van politiek-ideologisch, is dynamisch en geeft het belang van samenwerking aan gedurende een lange looptijd en ook het belang dat het niet alleen gaat om herstructurering maar ook om de andere maatregelen die sociaal en economisch van aard zijn. De verbinding van gemeente en corporatie is op dat punt *dynamisch* en speelt zich af in verschillende gremia van Stuurgroep, via project groep naar thematische werkgroepen. En de geschillenregeling is, in ieder geval in de beginfase van een geschil, dynamisch van karakter, met een procesmatige wil eruit te komen. Daarmee is de procesarchitectuur voor de geschillen neergezet.

<i>indicator</i>	<i>Score</i>
Politiek ideologisch	dynamisch
Financieel economisch	merendeel statisch, en deel dynamisch
Kwaliteit	deels statisch deels dynamisch op stedenbouw; statisch op openbare ruimte
Programma	statisch op omvang; dynamisch op wijziging nav markt
Juridisch planologisch	Statisch
Rollen	gescheiden: statisch
Geschillen regeling	dynamisch

Tabel 6: contractanalyse Transvaal

- Conclusie over de rol en functie van de contracten

Het contract is volgens de geïnterviewden noodzakelijk om de kaders voor Transvaal aan te geven. Werken zonder contract is voor de betrokkenen geen optie. De contracten hebben zowel een positieve als een negatieve functie. Positief omdat gemaakt afspraken worden bevestigd. Dit helpt bij de positiebepaling ten opzicht van de partner.

Het contract is tevens een hulpmiddel om de relaties tussen de partijen te verhelderen en verantwoording af te leggen naar de achterban. In negatieve zin wordt het contract uit de la gehaald als er verschil van mening is over de uitvoering en alles wat daarmee samenhangt. Zowel de publieke als de private partijen geven aan dat naast de letter van het contract ook nog het handelen in de geest van het contract van belang is. De letter kan letterlijk worden opgevat maar omstandigheden kunnen wijzigen en dan moet er ruimte zijn om gefundeerd af te wijken. Daarnaast is het volgens betrokkenen niet mogelijk alles van te voren contractueel vast te leggen. In dat geval wordt er van uit gegaan dat in het proces overeenstemming kan worden bereikt over de aanpassingen en de veranderingen die door partijen gewenst worden. Dit betekent dat in de samenwerking tussen de partijen het vermogen aanwezig moet zijn om meningsverschillen en conflicten adequaat op te lossen. De wijze waarop dit gebeurt heeft te

maken met flexibiliteit, de rollen van de partners en het vertrouwen dat elkaar wordt gegeven. Zoals door een van de private partners is aangegeven *“meer vertrouwen leidt er toe dat het juist makkelijker wordt om aan te geven wat je van elkaar wilt”*.

- Conclusie zoektocht naar rollen

De beide partners zoeken nog naar een invulling van de veranderende rol in de herstructurering. De kern lijkt te zijn dat de corporatie meer verantwoordelijkheid neemt met inbegrip van (aanvaardbare) risico's. De gemeente meer verantwoordelijkheden loslaat tot uiteraard de grens van haar publiekrechtelijke taken. Als het gaat om vertrouwen is de opmerking wellicht gerechtvaardigd dat de beschreven zoektocht in eerste instantie meer te maken heeft met de veranderende rollen van de partners dan met het onderlinge vertrouwen in elkaar. Wel zou de stelling kunnen zijn dat indien de veranderende rol van de partners meer ingeburgerd raakt, het vertrouwen wordt vergroot. Dit betekent dat wederzijdse acceptatie van de veranderende rol aanwezig moet zijn, wil het vertrouwen kunnen groeien. Dat zou ook de stelling wellicht onderbouwen dat wanneer het vertrouwen groeit, er meer gebruik gemaakt wordt van elkaars kennis en kunde. Want dit is nu nauwelijks het geval. Voor het fysieke deel is nadrukkelijk gekozen voor de scheiding van taken en verantwoordelijkheden. Dit laatste is verklaarbaar vanwege de roerige samenwerkingsgeschiedenis en wellicht het hoogst haalbaar gebleken.

- Conclusies wijze van samenwerking en vertrouwen

De grondslag voor de samenwerking, namelijk elkaar nodig hebben voor het gebied, wordt gedeeld. De 'gedwongen' samenwerking in relatie tot de veranderende rollen heeft in dit geval tot gevolg dat er lang gedaan is over de haalbaarheidsfase. De lange aanloop heeft niet geleid tot een meer hybride contract maar de taken zijn sterker gescheiden en verdeeld. De beste oplossing, gegeven de situatie voor dat moment, voor de toekomst. Nadat het ei van het contract eenmaal was gelegd, is sprake van een verdere en langzame opbouwfase van vertrouwen. Dit uit zich in verschillende uitspraken van de geïnterviewden over het gestelde vertrouwen eruit te kunnen komen in geval van aanvullende of afwijkende zaken in relatie tot de contracten. Het platform van de Stuurgroep wordt als belangrijk medium daartoe beschouwd. Het inleven in elkaar situatie en de bereidheid mee te denken, als het anders gaat dan afgesproken, loopt als een rode draad door de interviews. De invulling van vertrouwen is hiermee sterk gekoppeld aan de samenwerkingsgeschiedenis tussen Staedion en Den Haag die niet altijd even positief is belicht. Daarmee wordt bevestigd dat het model Transvaal niet als blauwdruk kan worden gehanteerd zowel wat betreft concessiemodel als samenwerkingsgeschiedenis. Wellicht is de samenwerking vereenvoudigd (reductie van de complexiteit) door het concessiemodel voor te stellen als hoogst haalbare en meest kansrijk. Dit mogelijk in relatie tot de kwetsbare vertrouwensrelatie tussen beide partners.

De sense of urgency voor Transvaal is gebleven en heeft niet tot versnelling geleid. In die zin is het geen stimulerende factor geweest. Aan de andere kant is dit weer verklaarbaar door de grote tekorten die overbrugd moesten worden in relatie tot de omvangrijke opgave.

Tot slot fungeert de gemeentelijke procesmanager als eerste aanspreekpunt vanuit de gemeente Den Haag. Hij fungeert als troubleshooter naar zijn interne gemeentelijk collega's. Aan de zijde van Staedion is een externe procesmanager actief die met name de geledingen binnen de corporatie op de opgave voorbereid en interenieert. De sturing via procesmanagement speelt een belangrijk rol om de relatie verder op te bouwen tussen de beide partners. De samenwerking en het vertrouwen blijft kwetsbaar. En kan zomaar weer een deuk krijgen bijvoorbeeld wanneer de publiekrechtelijke procedures vertraging oplopen wat financiële consequenties heeft voor de corporatie.

3.3 Casus Binckhorst

Enorme drive om eruit te komen

Inleiding

Het zwaartepunt van de bespreking van de casus ligt bij de initiatieffase uitmondend in de intentieovereenkomst. De Binckhorst is een gebied met bestuurlijke aandacht.

De verantwoordelijke wethouder is zowel voor als na de verkiezingen van 7 maart 2006 dezelfde gebleven. Daarmee is continuïteit in bestuurlijke aandacht vooralsnog gewaarborgd in een cruciale fase van het proces.

In dit hoofdstuk schets ik achtereenvolgens de *context* van de Binckhorst als gebied waar transformatie noodzakelijk is, het proces van *samenwerking* tussen de marktpartijen BPF Bouwinvest, Rabo Vastgoed en de gemeente Den Haag, de *contractanalyse*, en de *wijze van samenwerking en het vertrouwen*. Ik sluit dit hoofdstuk af met een aantal conclusies.



Context

- Profiel van het gebied

De Binckhorst is een bedrijventerrein van 125 bruto ha in Den Haag en is onderdeel van stadsdeel de Laak. Het ligt oostelijk tegen het centrum van de gemeente Den Haag en wordt begrensd door de Trekvlies (zuidelijk), de Maanweg (oostelijk), de Utrechtsebaan (noordelijk) en de spoorviaducten (westelijk). In de Binckhorstpolder werd in 1935 de eerste haven aangelegd en daarmee is de start gegeven van de Binckhorst als bedrijventerrein dat vooral na WO II tot verdere ontwikkeling komt. Tot op de dag van vandaag ligt de in 1920 gerealiseerde Katholieke begraafplaats St. Barbara midden in het gebied¹⁶.

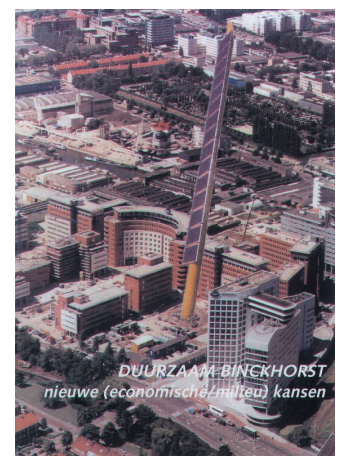
In 2005 bevat de Binckhorst 94 ha netto terrein waarvan 67,4 ha bebouwd met bedrijfsruimte, 7,4 ha kantoren en 9,6 ha overige functies waaronder de genoemde begraafplaats. Van het bebouwde deel van 67,4 ha bedrijven is het voornemen om 53 ha te transformeren naar een gemengd stedelijke milieu. De Binckhorst kent 300 bedrijven waarvan de grond toebehoort aan niet minder dan 100 eigenaren. Van de 300 bedrijven zijn 25 (van de 30 in Den Haag) milieuhinderlijke bedrijven (o.a. autorecycling, grootschalige verwerking oude materialen, beton en asfalt)¹⁷. In de huidige situatie bevindt de Binckhorst zich in een neerwaartse spiraal door de vestiging van een aantal marginale functies, de leegstand in het gebied en het lage investeringsniveau. Daarbij is sprake van extensief ruimtegebruik, bodemvervuiling en is de parkeer capaciteit onvoldoende. Het gevolg daarvan is dat kapitaalcrachtige bedrijven vertrokken waardoor het investeringsklimaat verder verslechtert. De gemeente wil het tij keren. Zowel vanuit de problemen die er liggen als vanuit de potentie van het gebied. De gemeente Den Haag is op zoek gegaan naar de ontwikkelmogelijkheden om de economische en stedelijke potentie van de Binckhorst uit te nutten. En de Binckhorst onderdeel te laten uitmaken van de stad. Dit raakt aan de problematiek van de stedelijke concurrentie zoals beschreven in paragraaf 2.1.

- Onderzoek Transformatie

In 2002 is een eerste studie, in opdracht van de gemeente Den Haag, afgerond naar de mogelijkheden voor herstructurering van de Binckhorst. Aanleiding hiervoor was dat zowel ruimtelijk als economisch er sprake is van veroudering van de Binckhorst. Door de geïsoleerde ligging ten opzicht van het centrum maakt het gebied geen onderdeel uit van het stedelijke weefsel terwijl fysiek de Binckhorst tegen het centrum aan ligt. De uitgangspunten waren dan ook 1) de Binckhorst te verbinden met het centrum aan de ene kant en de ontwikkelingsgebieden rond het Prins Clausplein aan de andere kant, 2) de Binckhorst te ontwikkelen tot een meer stedelijk gebied, 3) de werkgelegenheid in en economische betekenis te versterken door verstedelijking en intensivering en

16) bron: Den Haag – Stad in Delen, Laak, 1992, uitgeverij Waanders b.v. Zwolle en de afdeling Voorlichting en Externe betrekkingen van de gemeente Den Haag en het Haagse gemeentearchief

17) In samenwerking met de buurgemeenten wordt gekeken of het mogelijk is een milieueiland aan de stadsrand te creëren (vanwege hindercircels en mogelijkheid tot extensieve bebouwing) en de bedrijven voor een deel uit te plaatsen waarbij de watergebondenheid van enkele bedrijven het niet makkelijk maken om deze uit te plaatsen



18) bron: gemeente Den Haag: Raadsvoorstel 173, 24/10/2003

19) Harvard School of Design: studentenproject begeleid door de Haagse stadsstedenbouwer en twee professoren van de universiteit van Leuven

20) bron: gemeente Den Haag: Raadsvoorstel 173, 24/10/2003

21) bron: gemeente Den Haag, voortgang ontwikkelingsstrategie Binckhorst, RIS 123157, 22 december 2004

22) een publiekprivate netwerkorganisatie gericht op vernieuwend ruimtegebruik via ontwikkelingsplanologie

23) bron: gemeente Den Haag, voortgang ontwikkelingsstrategie Binckhorst, RIS 123157, 22 december 2004

24) de structuurvisie beschrijft het gewenste toekomstbeeld voor de gemeente Den Haag en de ruimtelijke veranderingen die in de komende 15 jaar nodig zijn om dit beeld te bereiken. De structuurvisie onderscheidt hierbij vijf kanszones: 1) centrum, 2) lijn 11-zone, 3) de internationale kustzone, 4) de Vliet/A4-zone en 5) de Schakelzone Lozerlaan

4) de aantrekkingskracht als vestigingsplaats voor ondernemingen te versterken door verbetering van het milieu en de sociale veiligheid. Bijvoorbeeld door het toevoegen van andere stedelijke functies als woningen en voorzieningen¹⁸. De genoemde eerste studie uit 2002 in combinatie met onderzoeken naar de verdere ontwerpogave¹⁹ en onderzoek naar kantoren, bedrijven, infrastructuur en wonen hebben geleid tot een Gebiedsvisie 2003. Kort samengevat houdt deze gebiedsvisie in 1) een menging van functies (werken (broedplaatsfunctie), wonen, voorzieningen), 2) een relatief hoge bebouwingsdichtheid, 3) een hoge intensiteit (geen grote opslagloodsen, meervoudig grondgebruik, levendigheid op straat en 4) deel uitmakend van het stedelijk weefsel (ruimtelijk en verkeerstechnisch)²⁰. De ambitie om van de Binckhorst een centraal, samenhangend stedelijke gebied te maken heeft tot gevolg dat het toekomstig economisch profiel gericht is op "stadsgeoriënteerde bedrijvigheid met een hoge arbeidsintensiteit en schone bedrijfsactiviteiten"²¹.

Met de vaststelling van de gebiedsvisie 2003 in oktober 2003 door de gemeenteraad van Den Haag, wordt tevens opdracht gegeven om een ontwikkelingsstrategie te ontwikkelen. Vanwege de omvang en complexiteit van het gebied zal het proces van transformatie een langlopend project zijn waarbij de gemeente aangeeft dat zij dit niet alleen kan. Zij is afhankelijk van de bereidheid van ontwikkelaars en beleggers om in het gebied te investeren.

De ontwikkelingsstrategie wordt dan ook met geïnteresseerde marktpartijen uitgewerkt en tevens wordt gekeken naar strategische samenwerkingsverbanden met marktpartijen. In 2003 wordt de Binckhorst een gezamenlijk proefproject tussen gemeente Den Haag, ING Real Estate, Ballast Nedam en Habiforum²² met dien verstande dat er geen verplichtingen voor het vervolgtraject aangegaan worden. Eind 2004 komen de genoemde partijen tot de aanbeveling dat een samenwerkingsverband tussen gemeente en marktpartijen meer mogelijkheden biedt om de Binckhorst tot ontwikkeling te laten komen dan in het geval van een uitsluitende gemeentelijke aanpak. Geconcludeerd wordt dat naast de publiekrechtelijke instrumentaria, de samenwerking met marktpartijen juist ondernemerschap, gerichtheid op waardecreatie, opportunisme en slagkracht toevoegt²³. Begin 2005 wordt ingestemd met de ontwikkelingsstrategie en het onderzoeken van de haalbaarheid van een gebiedsorganisatie voor de Binckhorst.

- **Structuurvisie Den Haag en gebiedsvisie plus**

De gemeente Den Haag heeft in de zomer van 2005 de Structuurvisie Den Haag 2020, Wereldstad aan zee²⁴ vastgesteld waarin de Binckhorst als onderdeel van de kanszone Centrum is opgenomen. In aansluiting op de gebiedsvisie 2003 op de Binckhorst en de kanszone uit de Structuurvisie stelt de gemeente Den Haag in november 2005 de gebiedsvisie plus vast. In deze plus-visie staat, in tegenstelling tot de gebiedsvisie 2003, het getalsmatige voorgenomen programma verwoord. Het gaat hierbij om het toevoegen van woningbouw, kantoren en commerciële en niet-commerciële voorzieningen. Daarvoor is het nodig milieuhinderlijke bedrijven uit te plaatsen. Daarnaast is veel aandacht voor het structureel verbeteren van de infrastructuur en de ontsluiting van de Binckhorst. Bij de uitwerking van het masterplan voor de Binckhorst zal volgens de gemeente blijken of de opgave markttechnisch en financieel haalbaar is.

- **Huidige fase van ontwikkeling**



initiatief nov - jan 2006

haalbaarheid feb 2006 - mei 2007

uitvoering 2007 e.v.

beheer

Samenwerking

- **Partnerkeuze voor de haalbaarheid**

De gemeente Den Haag zoekt de samenwerking met marktpartijen op een 2-lagenbenadering.

Dit wil zeggen 1) op gebiedsniveau de publiek-private samenwerking vormgeven en 2) op locatieniveau de ontwikkeling en realisatie van projecten en de verwerving van grond.

Deze keuze van de gemeente impliceert een interne spanning omdat de marktpartij die participeert in de gebiedsonderneming ook afnemer is van de grond op locatieniveau. De gebiedsonderneming is gebaat bij een opbrengstenpotentieel (stevige en realistische grondprijzen) en de locatieafnemer wil zo min mogelijk betalen voor de grond.

De gemeente kiest ervoor de haalbaarheid van de gebiedsonderneming met door haar beoogde partners te onderzoeken en niet via een openbare aanbesteding. Zij heeft zich op het aanbestedingsvlak (Europese richtlijn ten aanzien van aanbesteding) nadrukkelijk laten adviseren. Het aantal marktpartijen waarmee zij een intentieovereenkomst wil aangaan om de haalbaarheid te onderzoeken is maximaal twee. De gemeente Den Haag geeft aan dat de kenmerken van een gebiedsonderneming voor de Binckhorst zijn: continuïteit door lange looptijd (20 a 30 jaar), dienen van het gebiedsbelang, randvoorwaarden scheppen, kwaliteit bewaken, strategisch grond aankopen, rechtspersoonlijkheid, wordt afgerekend op geleverde prestaties, heeft een zorgvuldig risicomanagement, staat op afstand van politiek, investeert risicodragend, is gericht op waarde-ontwikkeling, is gericht op waarde vasthouden (verevenen en kanaliseren van 'free-riders'), is gericht op rendement op langere termijn. Gegeven deze kenmerken is de gemeente op zoek naar partners die financieel kapitaalkrchtig en solide zijn, bereid zijn op de lange termijn te investeren en de risico's daarvan te dragen, ervaring hebben met integrale gebiedsontwikkeling, kennis en kunde hebben van woningbouw als utiliteitsbouw.

De gemeente nodigt vier marktpartijen uit hun visie op het gebied en de samenwerking te geven. Via twee rondes van interviews, die zich afspelen in de periode tussen mei en augustus 2005 selecteert zij twee marktpartijen met wie zij een intentieovereenkomst wil afsluiten. Dit zijn Rabo-Vastgoed (aan bank gerelateerde ontwikkelaar) en BPF Bouwinvest (ontwikkellende belegger). Rabo Vastgoed heeft op zeer bescheiden schaal grond verworven in de Binckhorst, en BPF Bouwinvest heeft geen grondpositie in het gebied.

