

Samen sturen met flexibiliteit



ir. R.D. Hoogendoorn
November 2015

Samen sturen met flexibiliteit

Scriptie Master City Developer (MCD)
November 2015

Auteur: ir. R.D. Hoogendoorn
Begeleider: drs. ir. E.W.T.M. Heurkens

Samenvatting

Partijen in de gebiedsontwikkeling, waaronder gemeentes en projectontwikkelaars, zijn op zoek naar nieuwe werkwijzen waarbij de rolverdeling, samenwerking en de wijze waarop deze samenwerking contractueel vormgegeven wordt, aan verandering onderhevig is. Flexibiliteit in contracten is nog een weinig onderzocht terrein. Er is weinig bekend over in hoeverre flexibiliteit in de praktijk toegepast wordt in contracten voor gebiedsontwikkeling, welke factoren een rol spelen bij het opnemen van flexibiliteit in contracten, welk effect flexibiliteit in contracten heeft en hoe daarmee gestuurd kan worden door publieke en private actoren.

De hoofdvraag is:

In hoeverre beïnvloedt flexibiliteit in publiek-private contracten de effectieve sturing en samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

Het onderzoek bevat vier methoden om tot beantwoording van de deelvragen en daarmee de hoofdvraag te komen: literatuurstudie; empirisch onderzoek; analyse en synthese; conclusies en aanbevelingen.

Literatuurstudie

De behoefte aan flexibiliteit kan verklaard worden uit meerdere trends. De behoefte van publieke partijen aan samenwerking met private partijen is groeiend. Flexibiliteit in deze samenwerkingsverbanden is van belang. Fundamentele veranderingen in de gebiedsontwikkeling, zoals meer vraagsturing, wijziging van financiering en de verschuiving van uitleggebieden naar de bestaande stad, geven actoren het gevoel dat het niet meer opportuun is te werken met een vaststaand eindbeeld. In situaties met veel onzekerheden en een hoge dynamiek is flexibiliteit nodig en heeft het een grote waarde.

Contractvorming vindt plaats binnen bestaande formele en informele instituties. Anderzijds kennen contracten een relatie met de wijze waarop dagelijks gemanaged wordt; de contracten geven de kaders en randvoorwaarden waarbinnen sturing en samenwerking plaatsvindt. Flexibiliteit moet gezocht worden in contracten maar zeker ook in het dagelijks handelen en (informeel) samenwerken. Flexibiliteit in contracten kan bekeken worden aan de hand van de vragen "**wat**", "**hoe**", "**hoeveel**" en "**waaraan**". Met betrekking tot de vraag **wat** kan flexibiliteit betrekking hebben op vier categorieën (tijd, geld, kwaliteit/inhoud en organisatie) waarbinnen diverse onderdelen beschouwd kunnen worden. Aan de hand van vier typen opties kan het **hoe** van de flexibiliteit getypeerd worden: opties tot afstel, uitstel, wijziging van de omvang of wijziging van de inhoud. Met betrekking tot de **hoeveel**heid flexibiliteit kan onderscheid gemaakt worden in vier typen afspraken: vaste waardes, bandbreedtes, rekenmodellen en procesafspraken. Per type kan de hoeveelheid op een kwantitatieve of kwalitatieve manier geduïd worden. Tevens kan een indicatie voor de flexibiliteit van het contract als geheel gegeven worden aan de hand van drie categorieën contracten: discrete, neoklassieke en relationele contracten. In antwoord op de vraag **waaraan** kan gekeken worden naar of het optreden van bepaalde (onvoorziene) omstandigheden voorwaardelijk is voor het doen van aanpassingen. Daarbij kan sprake zijn van expliciete benoeming of juist uitsluiting van mogelijke omstandigheden.

Samenwerking tussen partijen kent formele en informele kenmerken. Naast de formele (contractuele) kenmerken op juridisch, organisatorisch en financieel vlak, zijn er informele kenmerken zoals informele interacties, vertrouwen en eigenbelang. New Public Management en Governance zijn twee benaderingen om te duiden hoe organisaties projecten en processen managen. De benaderingen zijn project- respectievelijk procesgeoriënteerd. Projectmanagement is vooral gericht op resultaten en beheersing van tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie. Initiëren, ontwerpen, plannen en beheren zijn typerende activiteiten. Procesmanagement is vooral gericht op belangen en relaties.

Empirisch onderzoek

Voor het empirisch onderzoek is de case Scheveningen – Haven onderzocht. Specifiek is gekeken naar de Realisatieovereenkomst die gemeente en ASR in 2012 hebben afgesloten