Het College besluit in november 2005 met de twee geselecteerde marktpartijen de intentie tot de haalbaarheid van een publiek private samenwerking te onderzoeken. Naast de Intentieovereenkomst (IOK) voor de Binckhorst sluiten de drie partijen een aanvullende overeenkomst af. In deze laatstgenoemde overeenkomst, "afspraken anticiperende activiteiten Binckhorst" (AAA) worden afspraken gemaakt o.a. over de verwerving van grond. Omdat het privaatrechtelijke overeenkomsten betreft, zijn deze niet openbaar. Beide overeenkomsten worden door het College van de gemeente Den Haag in januari 2006 akkoord bevonden en de gemeenteraad wordt in kennisgesteld. In diezelfde tijd worden beide overeenkomsten ook akkoord bevonden door de directies binnen Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest. In februari 2006 wordt openbaar gemaakt dat de gemeente Den Haag de haalbaarheid van de transformatie gaat onderzoeken met Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest en vindt de ondertekening plaats van beide overeenkomsten.

- Samenwerking nader beschouwd

De twee marktpartijen zijn geen onbekende ontwikkelaars voor de gemeente Den Haag. Rabo Vastgoed bouwt in Ypenburg en Madestein en BPF Bouwinvest bouwt in het Beatrixkwartier. Tussen de twee marktpartijen heeft in het verleden geen samenwerking plaatsgevonden, ze kennen elkaar, volgens zeggen, niet goed.

De partners maken deel uit van verschillende netwerken en zullen die netwerken ook nodig hebben. Nodig hebben in die zin dat de Binckhorst niet op zich staat, maar ingebed is in tal van beleidsinhoudelijke afwegingen op landelijke, regionaal en lokaal niveau. Voorbeelden hiervan is de gemeenteverstijgende ontsluiting van Binckhorst. De Binckhorst is onderdeel van de regionale bedrijventerreinstrategie met de mogelijkheden en grenzen die daarbij horen. En last but not least, de zoektocht naar aanvullende financieringsbronnen vereist een strategisch handelen binnen de landelijke en regionale netwerken.

De ambitie om de Binckhorst te transformeren naar een meer stedelijk gebied is omvangrijk

en complex. Complex omdat het gebied 100 verschillende eigenaren omvat. En de transformatie veranderende bestemmingen met zich meebrengt en de aansluiting op de omgeving van cruciale betekenis is. Dit betekent dat door de vele factoren en vele actoren, de verschillende schaalniveaus en de onderlinge afhankelijkheid van de actoren, we hier te maken hebben met een complex netwerk. (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 17,18).

In het begin van het haalbaarheidsproces is veel nog ongewis en onzeker. Van enige projectsturing is nog geen sprake. Het karakter is onberekenbaar en vooraf niet te bepalen. Het zal gaan om processturing die contingent van aard is vanwege de vele onzekerheden (Wigmans, 1998, 284). En het is nog niet duidelijk hoe de verschillende actoren in het proces strategisch zullen opereren. Doordat de samenwerking pril en vertrouwen nog opgebouwd moet worden, is er onzekerheid over de voorspelbaarheid van gedrag van de ander. Interessant is na te gaan op welke wijze zij tot nu toe in dit proces hebben geopereerd. Want volgens Bruijn en ten Heuvelhof (1995, 28) vereist het handelen in een dergelijke complexe omgeving nogal wat van de sturingscapaciteiten van de betrokken partners. Welke strategieën zetten de betrokken partners in?

Wat betreft ervaring is het voor Rabo Vastgoed de eerste keer dat zij in een dergelijke omvangrijke gebiedsontwikkeling participeert. Zij geeft zelf aan dat zij zich sterker willen profileren in de binnensteden en dit al eerder kenbaar gemaakt aan de gemeente Den Haag. De verandering komt voort vanuit de beweging van puur financieel naar activerend ontwikkelingsbeleid.

“Wij willen voorop de fiets zitten. Het momentum was daar, de ambitie van Rabo Vastgoed om te investeren in de stad en de aanzet tot transformatie van de Binckhorst kwamen bij elkaar” (pr5). Daarnaast geeft ze aan dat het totale product van de Rabobank wordt betrokken bij de gebiedsontwikkeling. De lokale banken zetten een breed financieel pakket in voor de ondernemingen in het gebied. Daarnaast heeft de Rabobank ook bestaande klantenrelaties in de Binckhorst. De Rabobank wil ook hun kennis, kunde en instrumentarium op het andere vlak inbrengen in relatie tot de gebiedsontwikkeling zelf.

BPF Bouwinvest kan bogen op meer ervaring rond gebiedsontwikkeling elders in het land en in Den Haag bij het Beatrixkwartier. BPF geeft aan dat zij ervaringsdeskundige is in mix-use projecten. Zij heeft al eerder gekeken naar de Binckhorst in het kader van haar kernregiobeleid waarbij zij locatiemogelijkheden heeft onderzocht. *“Wij profileren ons nadrukkelijk als gebiedsontwikkelaar om invloed te hebben op de planvorming. Daarmee creëren wij een zekerstelling voor ons huurproduct als het gaat om langdurige duurzame exploitatie en beheer in een omgeving die kwalitatief op orde is en blijft”* (pr4).

De samenwerking die de gemeente heeft gezocht met de twee marktpartijen, gaat uit van een horizontale samenwerking (Frissen, 1996, 234). Het hebben van een grondpositie is niet het eerste aanknopingspunt voor de samenwerking omdat de marktpartijen nauwelijks grondposities hebben. Aanknopingspunten voor de gemeente waren marktpartijen die financieel kapitaalkrchtig en solide zijn, bereid zijn op de lange termijn te investeren en de risico's daarvan te dragen, ervaring hebben met integrale gebiedsontwikkeling en kennis en kunde in huis hebben op het gebied van woningbouw en utiliteitsbouw. De aanleiding waarop de samenwerking is gezocht is verschillend voor de marktpartijen. Rabo Vastgoed ziet Binckhorst als een kans om haar ontwikkelingsmogelijkheden uit te breiden en tevens het lokale bankproduct nog beter te verankeren. En BPF Bouwinvest zoekt naar duurzame afzetmogelijkheden voor haar beleggingen en wil daarom vroeg in het proces mee beslissen over programma en kwaliteit. In de haalbaarheidsfase zal moeten blijken of deze verschillende aanleidingen in de werkelijke samenwerking voldoende vermogen en flexibiliteit in zich te dragen om de zoektocht naar samenwerking bevredigend af te ronden.

Tussen de selectie van de marktpartijen en het accorderen van de twee afgesloten overeenkomsten door de drie partijen ligt drie maanden. Belangrijkste aanleiding om beide overeenkomsten met een onwaarschijnlijk tempo voor februari 2006 te ontwikkelen, waren de

gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006. Indien deze planning niet was gehaald, dan was een vertraging van minstens een half jaar opgetreden. Deze sense of urgency op de planning, heeft geleid tot een intensieve periode van onderhandeling. Met name over het contract over de aanvullende afspraak is tussen de publieke en private partij op het scherpst van de snede onderhandeld. Uiteindelijk hebben de percepties van de partijen (noodzaak nu te handelen) en de doelen van een ieder (komen tot handelen) voor dat moment, op een lijn gelegen. En de organisatievorm die hier voor gekozen is, heeft geleid tot twee ondertekende overeenkomsten (Teisman e.a. 2001, 51). De organisatievorm is die van pressure cooking (vele intensieve bijeenkomsten tot 's avonds laat) waarbij een ervaren externe ingehuurde jurist de contracten heeft opgesteld. De processen zijn gevoerd door de betrokkenen zelf. Er is in deze fase geen extern onafhankelijke procesmanager ingehuurd.

Het onderscheid tussen de intentieovereenkomst en de aanvullende overeenkomst is groot. In de laatstgenoemde overeenkomst zijn harde afspraken vastgelegd over financiële risico's en het afscheid nemen van elkaar. In de Intentieovereenkomst ligt de inhoud minder vastgelegd en is meer sprake van proces.

De perceptie van de drie partijen over deze periode is verschillend. Het gegeven dat partijen eruit gekomen zijn voor de gewenste datum, heeft een zucht van verlichting gegeven. Een eerste resultaat is neergezet en dat geeft een mentale impuls. Na deze periode kan aan de inhoud worden gewerkt. Alle partijen geven aan dat een dergelijke intensieve onderhandelingsperiode inzicht geeft in hoe partijen erin zitten. De onderlinge samenwerking is in dit pressure cookingmodel getest en de kennismaking is met stoom en heet water omgeven. De verschillende percepties over deze periode blijkt uit de volgende verschillende citaten "*chaotisch onder een enorme tijdsdruk*", "*we werden zenuwachtig, het is niet niets, een enorme opgave (AAA)*", "*als het mislukt ben je de schlemiel, als het lukt ben je de held*", "*enorme risico's verbonden aan het Binkhorst-avontuur: prestige, imago, geld, personeel, planontwikkelingskosten*", "*alles ligt open op tafel en dus open communiceren*", "*tot diep in de nacht onderhandeld, we moesten eruit komen*", "*het idee was dat we ons vanaf november ook met de inhoud konden bezighouden, maar dat ging zo niet*", "*de clash kwam bij de AAA, het was op het naadje*" "*het is een blijk van vertrouwen dat er binnen zo'n korte tijd een overeenkomst lag*", "*de totstandkoming van de IOK was vele malen makkelijk dan de AAA. Bij de AAA ging het om de pegels*".

Contracten

- De contracten geanalyseerd²⁵

Zoals eerder aangegeven gaat het hierbij om twee overeenkomsten. De IOK die de voorwaarden aangeeft waaronder de haalbaarheid van de ontwikkeling van de Binkhorst wordt onderzocht. Deze loopt vanaf februari 2006 tot 30 april 2007. De overeenkomst AAA die de afspraken regelt rond verwervingen en vastgoedexploitatie. Deze loopt tot het moment dat de samenwerkingsovereenkomst is gesloten of zodra de intentieovereenkomst eindigt zonder dat er sprake is van een samenwerkingsovereenkomst.

Bij de bestudering gaat het om wat er uit de contracten is af te lezen als het gaat om de vraag op welke wijze de gemeente en de corporatie de samenwerking aangaan. Welke ruimte en flexibiliteit is er in de contracten te vinden? Of ligt alles statisch en projectmatig vast? Wat zijn de harde en zachte voorwaarden? Welke procesafspraken zijn er vastgelegd? Of zijn die er niet? Is er in het contract wel of geen ruimte gelaten voor beide partijen om flexibel te kunnen handelen en wat zegt dat vervolgens? Voor die laatste vraag is via interviews de betrokkenen gevraagd naar hun visie op de rol en functie van de afgesloten contracten.

In algemene zin komt de IOK overeen met de standaardinhoud die meestal in dergelijke contracten voorkomt. Er zijn geen afwijkingen geconstateerd ten opzichte van de standaard, die opmerkelijk zijn. Wel is het benoemen waard dat de Europese regelgeving nadrukkelijk onderdeel uit maakt van de voorwaarden voor samenwerking. De AAA is een overeenkomst die niet

25) Intentieovereenkomst Binkhorst (IOK) d.d. februari 2006 en Afspraken Anticiperende activiteiten (AAA) Binkhorst d.d. februari 2006

standaard is. Er is geen vergelijking met andere overeenkomsten op dit punt mogelijk. Veel aandacht is in deze overeenkomst besteed aan de afscheidingsregeling.

Analyse op dynamische en statisch elementen

De vraag is welke indicatie van de mate van proces (dynamisch/zacht) of projectmanagement (statisch/hard) is af te lezen uit de overeenkomsten voor de Binckhorst op de indicatoren:

- a) politiek-ideologisch (uitgangspunt en gemeenschappelijk product);
- b) financieel-economisch (verdeling kosten, opbrengsten en risico's);
- c) kwaliteit (statisch of dynamisch);
- d) programma (statisch of dynamisch);
- e) juridisch-planologisch (rechtzekerheid Bestemmingsplan versus flexibel Masterplan);
- f) rollen (scheiding versus hybride) en
- g) geschillenregeling.

Ad a) Politiek-ideologisch

IOK

Partijen werken gezamenlijk aan het onderzoeken van de haalbaarheid van de transformatie van de Binckhorst en zullen ieder voor zich de haalbaarheid vaststellen. De haalbaarheid wordt onderzocht in stedenbouwkundig, planologisch, programmatisch, juridisch en financieel opzicht. De samenwerking is hiermee *dynamisch* en levert een product in de vorm van een beslisdocument waarin een ontwikkelingsplan, een ondernemingsplan en samenwerkingsafspraken op hoofdlijnen is opgenomen.

AAA

Partijen werken samen bij de uitvoering van een aantal participerende activiteiten o.a. als het gaat om verwerving, beheer hiervan en de financiering. Is daarom *statisch* en projectmatig van karakter.

Ad b) Financieel-economisch

IOK

Indien de transformatie haalbaar blijkt te zijn streven partijen naar de oprichting van een publiekprivate gebiedsonderneming die voor eigen rekening en risico de grondexploitatie uitvoert met een dan af te sluiten SOK. Is een *dynamische* afspraak.

De kosten voor de haalbaarheid worden via een verdeelsleutel verdeeld en er zijn aanvullende afspraken gemaakt. Is *statisch*.

AAA

Alle afspraken op dit vlak zijn *statisch*. Het gaat om harde financiële afspraken met een verdeling van risico's.

Ad c) Kwaliteit

IOK

Het ontwikkelingsplan dat in gezamenlijkheid tot stand zal komen bevat een gebiedsconcept, een concept masterplan (tenminste een ontwerp voor de OR, een functioneel programma, de financiële paragraaf op basis van dit programma, een verkeerstechnisch en infrastructureel programma). Partijen hebben voor de ontwikkeling een eigen vertrekpunt. Gemeente neemt de "gebiedsvisie plus Binckhorst" dd december 2005 als uitgangspunt, Rabo Vastgoed "de brochure de Binckhorst, de binnenstedelijke toplocatie in coöperatie met Rabo Vastgoed" dd mei 2005 en BPF de notitie "Binckhorst Nieuw Haags" dd mei 2005. Is een *dynamische afspraak*. Op grond van de uitgangspunten van de drie partijen zal een masterplan worden ontwikkeld.

AAA

Geen opmerkingen

Ad d) Programma

Zie c

Ad e) Juridisch-planologisch

IOK

Er staat niets direct opgenomen. In de gebiedsvisie plus van de gemeente is opgenomen dat het huidige bestemmingsplan rechtskracht heeft sinds 23 februari 1990. Aangegeven wordt dat het bestemmingsplan zal moeten worden herzien om het te ontwikkelen masterplan juridisch-planologisch te verankeren, is *statisch*. Een eerste ruimtelijke plan zal worden gebouwd met een artikel 19 WRO. Een koppeling zal gemaakt worden met een noodzakelijke Milieu effect rapportage (MER). Er is een indicatie dat het hier zal gaan om de rechtszekerheid van het bestemmingsplan en is dus *statisch*. Met dien verstande dat het gezamenlijk tot stand gekomen masterplan uitgangspunt is voor het bestemmingsplan, dat proces is *dynamisch*.

AAA

Opgenomen is dat de gemeente gebruik zal maken van de haar tot beschikking staande publiekrechtelijke instrumenten uit hoofde van de Wet Voorkeursrecht en de Onteigeningswet. Is een *statische* afspraak.

Ad f) Rollen

IOK

De haalbaarheid wordt in gezamenlijkheid verkend. De afzonderlijke partijen stellen de haalbaarheid vast om vervolgens over te gaan tot het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst die de joint venture zal regelen. In die zin is sprake van verplechting en hybridisering. De gezamenlijkheid staat in de haalbaarheidsfase voorop. In dien partijen er niet uitkomen, volgt het afscheid en dus de scheiding. In de IOK wordt de bijzondere positie van de gemeente als publieke orgaan benoemd vooral als het gaat om haar publiekrechtelijke rol en de regelgeving rond Europese aanbesteding. De samenwerking vanuit de verschillende rollen wordt *dynamisch* ingevuld

AAA

De bijzondere positie van de gemeente als publieke orgaan wordt benoemd met name als het gaat om haar publiekrechtelijke rol, *statisch* derhalve.

Ad g) Geschillenregeling

Voor beide overeenkomsten is opgenomen dat geschillen worden beslecht door de ter zake bevoegde rechter. Wat betreft de afscheid-regeling is deze voor de AAA vele malen uitgebreider dan voor de IOK.

- De rol en functie van het contract

De functie van het contract wordt positief ervaren in de zin "*dat het rust geeft*" (citaat pr) en "*de werking van het proces in de IOK*" (citaat pr) is vastgelegd. Alle partijen geven aan dat zij de overeenkomsten beschouwen als bevestiging van gegroeid vertrouwen. De korte onderhandlingsperiode zou daar een indicatie van zijn. Naast het gegeven dat contracten handig zijn ingeval het misloopt, wordt ook aangehaald dat een contract ook werkt als sturingsmecha-nisme.

De rol en functie van het contract in relatie tot vertrouwen wordt door een marktpartij expliciet gelegd. Zij zijn het met de stelling eens dat als we elkaar meer zouden vertrouwen, we dan ook minder hoefden vast te leggen. De andere twee partijen benadrukken de rol van contracten in de zin dat ze altijd nodig zijn om zakelijk en professioneel te kunnen werken zonder daarmee het element van vertrouwen te bagatelliseren.

Wijze van samenwerking en het vertrouwen

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat de samenwerking, ondanks de jongheid (6 maanden) hiervan, een aantal golfbewegingen kent. Er is nauwelijks tijd om met elkaar te leren kennen of de contracten worden opgesteld. In korte tijd wordt naar een climax gewerkt waarbij de wil tot slagen, de intentie tot samenwerken en het prille vertrouwen danig op de proef wordt gesteld. Doordat de samenwerking pril en vertrouwen nog opgebouwd moet worden, is er onzekerheid over de voorspelbaarheid van gedrag van de ander (Ark en Ede-lenbos, 2005, 272). Er wordt wel samengewerkt maar toch is het ieder voor zich. Er is geen extern procesmanagement. Wel is een externe deskundige ingeschakeld om de contracten op te stellen. De climax eindigt wel in de volbrachte taak Dit wordt door de betrokken partijen als belangrijke doorbraak gezien van vertrouwen. Na de climax zal de samenwerking zich gaan zetten in de inhoudelijke discussies die los zullen barsten. In de initiatieffase bij een beginnende samenwerking gaat het om vertrouwen binnen calculatieve grenzen (Klijn, 2002, 272). Er is nog geen basis vertrouwen gegroeid of getoetst in de praktijk. Maar een rationele inschatting wordt gemaakt dat binnen bepaalde grenzen (die verschillend kunnen liggen per partner) besluiten kunnen worden genomen, omdat de inschatting is dat deze zullen leiden tot toekomstige opbrengsten en meerwaarde.

Tijdens de pre- en de initiatieffase hebben personeelwisselingen bij BPF plaatsgevonden en partners moeten weer even aan elkaar moeten wennen. "*Soms duurt het even voordat je weet hoe iemand erin zit*" (citaat pu1). Dit zijn dan interrupties die inbreuk kunnen doen op de jonge kwetsbare samenwerking (Klijn en Teisman, 2002, 74, 75). Na deze periode van grote intensiteit begint het echte samenwerkingswerk pas goed. Partijen kiezen ervoor om een externe procesmanager aan te stellen die de opdracht krijgt het samenwerkingsproces te begeleiden naar een beslisdocument dat in april 2007 gereed zou moeten zijn. Procesmanagement als sturing is hier van toepassing vanwege de onzekerheid en onvoorspelbaarheid van het proces (Teisman e.a, 2001, 48,49).

De partijen opereren in gemengde duo's. Of dit een factor van belang (evenwicht) is voor het vertrouwen, heb ik niet onderzocht. In ieder geval lijkt het Binckhorst-team zoals zij zichzelf noemen, in ieder geval een natuurlijk evenwicht te hebben. Zoals een van hen het noemde "*het Binckhorst-team heeft slagkracht en functioneert zelfstandig*" (citaat pr). Een punt waar nog aandacht aan besteed gaat worden is de wijze waarop de mandaten door de achterban zijn

afgegeven. *"Het proces kan stagneren indien dit onvoldoende aanwezig is om juist die slagkracht te kunnen leveren"* (citaat pu), aldus een van de geïnterviewden.

In een van de interviews komt naar voren dat spanning tussen het Binckhorst-team en de achterban, waarvan de personen opereren, niet onwaarschijnlijk is. Het gaat er hierbij om hoeveel flexibiliteit ieder afzonderlijke partners zich kan veroorloven in de samenwerking, in relatie tot de organisatie waar men uit voortkomt. In die zin zal het nog de kunst zijn om de wens tot gemeenschappelijke ontwikkeling te koppelen aan het vermogen van de achterban over de eigen grenzen heen te kijken. En daarmee de geëigende paden te verlaten. Dit past bij de vraag hoe partners (willen) omgaan met de risico's die verbonden zijn. Willen ze alles dichttimmeren of is het mogelijk een stap verder te gaan en over hun domeingrenzen heeft te kijken? (Klijn en Teisman, 2002, 71). Het managen van flexibiliteit heeft te maken met dat deel van procesmanagement dat gericht is op vertrouwen en verwachting (Teisman e.a., 2001, 52, 53).

Partners geven aan dat er een gezonde spanning ligt tussen de publieke zaak en de private zaak. Door het gezamenlijke einddoel voor ogen te houden en de belangen regelmatig te herijken kan deze spanning werkbaar en stimulerend zijn. Vooralsnog laten zij zich positief uit over de mogelijkheden van een gezamenlijk PPS-project.

In de interviews komt naar voren dat beide partijen als het gaat om publiek en privaat, rendementsdoelstellingen nastreven. De publieke kant streeft naar maatschappelijk rendement en de private kant streeft naar financieel rendement.

Het punt van vertrouwen. Al eerder is genoemd dat het realiseren van twee contracten in een dergelijk korte tijd een relatie zou kunnen hebben met vertrouwen in de relatie. Het vastleggen van de intenties heeft te maken met de veronderstelling van de partijen dat op de lange termijn voordeel is te halen uit de samenwerking. Dit beginnend, calculatief vertrouwen zet zich, volgens partijen, door in de volgende fase. Dit wordt geïllustreerd door de volgende citaten *"We spreken dezelfde taal"* (pr), *"Het avontuur met elkaar aangaan"*(pu) en *"Het gezamenlijke is wezenlijk"*. De beschrijving over wat de partners nu eigenlijk verstaan onder vertrouwen levert het volgende op:

"Weten wat de ander wil, wat de wensen zijn en daarnaar handelen" (citaat pr)

"Elkaar begrijpen en daar naar handelen, afspraak moet ook afspraak zijn". (citaat pr)

"Openheid en twijfels uitspreken. Erop vertrouwen dat wat je zegt niet tegen je wordt gebruikt" (citaat pr)

"Afwezigheid van rood lampje als je iets overkomt" (citaat pr)

"Open en transparant handelen en dat ook van de ander verwachten" (citaat pu)

Uit al deze citaten komt naar voren dat het gaat om inlevingsvermogen, kwetsbaar opstellen, voorspelbaar gedrag en een zekere mate van risico nemen. Ook de wederkerigheid wordt regelmatig genoemd.

Op de vraag wat de relatief korte en intensieve initiatieffase leert voor de haalbaarheidsfase vullen de geïnterviewden elkaar aan. Er wordt voortgeborduurd op de uitspraken over vertrouwen met het accent meer op samenwerking. *"Het inleven in elkaar doelstellingen met daarbij het leren kennis van elkaars manier van denken. Aandacht besteden aan het opbouwen van vertrouwen"*(citaat pu). Daarbij hoort *"Gevoelens benoemen en gevoeligheden, we zijn bezig en team te vormen en we moeten geloof en vertrouwen uitstralen in het gezamenlijk opereren"* (citaat pr). Ook in procedurele zin, als onderdeel van procesmanagement, wordt een leermoment aangehaald *" We moeten denken in beslistmomenten waarbij we notie hebben van de procedures die de verschillende partners lopen om tot besluitvorming te komen"*(citaat pr).

Conclusies

- Conclusie vanuit de contract-analyse

Zoals al eerder aangegeven is er een groot verschil tussen de intentieovereenkomst en de aanvullende overeenkomst. De eerste is zacht en procesmatig en de tweede is hard en een

projectmatige regeling. Zoals een van de partijen het uitdrukte "als het echt om de peggels gaat, dan komt het erop aan". Uitgangspunt bij de intentieovereenkomst is het scheiden van hoofd- en bijzaken. Wat moet er geregeld worden en wat hoort bij de samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoering. Gezien de fase van de ontwikkeling, het onderzoeken van de haalbaarheid, beantwoordt de overeenkomst aan datgene wat nodig is om het proces van haalbaarheid te onderzoeken. De inhoud is veelal procesmatige afspraken over gezamenlijkheid. En dus een hybride aanpak. Hetzelfde geldt omgekeerd voor de aanvullende overeenkomst. Vanwege de tijdspanne zijn beide contracten expliciet onderwerp van onderhandelingen geweest en dus niet een resultante van een proces dat doorlopen is. De vraag kan wel gesteld worden dat indien er geen sense of urgency was in de vorm van gemeenteraadverkiezingen, de vraag is hoe lang die proces zou hebben geduurd.

<i>indicator</i>	<i>Score</i>
Politiek ideologisch	dynamisch
Financieel economisch	dynamisch op IOK statisch op AAA
Kwaliteit	dynamisch
Programma	dynamisch
Juridisch planologisch	Statisch
Rollen	hybride: dynamisch
Geschillen regeling	dynamisch

Tabel 7: contractanalyse Binckhorst

- Conclusie over de rol en functie van de contracten

De contracten worden beschouwd als een belangrijke mijlpaal naar de volgende fase. Het werkt als een bezegeling van een enerverende periode. Tevens wordt alom de mening gedeeld dat een eerste test case op het gebied van vertrouwen is doorstaan. De contracten worden als terugval gezien in geval het in de samenwerking misloopt. Tevens werkt het contract als sturing gebruikt om te komen tot de documenten die de haalbaarheidsfase afsluiten. De expliciete relatie tussen contracten en vertrouwen wordt door een van de geïnterviewden gelegd. Meer vertrouwen in elkaar en in de samenwerking, dan minder contractueel vastleggen. De partners geven per definitie dat het vastleggen van wat afgesproken is, vanuit professioneel oogpunt noodzakelijk is.

- Conclusie wijze van samenwerking en vertrouwen

De samenwerkingsgeschiedenis tussen de betrokken partners is zondermeer pril. Ook de ervaringen van de partners met gebiedsontwikkeling is verschillend. Tot het tekenen van de intentieovereenkomst zijn de betrokkenen meer met zichzelf bezig geweest dan met de ander. Dit is mede doordat er aanvullende afspraken zijn gemaakt waarbij financiële risico's mee gemeoid zijn en die gemanaged moeten worden. Partijen hebben nog weinig tijd gekregen om aan elkaar te wennen en af te tasten hoe de samenwerking zal verlopen. Tegelijkertijd is het behalen van een eerste resultaat, in de vorm van de twee overeenkomsten, een mentale stimulans. In de haalbaarheidsfase zal het gaan om het ontwikkelen van een gezamenlijke product. Het afhechten hiervan zal de tweede testcase worden. De basis voor het vertrouwen en de inspanningen die daarvoor geleverd worden komen voort uit de calculatie dat op termijn voordeel te halen is uit de samenwerking. In de interviews die gehouden zijn is een vorm van gedrevenheid waar te nemen. Deze gedrevenheid is gericht op het behalen van resultaten. De spanning die hierbij hoort is de flexibiliteit die de projectmanagers kunnen laten zien in het Binckhorst-team, in relatie tot de eigen achterban. Het benoemen van grenzen en mogelijkheden en het herijken hiervan zal een belangrijk aandachtspunt zijn in de haalbaarheidsfase. Te verwachten is dat het vertrouwen in de samenwerking kwetsbaar is. Vanwege de jonge samenwerking is te verwachten dat partijen nog onvoldoende vermogen en vertrouwen hebben opgebouwd om hobbels 'op te lossen'. Dit zal een punt van aandacht moeten zijn.

3.4 Casus Leidschenveen *Herstel van onbalans*

Inleiding

De VINEX-locatie Leidschenveen ligt tot 1 januari 2002 op het grondgebied van de toenmalige gemeente Leidschendam. Als gevolg van de herindeling van de gemeentelijke grenzen is Leidschenveen vanaf 1 januari 2002 naar de gemeente Den Haag overgegaan. De start van Leidschenveen ligt in het midden van de jaren negentig. Na de nodige voorbereidingen in de initiatieffase en de haalbaarheidsfase is deze in 1996 afgesloten met een Samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partners. Vanaf dat moment is de uitvoering ter hand genomen. Het project bevindt zich in de uitvoerings- en beheerfase. Omdat het hier een lang lopend project betreft heb ik ervoor gekozen het zwaartepunt van de casus-beschrijving in de periode vanaf 2002 te leggen. Dit neemt niet weg dat ik ook daar waar nodig terug zal grijpen op de periode voor 2002. In dit hoofdstuk schets ik achtereenvolgens de context van Leidschenveen als VINEX-locatie, het proces van *samen-*



werking tussen het consortium van marktpartijen en de gemeente Den Haag, de *contract-analyse*, en de *wijze van samenwerking en het vertrouwen*. Ik sluit dit hoofdstuk af met een aantal conclusies.

Context

- Hoe het begon

De VINEX-locatie Leidschenveen ligt in de oksel van de A12 en de A4 tegen het bedrijventerrein Forepark. Het programma voor Leidschenveen bestaat uit ruim 7000 woningen, commerciële en niet-commerciële voorzieningen, bedrijven en kantoren. De omvang van het gebied is ca. 430 ha. Het masterplan is tot stand gekomen in samenwerking met de betrokken marktpartijen in de periode 1995/1996. De oorspronkelijke planning was dat alle woningen in de periode 1997 tot en met 2006 zouden worden gebouwd. Inmiddels is de planning vier jaar uitgelopen. Tot 1 januari 2002 lag het gebied in de toenmalige gemeente Leidschendam²⁶. In het kader van de herindeling van de gemeentelijke grenzen is het grondgebied vanaf 1 januari 2002 van de gemeente Den Haag geworden. Leidschenveen is een van de gebieden die in 1991 zijn aangewezen door het rijk voor woningbouw, in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). Een VINEX-uitvoeringsconvenant is in juni 1995 gesloten tussen het Stadsgewest Haaglanden, de Provincie Zuid-Holland en de VINEX-gemeenten²⁷. De VINEX-subsidies worden verstrekt via het in het uitvoeringsconvenant genoemde instrument van het grondkostenfonds waarbij 30% van de bouwproductie sociale woningbouw moet zijn. In de jaren negentig is in het toekomstig gebied van Leidschenveen grond verworven door de marktpartijen (ca. 130 ha) die later mee zullen doen in de joint venture. Daarnaast bezat de gemeente Leidschendam gronden (ca. 67 ha) en diverse overige partijen (ca. 30 ha). Laatstgenoemde hebben de grond ingebracht en daarvoor een bouwclaim ontvangen. Er resteerde nog ca 100 ha te verwerven grond.

Het grondbezit van de marktpartijen maakt dat de gemeente Leidschendam de marktpartijen nodig had bij de gebiedsontwikkeling van Leidschenveen. "De start van de samenwerking was gebaseerd op wantrouwen. Ik weet nog dat er extern advies werd ingewonnen door de gemeente Leidschendam en dat advies, zo werd letterlijk gezegd, zou een model opleveren dat de macht van marktpartijen zou reduceren en alle doelstellingen van de gemeenten zouden worden gerealiseerd. Dat model is het niet geworden"

26) tegenwoordig gemeente Leidschendam-Voorburg geheten

27) die waren de toenmalige gemeente Leidschendam, gemeente Den Haag, gemeente Zoetermeer, gemeente Delft, gemeente Pijnacker, gemeente Nootdorp, gemeente Rijswijk



(citaat pr1). Er is een joint venture gestart tussen de Leidschendam en de marktpartijen waar de in bezit zijnde gronden van de partners worden ingebracht en de ontwikkelingsrechten tussen de partners worden verdeeld. De joint venture heeft de vorm van een CV/BV-constructie²⁸. Het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen CV (OBL) en de Beheer B.V. wordt opgericht. De samenwerkingsovereenkomst (SOK) wordt in 1996 getekend met daarbij een verwervingsstrategie voor de nog te verwerven gronden. De partners in de deelneming bestaan uit twee consortia. Aan de ene kant Consortium I met de toenmalige gemeente Leidschendam (30%) en de Nationale Investeringsbank N.V. (NIB) (20%), geheten Leidschenveen Invest B.V. (tezamen dus 50%)²⁹. Aan de andere kant Consortium II (tezamen 50%) met Bouw Project Leizo B.V. (BPL: een consortium van Heijmans, Trebbe, van Gelder en de NIB), Bouwfonds MAB B.V., AM Wonen B.V. (was Wilma Vast goed B.V.) en BAM Vastgoed B.V. (was Mabon B.V.). De financiering van het OBL bestaat uit commanditair vermogen van de vennoten en achtergestelde leningen van de vennoten, naar rato van de inbreng in de Commanditaire Venootschap. Tot 2002 opereert het OBL in een economische gunstige tijd met als gevolg dat de financiering afdoende is en sturen op geld minder noodzakelijk is.

28) Het commanditair vennootschap (CV) is de onderneming die een Beheer BV opricht ter uitvoering van haar beheersmatige activiteiten. De grondexploitatie wordt gevoerd door de Beheer BV onder toezicht van een raad van commissarissen

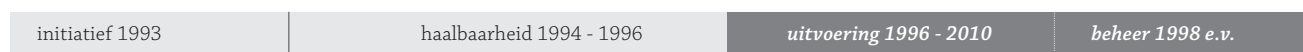
29) Leidschendam koos er voor om risico's te spreiden door de NIB als partner

In de Raad van Commissarissen (RvC), het toezichthoudende orgaan van de Beheer BV, opereert de gemeente Leidschendam vanuit een minderheidsbelang. De betrokken marktpartijen doen rechtstreeks zaken met het College van de gemeente Leidschendam via de politiek bestuurders die tevens commissaris zijn. Deze situatie leidt er toe dat het OBL betrekkelijk zelfstandig opereert in de gebiedsontwikkeling. Voormalige Leidschendamse ambtenaren³⁰, die later overgaan naar de gemeente Den Haag bij het herindeling, spreken eensgezind over het machtig bolwerk OBL met haar rechtstreekse lijnen met het College van Leidschendam. De ambtelijke organisatie op het Leidschendamse stadhuis heeft nauwelijks invloed.

30) jurist, projectinspecteurs en stedenbouwkundige zijn overgegaan

De ontwikkeling van Leidschenveen valt in de context van landelijk, provinciaal en regionaal beleid. Ook de gemeentelijke kaders doen ertoe. Daarnaast bevat de joint venture Leidschenveen een ongeëvenaard aantal direct en indirect betrokken marktpartijen. Kortom, de verschillende schaalniveaus waarop moet worden geopereerd en de diverse partijen maken dat we kunnen spreken van een complex netwerk. Want het zijn niet alleen de regionale partners en de samenwerkingspartners met de onderlinge afhankelijkheden. Ook de omvangrijke verweringsopgave waarbij verworven moet gaan worden bijvoorbeeld van particulieren in het gebied maakt de opgave complex. De ontwikkeling van Leidschenveen is afhankelijk van de medewerking van deze actoren. (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 17, 18).

- Huidige fase van ontwikkeling



Samenwerking

- De overgang naar de gemeente Den Haag in 2002
- Op grond van de wet ARHI³¹ worden alle grondgebonden rechten en plichten van Leidschendam –inclusief de contractuele rechten en plichten van Leidschendam in de PPS-constructie-, per 1 januari 2002 overgenomen door de gemeente Den Haag. De overgang van Leidschendam naar Den Haag is een niet gemakkelijke opgave voor beide publieke partners. Leidschendam verliest zijn VINEX-locatie en hoopt er van de weeromstuit financieel voordeel uit te halen. Den Haag heeft een beeld van de potenties van Leidschenveen maar weet nog niet wat echt de cijfers zijn. Zij valt halverwege in een gebiedsontwikkeling waarvan de "voorwaarden waaronder" niet de hare zijn. In de aanloop naar de herindeling zijn de contacten tussen Leidschendam en Den Haag op een dieptepunt geraakt. Er is eerder sprake van competitie tussen de publieke partners dan van coöpetitie (Teisman e.a., 2001, 50). Het vertrouwen tussen beide publieke

31) Wet Algemene Regeling Herindeling en de wet van 12 juni 2001 tot gemeentelijke herindeling van Den Haag e.o per 1/1/02 stbr. 2001, 349

partners is nauwelijks aanwezig. Er wordt nauwelijks samengewerkt en van enige vorm van overdracht is geen sprake. Het zou nog tot 2005 duren eer de financiële afwikkeling over de locatie tussen de beide publieke partijen rond komt. Het OBL en de marktpartijen worden geconfronteerd met een nieuwe partner die behoort tot de vier grootste gemeenten. Den Haag is gewend invloed uit te oefenen vanuit een omvangrijk gemeentelijk apparaat en dito College. Daar waar het OBL betrekkelijk veel invloed heeft en haar eigen pad kiest, blijkt dat met de komst van Den Haag niet meer vanzelfsprekend.

Op het niveau van de RvC groeit in 2002 een mate van gezamenlijkheid tussen de nieuwe publieke partner en private partners. Na de verkiezingen van maart 2002 treden, naast de directie van het Haags Ontwikkelingsbedrijf, twee wethouders toe tot de RvC. De meeste ontwikkelaars zijn geen onbekende voor de gemeente Den Haag. Bouwfonds bijvoorbeeld participeert als enige marktpartij in de CV/BV van Wateringse Veld en AM Wonen bouwt in Den Haag op tal van plaatsen. Er is dus al sprake van een netwerk en eens samenwerkingsgeschiedenis. Op RvC-niveau groeien de partners naar elkaar toe. Op het niveau van samenwerking tussen het Haagse ambtelijke apparaat en het OBL verloopt het moeizamer. Den Haag heeft ervaring opgedaan met de VINEX-locatie Wateringse Veld waar zij bij het begin af aan betrokken is geweest³², maar samenwerking met het OBL ziet er toch anders uit. Andere samenstelling van partners, andere context en andere samenwerkingsgeschiedenis.

Met de overgang naar Den Haag worden de samenwerkingskaarten opnieuw geschud. Het karakter van de samenwerking op de werkvloer is nog niet te bepalen terwijl er wel een Samenwerkingsovereenkomst ligt. Met andere woorden, midden in de uitvoering is er sprake van contingente sturing (Wigmans, 1998, 284). In de praktijk blijkt het niet makkelijk voor de Haagse ambtenaren om de consequenties van het participeren in een private onderneming als het OBL, te accepteren. Daarbij nemen de ex-Leidschendamse ambtenaren de negatieve samenwerkingsgeschiedenis mee. Al deze elementen in combinatie met de "wij bepalen het zelf - cultuur" van het OBL maakt dat het enige tijd duurt eer er een vruchtbaar samenwerkingsproces op de werkvloer is ontstaan.

Ook (zie ook Transvaal) bij deze casus heeft de gemeente het niet meer voor het zeggen. Zij heeft de ontwikkeling van Leidschenveen weggezet in een privaatrechtelijke onderneming. De sturing van de gemeente ligt in haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit vereist meer loslaten en meer overlaten aan de gezamenlijk opgerichte onderneming. Door te participeren in een joint venture zijn de sturingsmogelijkheden vanuit de publieke partner beduidend minder geworden ten opzichte van een gemeentelijke grondexploitatie (Kenniscentrum PPS, 2004). Er is sprake van een horizontale sturing (Frissen, 1996, 234). Er is een Samenwerkingsovereenkomst waarin de structuur, de inhoud, en de procedures zijn vastgelegd. De stedenbouwkundige masterplannen bijvoorbeeld, worden door het OBL uitgevoerd.

Dit samenwerkingsproces heeft overeenkomsten met de zoektocht die beschreven is bij Transvaal over de rol van de publieke en private partners. Zoals eerder aangegeven is hier de complicerende factor dat halverwege de rit, de gemeente Den Haag publieke partner is geworden in een situatie waarin het vertrouwen tussen OBL en de ambtelijke werkvloer van Leidschendam nagenoeg afwezig is. En tweede complicerende factor zijn de vele marktpartijen die participeren waardoor het proces van ontwikkeling niet altijd efficiënt en effectief verloopt. De betrokkenheid bij het gebied is verschillend, afhankelijk van het aandeel in de onderneming. Aan de andere kant het OBL dat doorgaans niet gewend is geweest om te gaan met een sturende gemeente die belang heeft bij maatschappelijk rendement. Want afgezien van bovenstaande, de acceptatie van de verminderde sturingsmogelijkheden door een gemeente, is het wel degelijk zo dat de gemeente wil sturen vanuit haar publiekrechtelijke rol om te waarborgen dat Leidschenveen de duurzaamheids- en kwalitatieve toets kan doorstaan voor de komende 40 jaar (maatschappelijk rendement). En dat is per definitie een andere tijdschiksel dan een tijdelijke privaatrechtelijke grondexploitatiemaatschappij als het OBL. Voor de marktpartijen gaat het niet alleen om financieel rendement. Ook marktpartijen hebben belang bij het realiseren van

32) vanaf het begin staat een gemeentelijke directeur en een Bouwfondsdirecteur aan het roer bij de CV/BV-constructie. Bouwfonds is de enige marktpartij in de joint venture. En over en weer worden gemeentelijke medewerkers en medewerkers van Bouwfonds gedetacheerd. Wateringse Veld wordt als gemeentelijk gevoeld

een kwalitatief goed product in termen van marketing voor toekomstige gebiedsontwikkelingen. De vraag is evenwel gerechtvaardigd of deze gedachte ook in alle lagen van de organisatie van de marktpartijen zo gevoeld en beleefd wordt. De lering lijkt aan twee kanten te liggen. Deze situatie van gemeentezijde en van marktzijde leidt regelmatig tot herijkmomenten en discussiemomenten.

Vanuit de gemeente Den Haag is kort na de herindeling geïnvesteerd in het aantrekken van gemeentelijke procesmanagers, per 1 juli 2002. Deze dienen als smeerolie tussen de tussen Den Haag en het OBL. Het heeft enige tijd om de samenwerking tussen OBL en Den Haag soepel te laten lopen. De gegroeide zelfstandige cultuur van de tijdelijke organisatie OBL verdraagt zich moeizaam met een sturende gemeente die kwaliteitsborging wil op de lange termijn.

Op de werkvloer lijkt een situatie te ontstaan die raakt aan een citaat van Klijn en Koppenjan (2001, 187): "Hoe sterker de domeinafbakeringen in een netwerk en hoe zwakker de regels voor conflictbeheersing, hoe moeizamer de besluitvorming verloopt. Heeft te maken met gebrek aan vertrouwen en bruikbare sanctionering waardoor exploiterend gedrag van actoren minder eenvoudig te voorkomen is"

- De herziening van de Samenwerkingsovereenkomst in 2003

Na de zomer van 2002 geraakt het OBL financieel in roerig water. De financiering in de vorm van eigen vermogen (het commanditair kapitaal van de vennoten) en de achtergestelde leningen zijn niet meer voldoende zijn. De vennoten wordt gevraagd aanvullende leningen te verstrekken. Reden hiervoor is dat het economisch slechter gaat in Nederland. Als gevolg daarvan stagneert de woningbouw vooral in het duurdere segment waar Leidschenveen op heeft ingezet. De kosten voor het bouwrijp maken zijn gemaakt en de opbrengsten laten op zich wachten. De voorverkooppercentages worden niet meer gehaald en de (dure) grond wordt niet door de marktpartijen afgenomen. De rentetikker loopt hard. Het College van Den Haag, als aandeelhouder van de stille vennoot in het OBL, heeft grote moeite de gevraagde aanvullende lening rond te krijgen. De gemeenteraad is wantrouwend geworden ten opzicht van Leidschenveen. Er blijkt een minder rooskleurig financieel beeld naar voren gekomen dan aanvankelijk was verwacht bij de herindeling.

In deze context ontstaat een gemeenschappelijk gevoel bij de publieke en private commissarissen over de noodzaak actie te ondernemen. Het gaat niet goed gaat met de joint venture en dit gemeenschappelijke gevoel leidt tot meer onderlinge verbinding en toenadering om de locatie te 'redden'. Beide partijen zien in dat er alles uit de kast gehaald moet worden om de locatie weer maatschappelijk en financieel rendabel te maken. De gevolgen zijn anders niet te overzien voor zowel de publieke als de private kant. In een interview met een van de private commissarissen van het eerste uur *"Er was een onbalans in de machtsbalans tussen de private en publieke partijen ten tijde van de gemeente Leidschendam. Wij waren in die beginonderhandeling te succesvol. Ik ben er van overtuigd dat gelijkwaardigheid in macht en balans tussen private en publieke partijen uiteindelijk meer opbrengt. Omdat daarmee maatschappelijke doelstellingen en winstdoelstellingen in evenwicht zijn en de resultaten daarmee op een kwalitatief hoger niveau komen. Aan deze situatie van onbalans kwam een eind door de komst van de nieuwe aandeelhouder Den Haag in combinatie met de financiële problemen die zich bij het OBL voordeden"*.(pr1) De partijen besluiten de Samenwerkingsovereenkomst open te breken en te herzien en tevens een contra-expertise op de grondexploitatie te laten plaats vinden. Een van de gemeentelijke commissarissen zegt hierover *"Al dat financieel bijstorten was een teken aan de wand. Het kon niet langer en dat zagen de marktpartijen ook in. Ik heb het gezag van de twee medecommissarissen (tevens wethouders) gekregen om namens de gemeente te onderhandelen"* (pu1). In het interview met de private commissaris komt naar voren: *"Het is voor ons als marktpartijen niet makkelijk om te besluiten tot een herziening tegen de achtergrond dat we succesvol waren geweest bij de onderhandeling voor de oorspronkelijke SOK. Dit betekent dat iemand van gezag daar alleen toe kan besluiten en dit heb ik op me genomen"* (pr1). In oktober 2002 vindt een eerste retraite bijeenkomst plaats tussen de partijen over de ont-

stane situatie. In het onderhandelingstraject dat de eerste maanden van 2003 in beslag neemt, zien de marktpartijen af van de 60% voorverkoop, komen er vast m2-prijzen (in plaats van grondquotes) en vaste afnamemomenten gekoppeld aan investeringsbeslissingen. De gemeente Den Haag neemt de financiering van de locatie over. En er worden financiële doelstellingen geformuleerd met inbegrip van realistische risicovoorzieningen. Daarnaast treedt de NIB uit als consortiumpartner van Den Haag. Laatstgenoemde neemt de positie over van de NIB (30%) en daarmee is de inbreng, het risico en de zeggenschap in balans, namelijk 50% publiek en 50% privaat. Op 26 juni 2003 wordt in hoofdlijnen de herziening van de SOK door de gemeenteraad geaccordeerd en op 1 juli 2003 gaat het College akkoord met de overeenkomst. Dan hebben inmiddels alle besluitvormende lagen van de raden van bestuur e/o directies van de marktpartijen de herziening geaccordeerd.

De publieke en private partners gaan de onderhandelingen in over de herziening van de samenwerkingsovereenkomst op basis van een in korte tijd gegroeid vertrouwen. De sense of urgency is aanwezig (De Bruijn en ten Heuvelhof, 2001, 203) als aanleiding om het onderhandelingsproces, begin 2003, aan te gaan. In een aantal cruciale informele bijeenkomsten worden de publieke en private partijen het op hoofdlijnen eens. Dit gaat niet zonder slag of stoot. De marktpartijen hebben in hun beleving te verliezen en de gemeente heeft te winnen. Het contact en de onderlinge sfeer tijdens de onderhandeling is positief. Partijen zijn erop uit het eens te worden. De kenmerken die de Bruijn e.a. noemen als uitgangspunten voor, in dit geval, de onderhandeling leiden tot overeenstemming tussen de partijen. Het proces is open en transparant, de positie van de partijen wordt beschermd, er is voldoende voortgang en vaart in het proces en het proces kent voldoende inhoud (de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld, 2002, 54). Er is sprake van procesmanagement maar deze is niet in een persoon terug te vinden. De verschillende betrokkenen lijken zelf over en weer de rol van procesmanager te kiezen. Wanneer zij die rol kiezen is er sprake van strategisch gedrag (Verbart, 2004, 111, 112). Wanneer er een deal op hoofdlijnen is gesloten, is de fase aangebroken om deze hoofdlijnen aan het papier toe te vertrouwen. Daartoe is een externe jurist ingeschakeld die de weerslag van de uitwerking op papier zet. In samenwerking tussen de publieke en private partijen wordt een spoorboekje gemaakt (procesontwerp) om deze uitvoering vlot te laten verlopen. Er wordt intensief samengewerkt tussen de betrokkenen. De hangpunten die er ontstaan worden benoemd en aan de orde gesteld. Uiteindelijk leidt ook dit proces tot een resultaat. De inhoud en sfeer van de mondelinge overeenkomst op hoofdlijnen heeft een positieve neerslag op de inhoud en de sfeer die leidt tot de daadwerkelijk geschreven overeenkomst. Ook hier is geen sprake van een extern procesmanagement met uitzondering van de externe jurist die zich echter niet als zodanig opstelt. Het procesmanagement wordt verschillend ingevuld waarbij vooral van gemeentezijde een meer leidende rol is genomen. Uiteindelijk is het gelukt om binnen 6 maanden, na start onderhandeling, een getekende overeenkomst te kunnen laten zien. Zowel de publieke als de private partijen zien dit als een positief resultaat.

Contracten

- Het contract geanalyseerd³³

De herziene Samenwerkingsovereenkomst Leidschenveen die de samenwerking regelt voor VINEX-locatie Leidschenveen, is bestudeerd.

Bij de bestudering gaat het om wat er uit de contracten is af te lezen als het gaat om de vraag op welke wijze de gemeente en de corporatie de samenwerking aangaan. Welke ruimte en flexibiliteit is er in de contracten te vinden? Of ligt alles statisch en projectmatig vast? Wat zijn de harde en zachte voorwaarden? Welke procesafspraken zijn er vastgelegd? Of zijn die er niet? Is er in het contract wel of geen ruimte gelaten voor beide partijen om flexibel te kunnen handelen en wat zegt dat vervolgens? Voor die laatste vraag is via interviews de betrokkenen gevraagd naar hun visie op de rol en functie van de afgesloten contracten.

In algemene zin komen het contract overeen met de standaard-inhoud die meestal in

³³⁾ Herziene Samenwerkingsovereenkomst Leidschenveen, 23 juni 2003

dergelijke contracten voorkomt. Er zijn geen afwijkingen geconstateerd die opmerkelijk zijn of de moeite waard van het benoemen.

Analyse op dynamische en statisch elementen

De herziening van de samenwerkingsovereenkomsten Leidschenveen is geanalyseerd volgens de uitgangspunten en indicatoren zoals deze uiteengezet zijn in 3.1

De vraag is welke indicatie van de mate van proces (dynamisch/zacht) of projectmanagement (statisch/hard) is af te lezen uit de contracten op de indicatoren:

- a) politiek-ideologisch (uitgangspunt en gemeenschappelijk product);
- b) financieel-economisch (verdeling opbrengsten, kosten en risico's);
- c) kwaliteit (statisch of dynamisch);
- d) programma (statisch of dynamisch);
- e) juridisch-planologisch (rechtszekerheid Bestemmingsplan versus flexibel Masterplan);
- f) rollen (scheiding versus hybride) en
- g) geschillenregeling.

Ad a) Politiek-ideologisch

De oorspronkelijke SOK van 4/12/1996 vormt de context van de voorliggende herziening ten behoeve van de ontwikkeling van Leidschenveen als locatie voor woningbouw, commerciële en niet-commerciële voorzieningen, bedrijven en kantoren. Deze context is een *statische* indicator in die zin dat de herziening voortborduurde op de in 1996 ingezette samenwerking.

Voor de locatie is een Masterplan gemaakt d.d. 20/2/95 dat ruimtelijk en programmatisch is vertaald in een bestemmingsplan van 25/11/1996 (zie verder punt e).

De omstandigheden zijn substantieel gewijzigd ten opzichte van 1996 waardoor partijen de SOK hebben willen herzien. De indicator is *dynamisch*, een nieuw proces is gestart wat heeft geleid tot de herziening.

Partijen zijn het eens geworden over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder bij de verdere ontwikkeling van Leidschenveen zullen samenwerken middels de CV/BV. Is een *dynamische* afspraak.

Ad b) Financieel-economisch

De gezamenlijke grondexploitatie in de CV/BV (50%/50%) is budgettair uitgangspunt voor het bedrijfsmatig handelen van het OBL. Daarbij zijn financiële doelstellingen geformuleerd wat betreft het saldo van de grondexploitatie op einddatum. Is een *statische* uitgangspunt.

Het vreemd vermogen loopt via een financiering bij de gemeente Den Haag waar een financieringsovereenkomst aan ten grondslag ligt. Is een *statische* indicator.

VINEX-subsidiering vindt plaats via het grondkostenfonds in het uitvoeringsconvenant Haaglanden. Is *statisch*.

Ad c) Kwaliteit

Uitgangspunt is het masterplan Leidschenveen dat juridisch vertaald is in het bestemmingsplan Leidschenveen. Is *statisch* wat betreft de hoofdstructuur en de bestemmingen van het gebied. Het OBL stelt een programma van eisen voor de stedenbouwkundige uitwerkingen waarbij de gemeentelijk kwaliteitseisen voor de openbare Ruimte gelden en extra kwaliteit voor de verharding en de verlichting is gegarandeerd. Het PvE voor de stedenbouwkundige uitwerkingen is daarmee *statisch*. De stedenbouwkundige uitwerkingen kunnen gemaakt worden of door een extern stedenbouwkundig bureau of door marktpartijen zelf. Is derhalve *dynamisch*. De supervisor van het OBL beoordeelt en bewaakt de kwaliteit van de stedenbouwkundige plannen, de bouwplannen en inrichtingsplannen. De architectenkeuze vindt plaats in overleg met de supervisor. Is een *dynamische* sturing.

Ad d) Programma

Het programma is vastgesteld op minimaal 6800 woningen waarvan 70% marktoningen en 30% sociale woningbouw, commerciële en niet-commerciële woningbouw, bedrijven en kantoren. Er is vrijheid van optimalisatie door de marktpartijen binnen de aan hen uitgegeven cluster dat op basis van een vaste m2-prijs wordt afgenomen van het OBL. Marktpartijen zijn hierin flexibel en derhalve is een *dynamische* sturing mogelijk. Is tegelijkertijd betrekkelijk omdat de percentages uitgeefbaar 55% betreft en niet-uitgeefbaar 45%. De corporaties die de sociale woningen bouwen mogen ook optimaliseren in de vorm van marktoningen, mits van het meerdere 30% sociaal wordt gebouwd. Is combinatie van *statisch* en *dynamisch*. Het sociale woningbouwprogramma geeft een absoluut aantal aan. Is *statisch*.

Ad e) Juridisch-planologisch

Er is een globaal bestemmingsplan Leidschenveen met voornamelijk een uitwerkingsplicht (art. 11 WRO) en enkele eindbestemmingen. Is *statisch* als het gaat om de hoofdlijnen van de bestemmingen, er is sprake van rechtszekerheid.

De gemeente heeft inspanningsplicht om de benodigde publiekrechtelijke procedures te voltooien. De door het OBL aangeleverde stedenbouwkundige plannen zijn de voorbereiding op de procedure voor de uitwerkingsplannen. De vrijheid voor het OBL en marktpartijen tav het stedenbouwkundig ontwerp wat uitmondt in een uitwerking, is dynamisch te noemen. Bij negatief advies van de gemeente treden de partijen in overleg dat zij moeten leiden tot een positief advies. Is een *dynamische* sturing.

Voor zover nodig niet in strijd met het gemeentelijk beleid verleent de gemeente medewerking aan de vrijstellingsprocedures art. 15, 17 en 19 WRO. Is *dynamisch*.

Ad f) Rollen

Ook bij het aangaan van deze SOK streven partijen de volgende doelstellingen na die zij, met respectering van elkaar doelstellingen en

de publiekrechtelijke aken van de gemeente, zo optimaal mogelijk beogen te verwezenlijken.

Voor de gemeente:

De aankoop van de benodigde grond, is statisch;

Het verwezenlijken van een verantwoorde en tijdige invulling van het exploitatiegebied waardoor de financiële, ruimtelijke stedenbouwkundige, architectonische, milieutechnische, werkgelegenheids- en volkshuisvestingstechnische aspecten zo optimaal mogelijk worden gediend en de VINEX-taakstelling wordt bereikt. *Is dynamisch.*

Voor het consortium:

Het ontwikkelen of realiseren van een groot deel van de woningen, kanoren, bedrijven, de commerciële en niet-commerciële voorzieningen alsmede de infrastructuur in het exploitatiegebied, op basis van uitgangspunten die het risico aanvaardbaar maken. Uitgangspunt is tevens een redelijk rendement. *Is dynamisch.*

Ad g) Geschillenregeling

Bemiddeling bij geschil via mediation. Indien dat heen gewenst resultaat oplevert dan worden de geschillen beslecht volgens het Nederlands Arbitrage Instituut. (NAI)

- De rol en functie van het contract

De beide geïnterviewden onderhandelen meestal op hoofdlijnen, zo ook voor de locatie Leidschenveen. Volgens een van de geïnterviewden is de functie van een contract *"op enig moment datgene bevrozen wat je afgesproken hebt"* (pr1). Een van belangrijkste punten bij contractvorming wordt genoemd het inschatten van de risico's op lange termijn. Daarnaast is het van belang *"het identificeren van hangpunten met elkaar, deze altijd benoemen en een oplossing hiervoor opnemen. Nooit vooruit schuiven!"* (pr1). Dit komt overeen met het proces dat heeft geleid tot de herziene samenwerkingsovereenkomst Leidschenveen waarbij het lijstje met hangpunten tot het laatste toe afgewikkeld diende te worden. Contracten worden in die zin gezien als een bevestiging van wantrouwen. *"Je schrijft op wat je hebt uitgediscussieerd, waar je het over eens bent hoeft je niet op te schrijven. Hoe je er in de praktijk mee omgaat (over datgene wat je hebt uitgediscussieerd -AH) is vertrouwen."* (pr1)

Doordat Leidschenveen een langdurige looptijd heeft is flexibiliteit in de contracten van belang. Flexibiliteit is een belangrijke voorwaarde om te kunnen in spelen op veranderende omstandigheden. En zelfs, zoals hier het geval is, te komen tot het herijken van overeenkomsten. De totstandkoming van de herziening is het resultaat van een proces van onderhandeling. De onderhandeling is vertaald in een herzien contract waarover nog verscheidene weken is onderhandeld tussen gemeente en markt. Met enige regelmaat wordt het contract ingekeken, niet in de laatste plaats omdat de wisseling van directeurs bij het OBL, daar aanleiding toe geeft. Daaruit komt soms het beeld naar voren dat in de ogen van de nieuwe directeur, niet altijd alles even consequent is opgeschreven. Dit kan dan een discrepantie zijn tussen tekst en de geest waarmee het toen is opgeschreven. In die zin is het van belang dat een collectief geheugen doorblijft gaan en wisselingen gecontroleerd plaatsvinden.

Wijze van samenwerking en het vertrouwen

De samenwerking tussen privaat en publiek in de periode 2002-2005³⁴ hangt voor een deel op het informele contact tussen de marktcommissaris van het eerste uur dhr. J. van den Hoven en de gemeentecommissaris dhr. R. Bergh. Laatstgenoemde geeft aan *"ik belde altijd even op, even de belangen doorlopen en waar nodig deze herijken. Dit deed ik niet alleen voor de samenwerking zelf, ik kwam niet voor verrassingen te staan, maar ik deed het ook voor het bestuur binnen de gemeente"* (pu1).

Beide partijen beschouwen dit als een effectieve manier om de samenwerking verder te brengen. Van den Hoven bevestigt dit door te zeggen *"De overheid als systeem is immoreel, amoreel en onbetrouwbaar. Mensen als overheidsdienaren zijn betrouwbaar. Ik heb vertrouwen in mensen en daarom kan er samengewerkt worden met overheden. Met het functioneren van systemen heb ik soms moeite mee"* (pr1).

In de eerdere paragraaf is al het een en ander aangegeven over de samenwerking op een andere laag, die van de werkvloer. Het is een kwetsbare samenwerking, nog steeds. Op deze

³⁴ in 2005 heeft dhr. R. Bergh afscheid genomen bij de gemeente Den Haag

samenwerking wordt regelmatig inbreuk gedaan. Meestal heeft dit te maken met een combinatie van externe invloeden op de uitvoeringsprojecten in combinatie met de publieke fragmentatie. Een voorbeeld hiervan is de luchtkwaliteit en de geluidsproblematiek. In een grote stad als Den Haag zijn er meer prioriteiten dan de projecten in Leidschenveen. Dus Leidschenveen doet volop mee in 'het geweld' rond de prioritering op lokaal niveau en vormt hierop geen uitzondering. Het procesmanagement zoals dit is ingesteld door de gemeente Den Haag, als smeerolie tussen de gemeente en het OBL, vervult hier een belangrijke rol. Dit is niet altijd genoeg. Er hebben herijkingsmomenten plaats gevonden om met elkaar te benoemen hoe de samenwerking verloopt. Het is niet vanzelfsprekend om deze te organiseren. Het achterwege blijven hiervan, kan leiden tot samenwerkingsmoeheid en daardoor ontstaat wantrouwen en een gebrek aan vertrouwen. De praktijk is dat het inleven in de positie van de andere partij niet altijd makkelijk is. Het vereist ook een mate van zelfreflectie. Het werken aan vertrouwen is zeker ook van toepassing in Leidschenveen.

De geïnterviewden geven over vertrouwen het volgende aan

"Vertrouwen is voor mij de mate van het op aan kunnen dat de partner de intenties en de afspraak nakomt. We organiseren in geval van discontinuïteit. Wanneer er sprake is van continuïteit dan zouden we minder organisatie nodig hebben en minder hoeven vastleggen. We organiseren omdat situaties kunnen veranderen" en "de regels die daarbij horen zijn openheid, transparantie en helder zijn in je doelstellingen. Er zal een balans moeten zijn in het absorberen van effecten van beslissingen. Ik vertrouw tot het tegendeel bewezen wordt" (pr1).

"Vertrouwen heeft een morele kant. Je wilt niet belazerd worden. Vertrouwen betekent het inleven en erkennen van elkaar positie. Je moet op die andere stoel kunnen zitten. Je mag erop vertrouwen dat je elkaar actief behoedt voor fouten. Er moet consequentie zijn van gedrag en ik moet gedrag kunnen voorspellen. Voor dat vertrouwen is het van belang dat er contact is en communicatie. Ook al is dit voor het oog niet nodig. Tot slot gaat het ook om gezag nemen en daarnaar handelen, we hebben gezaghebbende figuren nodig." (pu1)

Een van de complexe elementen bij een publiek-private samenwerking is de relatie met het politieke bestuur. Bij wethouderswisselingen kan het voor komen dat de nieuw aangetreden wethouder wil afwijken van de contractuele privaatrechtelijke afspraken ('nieuwe wethouder, nieuwe kansen'). Het gevolg hiervan is een complexe situatie zowel voor de gemeentelijke commissarissen als voor de marktcommissarissen. De eerst genoemden zijn vanuit het College van B&W voorgedragen en is commissaris "zonder last en ruggespraak". In de praktijk ligt dit echter meer diffuus. De commissarissen vanuit de markt hebben baat bij handhaving van de privaatrechtelijke afspraken. Tegelijkertijd zijn ze gebaat bij een goede verstandhouding met het politiek bestuur vanwege toekomstige ontwikkellocaties in de betreffende gemeente. Het rekening houden met de bijzondere positie van het politieke bestuur is al een aantal keren in deze scriptie in de orde gekomen. Die bijzondere positie speelt een rol bij de democratische legitimering van een private onderneming als het OBL. Daar zit een spanning in (Bruijn en ten Heuvelhof, 1995, 102; idem, 2001, 193-207). Bij dit soort processen gaat het om een subtiele vorm van 'onderhandelen', waarbij beide partijen het gevoel hebben van een evenwichtig eindresultaat. Niet in de laatste plaats speelt het vertrouwen tussen het OBL en het politiek bestuur een belangrijke rol. De consequenties van het op afstand zetten van de fysieke ontwikkeling ondersteund door privaatrechtelijke overeenkomst, worden niet altijd gevoeld door de politiek, vanwege het veronderstelde "het primaat van de politiek". Ook in deze samenwerking is vertrouwen mensenwerk.

In die zin wordt de wederkerigheid van vertrouwen en opgebouwd vertrouwen als belangrijk beginsel voor samenwerking gezien. De relatie met contracten wordt in die zin gelegd dat meer vertrouwen leidt tot minder contracten en contracten worden meer op hoofdlijnen ontwikkeld dan nu het geval is. Bij samenwerking rond langlopende projecten gaat het, volgens de private

betrokkene (pr1), ook over of de onderneming binnen de gebiedsontwikkeling heeft laten zien voor lange termijn belangen te gaan. Dat gegeven krijgt vertrouwen bij de andere partner. De voorwaarde is balans in de samenwerking. Niet uit altruïsme maar omdat de samenwerkingsbalans betere resultaten oplevert om kosten te reduceren en baten te genereren, zowel financieel als maatschappelijk.

Conclusies

- Conclusie vanuit de contract-analyse

Op de genoemde indicatoren (zie tabel) wordt in de herziene samenwerkingsovereenkomst wisselend statisch en dynamisch gescoord. Het volgende valt hierover te zeggen. Door de bank

<i>indicator</i>	<i>Score</i>
Politiek ideologisch	dynamisch
Financieel economisch	statisch
Kwaliteit	statisch op hoofdstructuur dynamisch op stedenbouwkundige uitwerkingen
Programma	statisch op sociale woningbouw en min. aantal woningen dynamisch op optimaliseren
Juridisch planologisch	statisch
Rollen	hybride: dynamisch
Geschillen regeling	dynamisch

Tabel 8: contractanalyse Leidschenveen

genomen is aan de voorkant een aantal kwaliteitseisen geformuleerd die hard zijn. Daarnaast geeft het globale bestemmingsplan het harde kader voor de hoofdstructuur en de bestemmingen. De context is hard en dat past bij een dergelijk omvangrijk gebied in de uitvoeringsfase. In de stedenbouwkundige uitwerkingen van wijken en clusters is nog ruimte en flexibiliteit te vinden. Voor een deel maken de marktpartijen zelf de stedenbouwkundige uitwerkingen. Ook de woningcategorieën in de koopsector zijn losgelaten waarbij de marktpartijen zelf het aantal woningen kunnen bepalen. Wel moet, conform de

VINEX-afspraken, een minimaal aantal woningen worden gerealiseerd. Het lijkt op vrijheid in gebondenheid.

- Conclusie over de rol en functie van het contract

De rol en de functie van het contract is dermate van belang gebleken dat gekozen is voor het openbreken van de oorspronkelijke SOK. In een hernieuwde SOK is de samenwerking tussen de nieuwe publiek partner en de private partners vorm gegeven. Het belang van het contract wordt gezien als het vastleggen van met name die punten die onderwerp van onderhandeling zijn geweest. Het contract werkt in die zin dat het een mate van collectief geheugen in zich draagt met die beperking dat het maar een klein deel van de samenwerking weergeeft. In de onderhandeling en het contract wat eruit voortkomt, is evenwicht tussen geven en nemen gezocht. Het contract werkt als een kader voor de uitvoering.

- Conclusie wijze van samenwerking en vertrouwen

De situatie is zondermeer bijzonder omdat ruim een jaar na de herindeling van de gemeentelijke grenzen, een herziening van de overeenkomst van de joint venture is gesloten. Het evenwicht tussen privaat en publiek is hersteld (van 30% gemeente naar 50% gemeente). Nog afgezien dat de noodzaak er was om een antwoord te geven op de veranderende marktomstandigheden, is het proces tot de herziening een proces van vertrouwen geweest. De samenwerkingsgeschiedenis is kort alhoewel partijen geen onbekenden van elkaar zijn. Partijen zijn hebben elkaar nog niet echt goed leren kennen in deze specifieke samenwerking. De basis was echter al wel gelegd door een gemeenschappelijke gegroeide noodzaak tot ingrijpen. Die basis lijkt te maken te hebben dat beide partijen bereid waren om een resultaat te boeken en in die zin vertrouwen hadden op de afloop. De samenwerking rond de ontwikkeling tussen OBL en gemeente heeft ook de nodige hobbels gekend vanwege de al besproken cultuurverschillen tussen de beide organisaties en de sturing die de gemeente wilde op de ontwikkeling van de locatie. Binnen de gemeente is het een voortdurend zoeken naar de balans tussen privaatrecht en publiekrecht, inherent aan het participeren in een joint venture. Waar ben ik nog van en waar ben ik niet van. Vanuit de markt moest men wennen aan de nieuwe rol die de gemeente

op zich nam. Een aantal elementen binnen het OBL maakt de samenwerking complex. Allereerst worden alle medewerkers van het OBL extern ingehuurd, er is geen intern personeel. Ten tweede is er een aantal directeurswisselingen geweest. Op zichzelf is dit mogelijk want elke fase van ontwikkeling kan vragen om andere soort directie maar in dit geval zijn de wisselingen iets te frequent. Ten derde is het aantal marktpartijen dat een rol speelt binnen het OBL erg groot waardoor er aan de consortium kant een aparte organisatiestructuur is opgezet wat niet altijd leidt tot efficiëntie en effectiviteit.



In figuur 4: samenhang analyse; vertrouwen als constante (on)grijpbare factor

analyse + conclusies confrontatie theorie en praktijk

4

Inleiding

In de beschrijving van de casussen in hoofdstuk 3 is al menig relatie gelegd tussen de theorie en de praktijk van samenwerking tussen de publiek en private partners. In dit hoofdstuk destilleer ik een aantal thema's die ik verder analyseer en waaruit ik conclusies trek. Daarmee geef ik tegelijkertijd een antwoord op de deelvragen die ik heb gesteld om te eindigen met het beantwoorden van de hoofdvraag.

In paragraaf 4.1 leg ik allereerst de relatie tussen de dynamiek van de omgeving (netwerkbenadering van de Bruijn en ten Heuvelhof, 2005) en de casussen Transvaal, Binckhorst en Leidschenveen. Daarnaast leg ik een verband tussen de fase waarin de projecten zich bevinden en dynamische omgeving.

Vervolgens ga ik in paragraaf 4.2 in op de vraag welke sturing dynamische gebiedsontwikkelingen nodig hebben om tot ontwikkeling en meerwaarde te komen. Ik onderscheid hierbij de sturingssystemen procesmanagement en projectmanagement en confronteer deze met de praktijk van de casussen. Ik ga hierbij met name in op processturing en gebruik de concepten van Teisman (Teisman e.a., 2001,50) het managen van fragmentatie, het managen van complexiteit en het managen van flexibiliteit als middel om procesmanagement nader te ontleden. Daarmee heb ik een antwoord gegeven op de deelvraag:

- Wat is de theorie over procesmanagement als leidend principe bij gebiedsontwikkeling waarbij publieke en private partijen samenwerken, in relatie tot projectmanagement? En hoe wordt ziet de praktijk van deze sturingen eruit?

In paragraaf 4.3 leg ik de relatie tussen het managen van flexibiliteit, vertrouwen en contracten. Ik besteed aandacht aan de vraag welke type vertrouwen in de praktijk is terug te zien. In paragraaf 4.4 ga ik door op hoe vertrouwen wordt opgebouwd en hoe vertrouwen wordt vastgehouden.

Daarmee heb ik een antwoord gegeven op de deelvragen:

- Wat is de theorie over de rol en betekenis van (het managen van) vertrouwen in de samenwerking tussen private en publiek partners?
- In hoeverre en op welke wijze is de rol en betekenis van vertrouwen in het proces van samenwerking tussen private en publieke partners in de praktijk terug te vinden? En welke rol spelen contractuele afspraken hierbij? Wat is de relatie tussen contracten en vertrouwen?

Tenslotte eindig ik dit hoofdstuk met een eindconclusie in paragraaf 4.5, met het trachten een antwoord te geven op de hoofdvraag:

In hoeverre en op welke wijze speelt vertrouwen een rol van betekenis bij het proces van samenwerking tussen publieke en private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling?

4.1 Dynamische netwerken en samenwerking

Horizontale sturing betekent afhankelijkheid tussen partners

Een van de belangrijkste constateringën waar theorie en praktijk bij elkaar komen is de het gegeven dat bij geen van de drie casussen sprake is van een hiërarchische relatie. Er is sprake van horizontale sturing zoals dit in de literatuur over de netwerksamenleving (zie paragraaf 2.1 en 2.2) naar voren komt. Partijen zijn afhankelijk van elkaar in een netwerkomgeving. In die netwerkrelatie die zich kenmerkt door afhankelijkheid vertonen de partners strategisch horizontaal gedrag, zodanig dat het gestelde doel wordt bereikt en de relatie wordt behouden.

In de casus van Transvaal en Leidschenveen is die afhankelijkheid het meest direct aanwezig door de grondpositie die de private partijen hebben ingenomen. Feit is dat de gemeente in haar ambitie afhankelijk is geworden van marktpartijen. En marktpartijen hebben de gemeente nodig om hun plannen te realiseren. De samenwerking wordt wederzijds gezocht. Bij de Binkhorst is niet de grondpositie de directe aanleiding tot een haalbaarheidsstudie voor een joint venture. De gemeente heeft hier expliciet gezocht naar in haar ogen geschikte partners om in de nabije en verdere toekomst kennis en kunde te bundelen en risico's te delen.

Dynamiek van netwerk is afhankelijk van complexiteit en fase van gebiedsontwikkeling

De mate van invloed van het dynamisch netwerk is afhankelijk van de fase van het project. Er is hierbij een verschil tussen de drie casussen waar te nemen. Leidschenveen is het meest ver in de uitvoeringsfase. Er is nog vier jaar te gaan (start in 1996) en dat is te zien aan het consoliderend karakter van de samenwerking. Het accent is verschoven van ontwikkeling naar uitvoering en beheer. Af en komt er een bestuurlijke interventie (nieuwe wethouder, nieuwe kansen) die de samenwerking weer even op scherp zet en dan consolideert het zich weer. De complexiteit van de gebiedsontwikkeling van een uitleg heeft een geheel ander karakter dan die van een herstructureringsgebied. Voor Transvaal is de 'strijd' rond de samenwerkingsvorm gestreden en wordt er vanaf 2004, binnen de overeengekomen uitvoeringskaders gewerkt. De aanpak van het gebied op de drie onderscheiden thema's, sociaal fysiek en economisch, is complex en dynamisch vanwege de veelheid van betrokkenen, burgers, middenstanders en organisaties. Voor de Binkhorst is de haalbaarheidsfase aangebroken. Vanaf februari 2006 is een jaar der waarheid ingezet, waarin de dynamiek volop aanwezig zal zijn zowel van buiten het proces (verwerven om te kunnen transformeren, Europese regelgeving) als binnen de samenwerking zelf.

Conclusie

In de onderzochte casussen zijn de private en publieke partners afhankelijk van elkaar. Die afhankelijkheid komt voort uit grondposities zoals bij Transvaal en Leidschenveen. Maar kan ook voortkomen vanuit de wens bestaan kennis, kunde en risico's te delen, zoals bij de Binkhorst. De samenwerking die hieruit voortkomt is horizontaal en gelijkwaardig als onderdeel van een dynamisch netwerk.

De mate van invloed van het dynamisch netwerk op de samenwerking tussen privaat en publieke partners is afhankelijk van de fase van het project. De dynamiek kan van karakter veranderen met de fasen die doorlopen worden in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit is echter afhankelijk van de complexiteit van het gebied. De dynamiek an sich is niet te sturen. Wat te sturen is, is de wijze waarop met deze dynamiek wordt omgegaan. Dat vereist verschillende soorten sturingen waarin procesmanagement en projectmanagement een belangrijke rol spelen.

4.2 Sturingssystemen: procesmanagement en projectmanagement

Procesmanagement en projectmanagement vullen elkaar aan

De sturingssystemen projectmanagement en procesmanagement, vormen een belangrijk handvat om de wijze waarop de sturing plaatsvindt in de drie gebiedsontwikkelingen, te analyseren. Projectmanagement is doelbereikend en doelgericht via de invulling van de

beheersaspecten van Tijd, Geld, Organisatie, Informatie en Kwaliteit (TGOIK). Procesmanagement is veel meer doelzoekend en is gericht op het koppelen van partijen binnen een gefragmenteerde omgeving, het managen van complexiteit en het managen van flexibiliteit (Teisman, e.a. 2001, 10).

In de situatie van de herstructurering van Transvaal en de VINEX-lokatie Leidschenveen is sprake van een projectmatige aanpak omdat beide gebieden zich in de realisatiefase bevinden. De nadruk ligt op projectmanagement omdat beheersaspecten bekend verondersteld worden. Dit neemt niet weg dat ook de projectleider aan procesmanagement 'doet', er moeten immers ook (interne) processen gemanaged worden om tot projectuitvoering te kunnen overgaan. Daarnaast is de uitvoeringsorganisatie op verschillende manieren afhankelijk van de gemeente en haar bestuur en (vak)afdelingen. Er spelen tal van in- en externe processen die gemanaged moeten worden. In deze dynamiek is procesmanagement noodzakelijk om de grote lijn van samenwerking vast te houden.

Bij de Binckhorst is nog geen sprake van een projectmatige aanpak maar van een proces in de initiatief- en haalbaarheidsfase. De vraag ligt immers voor of een gemeenschappelijke ontwikkeling (inhoud) via een samenwerking tussen de partners tot stand kan komen.

Conclusie

De wijze van sturing binnen gebiedsontwikkeling kan afhangen van de fase waarbinnen de gebiedsontwikkeling zich bevindt. Die fasen zijn initiatief, haalbaarheid, realisatie en beheer. Hoe verder in de tijd des te meer verschuiving van procesmanagement (zacht) naar projectmanagement (hard). De verschuiving ontstaat doordat in het project onzekerheden en risico's, in de tijd, naar meer zekerheid en vermindering van risico groeien. Er zal echter altijd een combinatie van project-en procesmanagement zijn, zoals we dit ook zien bij Leidschenveen en Transvaal. Procesmanagement is vooral nodig in de intentie en haalbaarheidsfase (=planvorming) daarna is projectmanagement veel meer de issue met elementen van procesmanagement.

Procesmanagement is meerduidig en verschillend

Procesmanagement als sturingsfilosofie wordt op verschillende momenten en op verschillende manieren in de drie casussen gebruikt. Procesmanagement is niet altijd per definitie verenigd in één persoon. En op verschillende momenten kunnen verschillende personen procesmanager zijn. Bij de casus Transvaal vervult, in de haalbaarheidsfase, de tijdelijk extern ingehuurde deskundige de rol van onafhankelijk procesmanager. Zowel Staedion als de gemeente Den Haag hebben in de uitvoeringsfase functionarissen ingezet die opereren als procesmanager om de samenwerking tussen de beide partners beter te laten verlopen. Het lijkt erop dat in het geval van Transvaal het gebrek aan effectief procesmanagement in de initiatief-en haalbaarheidsfase, geleid heeft tot verstoorde samenwerkingsverhoudingen. In de realisatiefase zijn deze verhoudingen weer genormaliseerd, niet in de laatste plaats doordat extra aandacht is besteed aan het samenwerkingsproces. In de complexe situatie van de Transvaalse herstructurering vinden tal van processen tegelijkertijd en wordt er op tal van plekken processen gemanaged. In de casus Binckhorst wordt door de partijen gezamenlijk een externe procesmanager ingehuurd, om de haalbaarheid van een joint venture binnen de gestelde termijn te kunnen realiseren. In de vele ingestelde werkgroepen vinden tegelijkertijd tal van processen plaats en tevens vinden processen plaats op verschillende schaalniveaus (provincie en rijk) om de noodzaak van financiële injecties aan tonen.

In Leidschenveen zijn gemeentelijke procesmanagers aangesteld om met name de smeerolie-functie tussen de gebiedsorganisatie en de gemeente te vervullen. Ook hier vinden separate processen plaats die bijvoorbeeld samenhangen met de stedelijke beleidsontwikkeling. Bijvoorbeeld de gemeentelijke wens tot opvoering van de totale woningproductie heeft een rechtstreekse relatie met de productie in Leidschenveen.

Conclusie

Procesmanagement kan worden uitgevoerd door verschillende personen en op verschillende momenten, op verschillende schaalniveaus. Maar ook tegelijkertijd op verschillende plekken

(verschillende arena's). Procesmanagement blijkt nodig te zijn om de complexiteit van gebiedsontwikkeling, als gevolg van de veelheid van actoren en factoren, te kunnen sturen. Er is sprake van meerduidigheid en verschillende arena's waar beslissingen, soms ook tegelijkertijd, worden genomen.

Procesarchitectuur is een manier om processen te managen

Hoe het proces wordt gemanaged en op welke manier de procesarchitectuur³⁵ wordt vormgegeven, is heel verschillend binnen de casussen. Het lijkt er op dat werkenderwijs de processen worden gemanaged en de betrokkenen vooral strategisch opereren. De begin-samenwerking in Transvaal heeft procesmanagement ontbeert en dat heeft geleid tot grote samenwerkingsproblemen. Er lijkt geen sprake te zijn geweest van bewuste stappen in een proces van samenwerking. Later is er meer overeenkomst over het proces via de Stuurgroep Transvaal. In Leidschenveen is de onderhandeling om te komen tot herziene afspraken in de samenwerkingsovereenkomst volgens een plan van aanpak (spoorboekje) uitgevoerd. Met name de hangpunten in het proces krijgen structureel aandacht kregen in de proces-afspraken die leidden tot de herziening. Want zoals voor de hand ligt is het zoet makkelijker te regelen dan het zuur. In de Binckhorst is het afwachten op welke wijze het proces tot de haalbaarheid van een joint venture wordt vormgegeven. In ieder geval is het in de initiatieffase een race geweest tegen de klok met bestuurlijke deadlines. De tijd heeft de samenwerking in die zin geforceerd. Welke impact dit proces heeft op de haalbaarheidsfase, is nog niet te zeggen en valt niet tot het bereik van deze scriptie. Dat zal volgend jaar moeten uitwijzen wanneer de haalbaarheidsfase is afgerond.

Conclusie

In meer en mindere mate is bij de casussen sprake geweest van een procesontwerp. Voor het bewust stilstaan bij de wijze waarop het proces vorm zou moeten krijgen, in welke fase dan ook, is weinig aandacht. Dat een proces vorm krijgt lijkt toeval en lijkt een anticipatie op de verhoudingen tussen de partners en op de inhoud van het proces. Al werkenderweg wordt een weg en een routing gezocht. De procesarchitectuur als structuur zou beter benut kunnen worden in de samenwerking.

Managen van fragmentatie is het managen van externe invloed op gebiedsontwikkeling

Het managen van fragmentatie (Teisman e.a., 2001, 50) slaat niet alleen op het 'veelkoppige' monster, de gemeente met haar bestuurlijke en ambtelijke lagen. De drie gebiedsontwikkelingen zijn ook ingebed in stedelijk³⁶, regionaal³⁷, provinciaal³⁸ en landelijk beleid³⁹. Al deze ontwikkelingen die ook in de tijd kunnen veranderen, zijn niet binnen het project te managen beïnvloeden het project van buitenaf. Ze zijn niet binnen het project te managen. Een voorbeeld hiervan is de consequentie van regionaal bedrijventerreinenbeleid op de transformatie van de Binckhorst. Dit vereist afstemming. Ook kunnen wethouders wisselen en daardoor kan inzet van stedelijke beleid veranderen. Er is dan een kans dat er 'ingebroken' wordt op de bestaande langdurige privaatrechtelijke afspraken tussen de partners zoals in Transvaal⁴⁰ en Leidschenveen. Dit lijkt een soort 'part of the game' maar vereist strategisch procesmanagement om de verhoudingen tussen de samenwerkingspartners 'goed' te houden. In Leidschenveen is het voorbeeld te zien van een financiële (competentie?) strijd tussen twee gemeenten bij de herindelings van de gemeentegrenzen. Dit heeft zijn neerslag op de overdracht van de VINEX-lokatie Leidschenveen van de toenmalige gemeente Leidschendam naar de gemeente Den Haag.

Conclusie

Bij het managen van dit soort externe invloeden en 'inbreuken' op de gebiedsontwikkeling gaat veeleer om het sturen van processen (zachte sturing en onzekerheid) dan om het sturen op harde beheersaspecten (harde sturing en zekerheid), zoals aangegeven door de Bruijn e.a. (Bruijn J.A., E.F ten Heuvelhof, en R.J. in 't Veld, 2002).

35) dat wil zeggen het geheel van afspraken over spelregels om tot besluitvorming te komen

36) bijvoorbeeld woonvisie, kantoren -en bedrijventerreinenstrategie

37) bijvoorbeeld regionaal bedrijventerreinenstrategie, regionale woonvisie

38) bijvoorbeeld streekplannen

39) bijvoorbeeld VINEX-afspraken, ISV

40) bijvoorbeeld de overeengekomen reductie van terug te bouwen woningen (verdunning) kan haaks staan op de geuite bestuurlijke wens tot verdichting

Gezamenlijke perceptie, op alle niveaus, is voorwaarde voor samenwerking

Procesmanagement speelt een rol in het managen van complexiteit (Teisman e.a. 2001, 50). Het beeld dat uit de praktijk naar voren komt is dat percepties over de inhoud, het probleem en de keuzes die gemaakt zouden moeten worden, voortdurend verschillen tussen publieke en private partijen. In de initiatieffase bij de Binckhorst is het bijna gecrasht op de aanvullende afspraken rond de verwervingsstrategie. En in de intentieovereenkomst Binckhorst worden de inhoudelijke uitgangspunten van de drie verschillende partijen voor de transformatie van Binckhorst benoemd, terwijl de gemeente haar gebiedsvisie al bestuurlijk heeft vastgesteld. De vraag is dan hoe tot een gezamenlijk masterplan te komen met een gelijkwaardige inbreng vanuit de drie partijen? De perceptie over een proces dat leidt tot een gemeenschappelijke inhoud zal dan wel gelijklopend moeten zijn, wil er overeenstemming worden bereikt. De aanloop fase van Transvaal is desastreus verlopen vanwege verschil in perceptie op de situatie. De gemeente die vindt dat de corporatie als gebiedsontwikkelaar risico's zou moeten nemen en de corporatie die de gemeente wijst op haar publieke verantwoordelijkheid in de vorm van financiële investeringen voor het gebied. In Leidschenveen is de joint venture enigszins samenwerkingsmoe. De percepties worden niet altijd gedeeld en lopen daardoor uiteen. Opvallend is dat hoe hoger in de samenwerkingsstructuur, des te meer overeenstemming er is over de gezamenlijke perceptie. Op hoofdlijnen 'regeren' is wellicht 'makkelijker' dan deze hoofdlijnen vertalen naar de daadwerkelijke gefragmenteerde uitvoering.

Conclusie

De complexiteit die in elke casus, weliswaar verschillend, naar voren komt betekent nogal wat voor de partners in het samenwerkingsproces. Dat maakt dat het voor de voortgang van het proces, van belang is dat partijen hun perceptie op de ontwikkeling uitwisselen, delen en verbinden. Het vereist van partijen een wil tot het voortdurend herijken van de inhoud en het herijken van de gezamenlijke koers die gevaren moet worden om deze inhoud te bereiken.

Uitruil en uitwisseling van doelen is voorwaarde voor samenwerking

De doelen tussen private en publieke partijen kunnen voor de bühne hetzelfde zijn, maar achter de bühne kunnen ze verschillend zijn. Er is aangegeven dat zowel private als publieke partners rendementsdoelen nastreven. De publieke partij gaat voor het maatschappelijke rendement en de private partij gaat voor het financieel rendement. De spanning tussen deze twee doelen is het meest manifest voelbaar geweest bij de herstructurering van Transvaal waarbij de partijen tegen een enorm tekort op de grondexploitatie aanliepen. Over de verdeling van dit tekort is een lang en onder een ongunstig samenwerkingsgesternte, onderhandeld. Over de rendementsdoelstelling ten aanzien van de grondexploitatie in de Binckhorst is nog een flinke discussie te gaan. Een dergelijke grootschalige ontwikkeling is niet mogelijk zonder extra financiële injecties. Hoe zich dat verhoudt met de financiële doelstellingen van de marktpartijen, daar zal het laatste woord nog niet over gezegd zijn.

Deze financiële rendementsdiscussie op de grondexploitatie is geen eerste doelstelling bij Leidschenveen. Het lijkt erop dat geld en kwaliteit redelijk in evenwicht is. De praktijk is evenwel dat kwaliteit ook telkens weer bevochten moet worden. Ontwikkelaars worden afgerekend op het financiële rendement dat vaak gekoppeld is aan de korte termijn. Het is niet per definitie zo dat ontwikkelaars denken op de lange termijn en zoet en zuur met elkaar verevenen. Het is evenmin per definitie zo dat een gemeente begrip heeft voor het financieel rendementsdenken van de private partij. Gezonde spanning houdt de partijen scherp want evenwicht in geld en kwaliteit moet er zijn.

Conclusie

Het uitruilen en uitwisseling van doelen tussen publiek en private partijen blijft van belang als onderdeel van procesmanagement. Het gaat niet vanzelf. Er is nog een weg te gaan. Gezonde spanning houdt de partijen scherp want evenwicht in geld en kwaliteit moet er zijn. Teveel spanning op de doelen leidt tot frictie in de samenwerking.

Context bepaalt de organisatorische verbinding

De manier waarop de samenwerking uiteindelijk vorm krijgt binnen de casussen, concessie of joint venture, zegt iets over de manier waarop verbinding tussen private en publieke partijen wordt gelegd.

Bij Transvaal is de organisatie voor de fysieke herstructurering gescheiden. De corporatie bouwt het vastgoed en legt de openbare ruimte aan. Ook al is de organisatie fysiek gescheiden, toch zijn de partijen zodanig van elkaar afhankelijk dat samenwerking noodzakelijk is. De samenwerking is ook nodig in het kader van de economische en sociale maatregelen die voortkomen uit het wijkplan Transvaal.

De samenwerking binnen Leidschenveen is hybride en vervlecht. Zowel de publieke partij als de marktpartijen zijn voor de helft aandeelhouder in de joint venture. De apart opgerichte CV/BV wordt gezamenlijk bestuurd.

Bij de Binckhorst is gekozen voor een onderzoek naar de haalbaarheid tussen drie partijen voor een joint venture. Indien voor een joint venture wordt gekozen is de samenwerking hybride en vervlecht, analoog aan de situatie in Leidschenveen. In de haalbaarheidsfase zal blijken of de percepties en de doelen van de partners op elkaar aansluiten en leiden tot een adequate organisatievorm.

Conclusie

Hybride samenwerking en vervlechting is terug te vinden in het joint venturemodel zoals de Binckhorst en Leidschenveen. Bij Transvaal blijkt het genuanceerder te liggen dan een concessie zou doen vermoeden. In een dergelijke herstructurering is de samenwerking tussen corporatie en gemeente intensief en langdurig. Op de economische en sociale inhoud vindt vervlechting plaats eerder dan wellicht op de organisatie van de fysieke herstructurering. Echter de fysieke aanpak heeft directe verbinding met de sociale en economische aanpak van Transvaal. Zo eenduidig en ideaaltypisch is het niet. De context bepaalt de vervlechting.

Flexibiliteit op de inhoud is waarborgen van kwaliteit in de tijd

Procesmanagement speelt een rol bij het *managen van flexibiliteit* (Teisman e.a., 2001, 50). De roep om flexibiliteit komt in de casussen regelmatig voor. Zowel van de kant van de private als van de kant van de publieke partij.

In Transvaal heeft de economische recessie er mede toe geleid dat de contractvorming lang op zich heeft laten wachten. Het vastzetten van het (markt)woningprogramma werd door de corporatie, op dat moment, als te risicovol ervaren. Anno 2006 wil de corporatie meer vrijheid dan de ruimte die het contract formeel toestaat. Zij wil meer kunnen anticiperen op veranderende omstandigheden. Voor het oog en naar de letter van het contract is de gebiedsontwikkeling Transvaal statisch en vastgezet. In de praktijk blijkt dat naar de geest van het contract flexibiliteit mogelijk is. Afwijkingen van stedenbouwkundige uitwerkingen zijn bijvoorbeeld mogelijk. Het bijzondere en unieke van Transvaal is dat de flexibiliteit in de realisatiefase gegroeid is. Het lijkt erop dat deze toegenomen flexibiliteit een relatie heeft met het toegenomen vertrouwen. Het is niet zo dat er geen hobbels zijn in de samenwerking. Het lijkt er echter op dat de basis van samenwerking een beter fundament heeft gekregen. Als dat zo is, dan is het vermogen om met belangentegenstellingen om te kunnen gaan, groter geworden.

De genoemde recessie in 2002 heeft er ook toe geleid dat in Leidschenveen een herontwikkeling heeft plaatsgevonden van dure woningen naar middendure woningen. Daarnaast vinden in Leidschenveen programmaomzettingen plaats. Bijvoorbeeld van kantoren naar woningen omdat de kantorenmarkt is ingestort. Of van woningen naar een niet-commerciele invulling om een grote onderwijsinstelling te kunnen bedienen en dit relevant is voor de wijk. In Leidschenveen worden stedenbouwkundige uitwerkingen in nauwe samenwerking tussen de gebiedsorganisatie, de gemeente en de marktpartijen gemaakt. De marktpartijen zijn flexibel in het woningbouwprogramma. Zij bepalen zelf in welke categorie ze bouwen. Flexibiliteit is mogelijk en voor aanpassing aan de marktomstandigheden is ruimte gecreëerd.

Deze voorbeelden uit de casussen geven het belang aan van flexibiliteit op de inhoud bij

langlopende projecten.

De Binckhorst staat aan het begin van een mogelijk langdurige samenwerking van 15 à 20 jaar tussen publieke en private partners. De opgave is een samenwerking te ontwerpen met een zodanige inhoud dat flexibel kan worden omgegaan met veranderende economische- en marktomstandigheden. Dit is geen geringe opgave vanwege een onzeker en niet te voorspellen toekomst. En publieke en private partners hebben de neiging om zekerheden te fixeren. Hier is sprake van contingente sturing, sturing op veranderende omstandigheden die niet te voorzien zijn. Hoeveel flexibiliteit de betrokken partijen zich in het samenwerkingsproces kunnen vooroorloven, gegeven de eigen organisatiedoelstellingen, is de vraag.

Conclusie

Flexibiliteit blijkt één van de belangrijkste elementen bij langlopende samenwerking tussen publieke en private partijen. Het in een vroeg stadium vastzetten en fixeren van inhoud, is een belemmering voor de kwaliteitsontwikkeling en voor het kunnen anticiperen op veranderende omstandigheden. Fixatie op de inhoud en deze fixatie contractueel vastleggen kan in tijden van veranderende omstandigheden aanleiding geven tot terugtrekking van betrokkenen, contractbreuken met alle juridische consequenties van dien, vertragingen in de ontwikkeling en natuurlijke de fricties tussen de partners.

4.3 Vertrouwen nader verkend

Flexibiliteit en vertrouwen: twee kanten van dezelfde medaille

De gebruikte theoretische concepten van Teisman, die ik in de vorige paragraaf heb gebruikt om procesmanagement nader te preciseren, hebben in zijn theorie een relatie met vertrouwen. Met name het creëren van flexibiliteit ten aanzien van de inhoud beschouwt hij als een belangrijke voorwaarde om kwaliteit tijdens de langlopende samenwerking, te realiseren. Flexibiliteit heeft te maken met vertrouwen. Het vertrouwen dat partijen eruit zullen komen wanneer omstandigheden veranderen. Dit staat in schril contrast met het contractueel dichttimmeren van de inhoud. De praktijk laat ook zien dat het niet mogelijk is om alles contractueel vast te leggen omdat de toekomst niet voorspelbaar is. Wat volgens de literatuur (Teisman e.a., 2001, 50; Klijn, 2002, 266 Ark en Edelenbos, 2006, 273) nodig is, is vertrouwen tussen de partners teneinde om te kunnen gaan met veranderende omstandigheden. En waarbij de flexibiliteit zo groot mogelijk is door zo min mogelijk inhoud contractueel vast te leggen. In deze paragraaf ga ik nader in op vertrouwen in relatie tot contracten en typen vertrouwen die in de casussen naar voren komen.

Vertrouwen en contracten horen bij elkaar

Het denken over contracten in de interviews, kent een bandbreedte van een positieve functie (contract als sturingsmechanisme) tot een meer negatieve functie (contract voor als het fout loopt). Binnen die kwalificatie is de betekenis die aan contracten wordt gegeven, heel divers. Contract als bevestiging van gegroeid vertrouwen. Contracten als verantwoording naar de eigen organisatie. Contract als 'rust' moment. Contract als (tussentijds)resultaat dat en psychologisch en stimulerende effect heeft voor de samenwerking in de volgende fase. Contract als privaatrechtelijke overeenkomst als continue factor in een wisselende bestuurlijke omgeving. Contract als een bevestiging van de langdurige samenwerking.

Over het algemeen wordt het contract door de geïnterviewden, in een professionele omgeving, als noodzakelijk beschouwd. Tegelijkertijd wordt het contract ook gerelativeerd door de betrokkenen. Er is overeenstemming dat niet alles op papier te regelen. Dat deel dat niet te regelen is, krijgt vorm via het samenwerkingsproces. Vertrouwen wordt daarbij genoemd als een belangrijke betekenisvolle factor. De directe relatie tussen contracten en vertrouwen wordt door de betrokkenen gelegd in de zin dat meer vertrouwen zou kunnen leiden tot minder omvangrijke contracten. Contracten zouden meer op hoofdlijnen kunnen worden gesloten. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat door vertrouwen tussen publiek en private

actoren het vermogen aanwezig is om de participeren op de consequenties van veranderende omstandigheden (zie ook Klijn, Teisman, 2002,76; Arke en Edelenbos, 2001, 275). Deze relatie tussen vertrouwen en contracten is door de geïnterviewden in meer of mindere mate gelegd. De vraag is daarmee niet beantwoord wat er dan op hoofdlijnen zou moeten worden vastgelegd en hoe dit er in de praktijk uitziet. Een eerste aanzet heb ik willen geven door de contracten te analyseren op een aantal indicatoren in relatie tot harde uitgangspunten en zachte uitgangspunten. De harde en zachte uitgangspunten koppel ik aan de mate van flexibiliteit en de mate van dynamiek die in de contracten is terug te vinden. De uitkomst hiervan is in onderstaande tabel terug te vinden.

	<i>Transvaal (realisatiefase)</i>	<i>Binckhorst (haalbaarheidsfase)</i>	<i>Leidschenveen (realisatiefase)</i>
Indicatoren			
Politiek ideologisch	Dynamisch	Dynamisch	Dynamisch
Financieel economisch	merendeel statisch, en deel dynamisch	dynamisch op IOK; statisch op AAA	Statisch
Kwaliteit	Deels statisch deels dynamisch op stedenbouw; statisch op OR	Dynamisch	statisch op hoofdstructuur; dynamisch op stedenbouwkundige uitwerkingen
Programma	statisch op omvang; dynamisch op wijziging nav markt	Dynamisch	statisch op sociale woningbouw en minimaal aantal woningen dynamisch op optimaliseren
Juridisch planologisch	statisch, volgend op stedenbouwkundige uitwerking	Statisch	statisch op hoofdbestemming; dynamisch op uitwerking
Rollen	gescheiden: statisch	hybride: dynamisch	hybride: dynamisch
Geschillen regeling	Dynamisch	Dynamisch	Dynamisch

Tabel 9 : Scores contractanalyse casussen

De scores op de contracten en komen overeen met de fasen waarin de casussen zich bevinden. Tegelijkertijd blijkt uit de bespreking van de casussen dat de praktijk heel wat meerduidiger is dan het geschreven contract. Er komt een beeld van uniciteit naar voren. De context van de samenwerking en de manier waarop de samenwerking door de partners wordt vormgegeven bepalen in hoge mate de vormgeving van de samenwerking.

Transvaal lijkt op het eerste gezicht een statisch dichtgetimmerd project te zijn. Echter in de praktijk blijken afwijkingen mogelijk te zijn. Het vermogen om belangentegenstellingen 'op te lossen' is in de loop der jaren gegroeid omdat ook het vertrouwen gegroeid is.

De dynamiek van de Binckhorst heeft alles te maken met de fase van de ontwikkeling waarin het verkeert. In de haalbaarheidsfase wordt onderzocht of partijen via een gemeenschappelijke inhoud tot een gezamenlijke organisatievorm kunnen komen. Er is nog veel mogelijk en de samenwerking en het vertrouwen is nog jong. Het kan nog alle kanten op.

In Leidschenveen is een aardige mix te vinden van vertrouwen (flexibiliteit) en een contract op hoofdlijnen. Er is ruimte gelaten om te anticiperen op veranderende marktomstandigheden door een gezamenlijke ontwikkeling van bijvoorbeeld stedenbouwkundige uitwerkingen. Binnen deze uitwerkingen kunnen private partijen voor een groot deel het woningbouwprogramma bepalen.

De contract-analyse geeft wel een bepaalde richting aan. Ik kan er echter geen directe conclusies aan verbinden omdat het toevoegen van de specifieke context noodzakelijk is om de waarde van de contracten te kunnen bepalen in relatie tot vertrouwen. Met de specifieke context bedoel ik in dit geval de wijze waarop in de praktijk van de casussen, inhoud wordt gegeven aan de samenwerking tussen de publieke en private partners.

Conclusie

De directe relatie tussen contracten en vertrouwen is gelegen in de veronderstelling dat meer vertrouwen zou kunnen leiden tot minder omvangrijke contracten. Contracten zouden dan meer op hoofdlijnen kunnen worden gesloten. De tweede veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat door vertrouwen tussen publiek en private actoren het vermogen aanwezig is om om te gaan met de consequenties van veranderende omstandigheden. De context van de samenwerking en de manier waarop de samenwerking door de partners wordt vormgegeven bepalen in hoge mate de vormgeving van de samenwerking.

Wederzijds voordeel halen uit de samenwerking is basis voor calculatief vertrouwen

Mijn scriptie heeft tot doel er achter te komen welke rol en betekenis vertrouwen heeft in de samenwerking tussen publieke en private partijen. Er zijn verschillende typen van vertrouwen uit de theorie te distilleren. De vraag is of deze typen van vertrouwen terug te vinden zijn in de wijze waarop de partners in de praktijk de samenwerking vormgeven. En daarnaast of deze typen wel of niet aansluiten op de wijze waarop de geïnterviewden in de casussen invulling geven aan vertrouwen. Zoals reeds aangegeven onderscheidt Klijn (2002, 272) twee typen vertrouwen. Het *calculatieve vertrouwen* is gebaseerd op een rationele grondslag en gaat er vanuit dat er toekomstige wederzijdse voordelen te behalen zijn. Het gaat om een kosten-baten afweging in relatie tot de samenwerkingspartner. Vertrouwen is hiermee voorwaardelijk. Er wordt vertrouwen gegeven in de verwachting hier iets voor terug te ontvangen. Vertrouwen is daarmee altijd gericht op wederzijds evenwicht. Wordt dat evenwicht telkenmale verstoord, dan brokkelt het vertrouwen af. Dat wil zeggen de calculatieve grenzen van vertrouwen worden overschreden. Heel regelmatig wordt vertrouwen gekoppeld aan de slogan 'afpraak is afspraak', gekoppeld aan een belofte (demissionair minister Verdonk is hiervan het grote voorbeeld). Dit is een enge opvatting van vertrouwen. Ook al kan vertrouwen louter calculatief zijn, het is ook vaak impliciet. We worden vaak betrokken bij samenwerking zonder iets te beloven.

Het *sociaal georiënteerd vertrouwen* is gebaseerd op gemeenschappelijke normen en waarden van de partners in combinatie met een zekere mate van chemie tussen de partners. De basis hiervoor is verbinding met een collectief en het gevoel iets verschuldigd te zijn aan andere actoren in dit collectief.

En dan is er *blind* vertrouwen. Volgens Klijn (2002, 272) is blind vertrouwen, vertrouwen zonder rationele basis. Anders gezegd, blind vertrouwen is per definitie niet kritisch, niet waakzaam en kent geen vaste eigen waarden.

De filosofen Solomon en Flores (Een kwestie van vertrouwen, 2002, 113) onderscheiden *authentiek vertrouwen*. Vertrouwen dat primair gericht is op de integriteit van relaties en niet gericht op persoonlijke (cq zakelijk) voordeel.

Met deze twee laatste typen vertrouwen (uit de psychologie, sociologie en economie zijn nog meer typen en analyses over vertrouwen te onderscheiden), raak ik aan andere wetenschappelijke disciplines dan de bestuurskundige in relatie tot gebiedsontwikkeling. Het ligt wellicht voor de hand te veronderstellen dat het begrip vertrouwen misschien beter begrepen kan worden vanuit de filosofische en psychologische hoek. Maar de relatie tussen vertrouwen en publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling is al in menig wetenschappelijke publicatie neergelegd.

Om een nader verkenning te doen naar welke typen vertrouwen in de samenwerking tussen publieke en private partijen een rol spelen, kies ik er voor om met de twee typen van Klijn, calculatieve vertrouwen en sociaal georiënteerd vertrouwen, de casussen te analyseren. Ik ga er vanuit dat het type blind vertrouwen nauwelijks een rol van betekenis speelt in de samenwerking tussen de actoren. Wat betreft authentiek vertrouwen, alhoewel een belangwekkend thema, gaat dit voorbij de gekozen vraagstelling. Het gaat hierbij om fundamentele waarden binnen intermenselijke relaties, wat te ver voert voor het onderwerp van mijn scriptie.

In de casus Transvaal lijken er in de beginfase van de samenwerking beide typen vertrouwen nauwelijks voor te komen. De partijen staan lijnrecht tegenover elkaar. Investeren in elkaar opdat er later voordelen te behalen zijn, lijkt lange tijd geen optie. Het besef elkaar toch nodig te hebben heeft ertoe geleid dat calculatief vertrouwen uiteindelijk het leidende principe is binnen deze samenwerking. Dit wordt bevestigd door uitspraken van zowel de private als publieke partij. De corporatie vertrouwt erop dat de gemeente de publiekrechtelijke procedures zodanig voert dat deze aansluiten op de planning van de aanleg van de openbare ruimte. Deze planning leidt tot kostenbesparing voor de corporatie. De gemeente geeft aan dat er sprake is van een 'gearrangeerd huwelijk', niet van harte maar de noodzaak is er. De hoop is er dat op termijn de maatschappelijke kosten en opbrengsten in verhouding staan met de financiële kosten en opbrengsten. Beide partijen maken deze calculatie en het vertrouwen is hierop gebaseerd. Wat betreft het sociaal georiënteerd vertrouwen is er wel een indicatie dat dit een rol, zij het marginaal, speelt. Dit uit zich door uitspraken dat de corporatie een sociaal ondernemer is en dus dicht tegen de maatschappelijke doelstellingen van een gemeente ligt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de cultuur en chemie tussen de partners niet altijd op elkaar aansluit. Het lijkt erop alsof de veranderende rol van de corporatie (van samen naar apart) ten opzichte van de gemeente, de samenwerking diffuser heeft gemaakt.

Het calculatief vertrouwen is in het begin van een samenwerking belangrijk wanneer partners elkaar nog niet zo goed kennen. Vertrouwen ontstaat als gevolg van het vooruitzicht dat samenwerking voor beide partijen voordeel gaat opleveren. Bij de Binckhorst is dit het geval. Een prille samenwerking, ook omdat de drie partners nog niet eerder in deze samenstelling met elkaar samenwerken. Een sociaal georiënteerd vertrouwen zal nog moeten groeien. Toch geeft een aantal citaten van de geïnterviewden die betrokken zijn bij de Binckhorst, al een indicatie hiervan door de woorden als 'we spreken dezelfde taal' of 'het gezamenlijke is wezenlijk' en 'het avontuur met elkaar aangaan'. De vraag is of deze indicatie zich zal doorzetten.

Indien de samenwerking langer duurt en de partners elkaar beter (leren) kennen zal naast het calculatief vertrouwen, mogelijk ook het sociaal georiënteerd vertrouwen een grotere rol spelen dan in het begin van de samenwerking. In Leidschenveen blijft calculatief vertrouwen de leidraad voor de samenwerking. Het sprekende voorbeeld hiervan is dat het samenwerkingscontract tussen de publieke en private partijen is opgebroken. Dit is gebeurd vanuit het vertrouwen dat het herstellen van de balans tussen publiek en privaat op de lange termijn meer financiële en maatschappelijke opbrengsten genereert dan in een situatie van onbalans. Wat betreft het sociaal georiënteerd vertrouwen wordt er toezicht gehouden door de Raad van Commissarissen op de private onderneming vanuit een gedeeld perspectief en een zekere mate van onderlinge binding. In die zin is er in de samenwerking een balans gegroeid.

Conclusie

De geïnterviewden geven allen blijk van verbondenheid met het thema vertrouwen. Uit de interviews blijkt dat vertrouwen als begrip leeft. Men heeft het over vertrouwen maar in de samenwerking wordt er als zodanig niet over gesproken. Het vertrouwen zelf is geen onderwerp van gesprek tussen de samenwerkingspartners. Doordat er in de interviews wel expliciet naar gevraagd is lijkt het erop dat dit heeft bijgedragen aan het proces van vertrouwen tussen de partners. Het praten over vertrouwen heeft als effect dat de geïnterviewden zich meer en anders bewust worden van deze factor in de samenwerking. Het blijft dan niet alleen bij de constatering dat vertrouwen belangrijk is. Maar dan gaat het erom hoe dat vertrouwen eruit ziet en wat voor effect het heeft.

Voor wat betreft het typen vertrouwen. Het calculatief vertrouwen is in het begin van een samenwerking belangrijk wanneer partners elkaar nog niet zo goed kennen, zoals de Binckhorst. Vertrouwen ontstaat als gevolg van het vooruitzicht dat samenwerking voor beide partijen voordeel gaat opleveren. Indien de samenwerking langer duurt en de partners elkaar beter (leren) kennen zal, naast het calculatief vertrouwen, mogelijk ook het sociaal georiënteerd ver-

trouwen een grotere rol spelen dan in het begin van de samenwerking. Dit verschijnsel komen we tegen bij Leidschenveen.

Bovengenoemde conclusies worden door Transvaal gelogenstraft. Ondanks dat de partners elkaar kennen is er in het begin op alle fronten geen vertrouwen. De veranderende rollen van gemeente en corporatie hebben blijkbaar zo'n wissel getrokken dat er nauwelijks ruimte was om de samenwerking in die specifieke Transvaalse situatie te laten groeien en bloeien.

Dit bevestigt eens te meer dat elke samenwerking en elke vorm van vertrouwen in de specifieke praktijk, op zichzelf staat. Generalisaties en eenduidigheid passen niet bij vertrouwen.

4.4 Opbouwen en vasthouden van vertrouwen

Voorspelbaarheid, kwetsbaarheid en risico: rol bij de groei en behoud van vertrouwen

In deze paragraaf borduur ik voort op het thema vertrouwen maar dan vanuit de invalshoek wat nodig is om vertrouwen op te bouwen en vast te houden.

Bij de opbouw van vertrouwen gaat het erom welke factoren de groei stimuleren.

In de literatuur wordt een aantal aanwijzingen gegeven die de groei van vertrouwen in de samenwerking positief zouden kunnen beïnvloeden. Klijn (2002, 265) refereert aan a) de positieve samenwerkingsgeschiedenis en b) het voordeel dat de samenwerking geeft. In een andere publicatie benoemen Klijn en Teisman (2002, 74, 75) positieve groeifactoren als c) wederkerigheid in de relatie, d) het stabiliseren van de relatie en e) procesregels in de samenwerking die aangeven hoe bijvoorbeeld om te gaan met conflicten. Met deze elementen analyseer ik de casussen op de groei van vertrouwen.

Het vasthouden van vertrouwen is het consolideren van vertrouwen. In de praktijk betekent dit dat vertrouwen niet telkens weer geschonden 'mag' worden omdat vertrouwen een element van kwetsbaarheid in zich draagt. Een zekere voorspelbaarheid van het gedrag van de ander is nodig en tegelijkertijd is het risico van schending altijd aanwezig (Klijn, 2002, 264). De theoretische elementen die ik benoem voor de opbouw vallen voor een deel in de elementen die ik benoem voor het consolideren.

Bewezen lange termijn samenwerking bevordert opbouw en consolidatie vertrouwen

In confrontatie met de casussen zijn de genoemde elementen voor de opbouw en het vasthouden van vertrouwen te operationaliseren.

Tussen de corporatie Staedion en de gemeente ligt een *samenwerkingsgeschiedenis*. In deze specifieke context lijkt het erop dat deze geschiedenis niet noemenswaardig heeft bijgedragen aan het vertrouwen tussen de partners. Het kan dus kunnen zijn dat deze geschiedenis grilloos van aard is geweest. Dit aspect heb ik niet nader onderzocht. In ieder geval is in alle Transvaal-interviews deze samenwerkingsgeschiedenis niet genoemd als 'teren op een verleden'.

In de casus Binckhorst is door de gemeente de samenwerkingsgeschiedenis wel als een van de elementen voor selectie van BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed meegewogen. De invloed van eerdere positieve samenwerking in Den Haag klinkt zowel door in de gemeentelijke besluitvormingsdocumenten als in de interviews met zowel de publieke als de private partners. Tussen de private partijen zelf ligt geen samenwerkingsgeschiedenis. Het vertrouwen zal tussen de twee organisaties nog moeten groeien.

In Leidschenveen is het met name Bouwfonds MAB die elders in Den Haag als enige private partner in een PPS deelneemt met de gemeente. De andere grote ontwikkelaars Heijmans, BAM en AM wonen hebben allen een samenwerkingsrelatie met de gemeente, zij het in een minder intensieve vorm dan Bouwfonds MAB. Dit gegeven is voordeel voor de opbouw van vertrouwen. Partijen zijn al ingevoerd in elkaars kennis en kunde. Ook in de zin van, wat kunnen we van elkaar verwachten?

Conclusie

De samenwerkingsgeschiedenis geeft inzicht in wat je van elkaar kunt verwachten zowel in positieve als in negatieve zin. Indien er sprake is van een 'tot elkaar veroordeelde' samenwerking,

zoals bij Transvaal, en de partners kennen elkaar, dan is dat niet per definitie een garantie voor succes.

Gezamenlijke (tussentijdse) successen bouwt vertrouwen op en houdt het vast

Wat levert de samenwerking op waardoor de groei van vertrouwen zich zal voortzetten? Dit betekent tevens dat wat de samenwerking oplevert ook een rol speelt bij het vasthouden van vertrouwen. Het gaat niet om eenmalige 'opbrengsten' maar regelmatige 'opbrengsten' in de tijd. In Transvaal is het opdelen van de fysieke herstructurering in fasen een belangrijke beslissing voor beide partijen geweest om de samenwerking op gang te helpen. Dit heeft geleid tot het eerste contract. Ook voor Transvaal is de medewerking van de gemeente voor de vele publiekrechtelijke procedures die voor de corporatie direct financieel voordeel kan opleveren⁴¹, cruciaal. Voor de gemeente levert de samenwerking een verbetering van de sociaal, fysiek en economische positie van Transvaal als onderdeel van de stad. De corporatie is in de samenwerking een partner die investeert in de stad.

41) door de koppeling van aanleg openbare ruimte en realisatie vastgoed is sprake van een kostenbesparing

In Leidschenveen is de beslissing om de samenwerkingsovereenkomst open te breken een belangrijke stap geweest in het opbouwen van vertrouwen tussen de partners. Er was blijkbaar vertrouwen dat de herziening meer zou opleveren dan het staande contract. De bouwproductie in Leidschenveen wordt geleverd door de privaatrechtelijke gebiedsonderneming. Een dergelijke constructie verhoogt de productie en de sturing is transparant. Dat wekt vertrouwen. Succesvolle resultaten die het vertrouwen in de samenwerking zelf bevorderen zijn de afgesloten contracten in de drie gebiedsontwikkelingen. Zij vervullen een rol bij de groei van het vertrouwen. Een mentale impuls indien de soms moeizaam tot stand gekomen contracten ook getekend worden. Die mijlpalen leveren weer stimulansen voor de volgende fase.

Conclusie

Het behalen van tussentijdse resultaten en deze successen met elkaar delen, houdt vertrouwen vast. Het gaat hierbij niet om eenmalige 'opbrengsten' maar regelmatige 'opbrengsten' in de tijd. Als het maar genoeg oplevert voor beide partijen groeit vertrouwen 'vanzelf'.

What's in it for me and me

Het punt van *wederkerigheid* in de samenwerking is in de interviews een terugkerend thema. Partners moeten het gevoel hebben dat de investeringen die zij doen overeenkomen met de risico's die ze lopen. Dit in het kader van het vooruitzicht op maatschappelijk en of financieel voordeel. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de balans tussen geven en nemen in orde moet zijn. Het in evenwicht blijven van de balans is een voorwaarde voor consolideren van vertrouwen. In Leidschenveen is de balans rechtgetrokken door het evenwicht te herstellen tussen het aandeel privaat en het aandeel publiek. Ook in de herziening van de samenwerkingsovereenkomst is er het gevoel geweest van een evenwichtige packagedeal. In Transvaal is de uitkomst dat de onrendabele top van de fysiek aanpak min of meer gelijkelijk over de partners is verdeeld. Om tot deze uitslag te komen hebben partners lang onderhandeld. Beide partners vonden dat de ander het zou moeten doen. Dat wil zeggen de ander zou voor een groot deel de investeringen moeten plegen en de risico's moeten lopen. De wederkerigheid kan in Transvaal fluctueren. Dit zou te maken kunnen hebben met de veranderende rollen van gemeente en corporatie. Het vertrouwen in elkaar kunnen, lijkt de kern van de groei en het vasthouden van vertrouwen in Transvaal te zijn. In de Binckhorst heeft het contract van harde aanvullende afspraken over verwerving geleid tot scherpe onderhandelingen. Met name vanuit de private partners speelde de verhouding tussen de investeringen in relatie tot de risico's die gelopen worden, een grote rol. Hoe deze balans in de haalbaarheidsfase wordt opgelost, moet nog blijken.

Conclusie

Het in evenwicht blijven van de balans tussen geven en nemen is een voorwaarde voor consolideren van vertrouwen. Het vertrouwen in elkaar kunnen (*wederkerigheid*), is een essentieel bij

de groei en het vasthouden van vertrouwen.

Continuïteit en herijking geeft vertrouwen

Bij het *stabiliseren van de relatie* als groeifactor van vertrouwen tussen de partners horen verschillende aandachtspunten. Een veel gehoorde opmerking in de interviews is het belang van *continuïteit van personen*. Bij elke wisseling zal vertrouwen weer opgebouwd moeten worden. Het collectieve geheugen blijft gewaarborgd bij de stabiliteit van personen. Hiermee is m.i. niet gezegd dat per definitie personen niet zouden moeten wisselen. Allereerst is het van belang een klimaat van vertrouwen te ontwikkelen waarin personen in en uit kunnen treden. Te snelle wisseling geeft discontinuïteit. Maar het is denkbaar dat een organisatie of een project in een bepaalde fase een bepaalde competentie vraagt. Het kunnen anticiperen op deze ontwikkeling is onderdeel van het stabiliseren van de relatie.

In Leidschenveen is er sprake van verschillende directeurswisselingen. Voor een deel is dit fase-afhankelijk geweest. Voor een deel ook niet en geeft dit instabiliteit in de te varen koers. De onafhankelijke cultuur en het gebrek aan samenwerkingscultuur van de aparte gebiedsorganisatie bij de overgang naar Den Haag, heeft tot veel samenwerkingsspanning geleid, met name op de werkvloer. De samenwerkingscultuur heeft zich moeten zetten en dit blijft een punt van aandacht.

In de Binckhorst heeft wisseling van personen plaatsgevonden tussen het selectieproces en de ondertekening van de contracten (9 maanden). Dit gegeven is wel genoemd in de interviews. In het prille begin is er blijkbaar behoefte aan vaste personen omdat de kaders nog vastgesteld moeten worden. De samenwerking is kwetsbaar en verdraagt geen snelle wisseling van personen.

Bij deze continuïteit hoort ook continuïteit van proces. Dit betekent dat de partners met elkaar in gesprek blijven en elkaar geregeld ontmoeten. Het betekent zorgdragen dat er geen lange (proces)onderbrekingen plaatsvinden. In de projectgroep cq stuurgroepen in Transvaal en Binckhorst vinden regelmatig terugkoppeling en voortgangsdiscussies plaats. Dit zijn belangrijke gremia in het samenwerkingsproces.

Het stabiliseren van de relatie heeft een rechtstreekse relatie met het regelmatig herijken van de gezamenlijke doelen en het herijken van gezamenlijke belangen. Dit is dus geen eenmalige gebeurtenis. Uit de casussen komt hieruit een verschillend beeld. In Transvaal lijkt in de haalbaarheidsfase onvoldoende aandacht te zijn aan een proces waarin de gezamenlijke doelen en belangen zelf onderwerp van gesprek zijn geweest. Daarnaast speelde de verschillende percepties van de partners op wie welke rol zou moeten spelen. In de realisatiefase is meer stabiliteit gekomen. Het blijft wel een wankel evenwicht waar het bij tijd en wijle nodig is stil te staan bij waar de partijen in de samenwerking staan. Dit heeft mogelijk voor een deel te maken met een scherpe scheiding van taken en verantwoordelijkheden. Daardoor kan de aandacht verslappen voor het grotere geheel. In Leidschenveen heeft een herijking van doelen en belangen plaatsgevonden in de herziening van de samenwerkingsovereenkomst. Deze herijking in de vorm van een concreet contract heeft een positieve rol gespeeld bij het opbouwen van vertrouwen tussen de beide partners. Herijking van de belangen heeft ook plaatsgevonden via de communicatie tussen de geïnterviewde commissarissen. De basis hiervoor is regelmatig contact houden (ook al is er geen directe aanleiding) zodat wederzijds er geen verrassingen ontstaan bij de besluitvorming. Dit investeren in de relatie draagt bij aan de opbouw van vertrouwen. In de Binckhorst zal het inleven in de perceptie van de ander om tot gezamenlijke inhoud te komen, een van de opgaven voor het opbouwen van vertrouwen. In een dergelijk complexe haalbaarheidsonderzoek zal het benoemen van grenzen en mogelijkheden een belangrijk onderwerp van gesprek moeten zijn. De geïnterviewden leggen een nadruk op samenwerking en teamgeest. De consequentie hiervan is een open en transparante attitude.

Conclusie

Indien een (organisatie)cultuur van samenwerking en vertrouwen is gezet, hoeft gedoedeerde

wisseling van personen geen probleem te zijn. Het creëren van een cultuur van samenwerking vanaf het prille begin is cruciaal voor de verdere groei van het vertrouwen. De eerste slag is een daalder waard.

Dit heeft mogelijk voor een deel te maken met een scherpe scheiding van taken en verantwoordelijkheden. Daardoor kan de aandacht verslappen voor het grotere geheel.

Dit investeren in de relatie draagt bij aan de opbouw van vertrouwen.

Het benoemen van grenzen en mogelijkheden een belangrijk onderwerp van gesprek moeten zijn. De geïnterviewden leggen een nadruk op samenwerking en teamgeest. De consequentie hiervan is een open en transparante attitude.

Procesregels in de samenwerking kunnen het verschil maken

De procesregels in de samenwerking kunnen het verschil maken. In Transvaal is bijvoorbeeld de afspraak dat er partijen elkaar informeren over de hobbels die er genomen moeten worden in de projectgroep. En via een gezamenlijke strategie (bijvoorbeeld wie brengt in?) deze punten aan de orde stellen in de Stuurgroep Transvaal. In de Binckhorst is ook een dergelijke trapsgewijze structuur aangebracht. In Leidschenveen is de Raad van Commissarissen het juridische podium waarop de beslissingen worden genomen. Daarnaast functioneert een 'informele' Stuurgroep waarin twee wethouders namens het College (als aandeelhouder) zitting hebben. Wat daar gebeurt, is onderdeel van het samenwerkingsproces. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de procesregels al werkenderweg worden ontwikkeld.

Conclusie

Een bewust en weloverwogen kiezen van een structuur van besluitvorming is nog geen gemeengoed. Het kan het verschil maken door duidelijke af te spreken hoe de processen lopen. Het gaat hierbij niet zozeer om een gecontroleerd proces maar eerder op welke wijze conflicten en problemen worden besproken en waar uiteindelijk de besluitvorming plaatsvindt.

4.5 Eindconclusie: rol en betekenis van vertrouwen

In deze slotparagraaf wordt getracht een antwoord te dichten op de hoofdvraag die gesteld is in deze scriptie:

In hoeverre en op welke wijze speelt vertrouwen een rol van betekenis bij het proces van samenwerking tussen publieke en private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

Allereerst is vertrouwen een thema dat leeft binnen de samenwerking tussen publieke en private partners. Vertrouwen wordt benoemd in termen van wederkerigheid en aandacht krijgen voor de eigen positie. Het praten over het thema zelf, het benoemen van vertrouwen is in de onderzochte casussen geen gemeengoed. Sowieso komt het evalueren van samenwerkingsprocessen weinig voor.

Het is een kwetsbaar thema omdat het kweken en opbouwen van vertrouwen niet vanzelf gaat. En toch kiezen partijen voor samenwerking. Dit is niet uit altruïsme maar omdat de samenwerking iets oplevert of gaat opleveren. Door de samenwerking is voordeel te halen. In die zin is calculatief vertrouwen de motor van samenwerking. Dit vooral in een beginnende samenwerking waar nog niet bewezen is dat voordeel uit de samenwerking te halen is. Ook in de zich ontwikkelende samenwerking speelt vertrouwen met 'beleid'. Blind vertrouwen (kritiekloos vertrouwen) leidt tot faillissement. Vertrouwen met waakzaamheid is in de bestudeerde casussen terug te vinden. Vertrouwen in de setting van publiek private samenwerking is nooit ongericht maar gericht. De casus Leidschenveen laat zien dat gerichtheid op het herstellen van evenwicht tussen publieke en private partners voortkomt uit de verwachting dat daarmee meer voordeel is te halen dan in de situatie van onbalans.

De bloedgroep van de partners, publiek of privaat, speelt een grote rol in de samenwerking. De beelden die over en weer over de andere partner leven, vormen soms een belemmering voor de samenwerking. Het gaat hierbij niet zozeer om de persoonlijke samenwerking tussen medewerkers maar veeleer om organisatiebeelden. Het blijft ingewikkeld om vertrouwen op te bouwen omdat het klimaat waarin de samenwerking ontstaat vaak wantrouwendheid is. Wat daarbij speelt is de angst voor te grote risico's in relatie tot de investeringen of de angst te weinig voordeel te (zullen) ontvangen. Het blijkt dat in zo'n situatie gezaghebbend leiderschap van grote betekenis is om processen vlot te trekken en een koers uit te zetten. Naast leiderschap is het van belang om regelmatig de gezamenlijke percepties af te hechten en de gezamenlijke doelen te blijven formuleren. Partners herkennen zich in de percepties en de doelen waarbij deze ook geoperationaliseerd worden en benoemd. Dit betekent dat geïnvesteerd moet worden in het proces. Onderbrekingen in een proces breken af. Regelmatige contactmomenten, ook als zijn ze ogenschijnlijk niet nodig is, helpt bij het opbouwen van vertrouwen. We kunnen dit ook het herijken van belangen noemen.

Het ingewikkelde van vertrouwen is dat het niet te vangen is. En tegelijkertijd is het een constante factor in samenwerking, zoals de praktijk van de casussen laten zien. Het is niet te vangen omdat het een relationele factor is. Weliswaar verbonden aan (toekomstig) wederzijds voordeel maar dat is niet zeker. Risico lopen, kwetsbaar zijn en gedrag kunnen voorspellen zijn de elementen hiervan. Het relationele aspect zit in het gegeven dat vertrouwen geven, is vertrouwen ontvangen. Als vertrouwen gegeven wordt en leidt niet tot het gewenste gedrag van de samenwerkingspartner, dan treedt erosie op en afbouw van vertrouwen.

Natuurlijk is de samenwerkingsgeschiedenis tussen de partners van belang. Maar de casus Transval laat zien dat dit geen garantie is. In de veranderende rollen waarin publieke en private partijen zijn terechtgekomen, is loslaten van datgene wat organisaties gewend waren te doen, essentieel. Loslaten en vertrouwen geeft de flexibiliteit van de samenwerking weer.

Bovenstaande opmerkingen zijn gedestilleerd uit het theoretisch kader en de praktijk van vertrouwen. Bij de bestudering van de casussen komt naar voren dat dergelijke gebiedsontwikkelingen niet maakbaar zijn. Daarvoor zijn de actoren te verschillend, zijn ze met teveel en kunnen ze onvoorspelbaar zijn. En de omgeving is buitengewoon complex geworden. Daarom bestaan er geen blauwdrukken voor samenwerking. Er bestaat geen handleiding voor het verkrijgen, opbouwen en consolideren van vertrouwen. In elke samenwerking zal opnieuw het vertrouwenswiel uitgevonden moeten worden omdat de spelers veranderen en de context telkens weer anders is.

Wel heb ik theoretisch en empirisch menen te hebben aangetoond dat vertrouwen een belangrijk element is in publieke en private samenwerking. En dan met name bij langlopende samenwerking. Vertrouwen is een zacht element in een harde context. In het kader van een wetenschappelijke benadering gericht op gebiedsontwikkeling maakt dat het operationaliseren van vertrouwen onwezenlijk en ongrijpbaar is. Het is echter wel een constante (on)grijpbare factor. Daarom heet mijn scriptie ook Kunst van het vertrouwen.

Is daarmee de hoofdvraag van mijn scriptie beantwoord? Ja en nee.

Ja. Omdat ik heb gezien dat vertrouwen een rol speelt bij langlopende samenwerking bij publiek private samenwerking. Alleen al door het gegeven dat de geïnterviewden een duidelijke betrokkenheid bij het thema lieten zien. Het is een rode draad.

Nee. Over hoever die rol gaat en op welke wijze is wel het een en ander gezegd, maar precies weten doe ik het niet. Het ligt er soms maar net aan of partners in staat zijn om boven zichzelf uit te stijgen door gecalculeerde risico's te nemen en in hun creativiteit bereid zijn hun eigen grenzen op te schuiven naar die van de ander.

Literatuurlijst

Ark, G.H.R. van, J. Edelenbos (2005) Collaborative Planning, Commitment, en Trust: Dealing with Uncertainty in Networks (pag. 271-283)

Castells, M. (1992), European Cities, the informational society and the global economy. Amsterdam: Centrum voor grootstedelijk onderzoek

Castells, M (1996), The rise of the network society. Oxford: Blackwell (deel 1 serie: The information age. Economy, society and culture)

Bekkering, T., e.a. (2001), Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven. Utrecht: Het Spectrum

Berg, L. van den, e.a.(2005), The need for organising capacity in managing European metropolitan regions. Ashgate/Aldershot: Euricur

Bruijn, J.A. en E.F. ten Heuvelhof (2002), Procesmanagement in T. Abma, R.J. in 't Veld (red), Handboek Beleidswetenschap. Amsterdam: BOOM (pag 193-207)

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1995), Management in netwerken. Utrecht: Lemma BV The information age. Economy, society and culture

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002), Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service

Bruijn, J.A. de e.a. (2004), Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen. Utrecht: Lemma BV

Bruil, A.W. e.a. (2004), Integrale gebiedontwikkeling. Het stationsgebied 's Hertogenbosch. Amsterdam: uitgeverij SUN

Daamen, T. (2005), De kost gaat voor de baat uit. Markt middelen en ruimtelijk kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Amsterdam: uitgeverij SUN

Frissen, P.H.A. (1996), De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal. Schoonhoven (pag. 190-192 en 234-236)

Hendriks, F en P.W. Tops (2001), Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening Interpretaties van een pluriforme praktijk in Beleid en Maatschappij nr.28 (pag.106-119)

Jacobs, J (1992), Handel en bestuur: twee stelsels. Utrecht

Kenniscentrum PPS (2004a), Samenwerkingsmodellen en de juridisch vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag

Kenniscentrum PPS (2004b), Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling, Den Haag

Klijn, E.H. (2002), Vertrouwen en samenwerking in netwerken. Een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisatorische samenwerking. Beleidswetenschap 16e jaargang nr. 3 (pag. 259-279)

- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2002), *Barrières voor de totstandkoming van publiek private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek*. in: H. van der Ham, J.F.M, Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma (pag 47-76)
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan, H. van der Ham (2002), *Slotbeschouwing: Partnerships passing in the night?* In: H. van der Ham, J.F.M, Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma (pag 457-482)
- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2000), *Governing public-private partnersips: analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships*. In: *Public-private partnerships; theory and practice in international perspective*, edited by S.P. Osborne. London: Routledge (pag 84-102)
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan (2001), *Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing* in T. Abma, R.J. in 't Veld (red), *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: BOOM (pag. 179-192)
- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2003), *Governing public-private partnerships: analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*, in *Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective* edited by S.P. Osborne. Routledge Advances in Management and Business Studies
- Klink, van A., I. Brameza (1995), *Urban management, besturen van stedelijke gebieden met nieuw elan*. *City management en marketing* nr. 1 (pag. 33-42)
- Koppenjan, J.F.M, H. van der Ham (2002), *Tussenbalans: barrières en kansen voor publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur*. In: Koppenjan, J.F.M, H. van der Ham, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma (pag. 205-222)
- Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en Ruimtelijk procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft: Eburon
- Teisman, G.R. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: SDU Uitgevers: Academic Service
- Twist M.J.W. (2002), *Dubbelspel. Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht: Lemma
- Verbart, J (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van ruimtelijke inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon
- Verlaat, J. van 't (2006), *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. In: R.M. van Hoek (ed.), *Stedelijke gebiedsontwikkeling 2006*, MCD/thesis series, Erasmus, TU Delft, OBR, Rotterdam
- Volkskrant, kunstbijlage, pag.14-15, 4 mei 2006
- Wigmans, G. (1998), *De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*. Delft. (pag. 282-284)
- Wigmans, G. (2004), *Netwerkmaatschappij en stad: Castells, Harvey en Sassen*. In syllabus MCD-2, College van 22 september 2004, Rotterdam
- Wigmans (2006), *Plannen en ruimtelijke kwaliteit*. In syllabus MCD-2, College van 9 maart 2005, Rotterdam

Colofon

Dit is de eindscriptie van Alice van de Hoef
in het kader van de
Master City Developer (MCD) 2004 - 2006.

MCD

De opleiding wordt georganiseerd door de
Erasmus Universiteit Rotterdam, de TU Delft en
het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.



Lay-out: Martine Lukkassen
Met dank aan Hans van der Linden voor zijn
boekje 'Een kwestie van vertrouwen'

Den Haag, 15 augustus 2006

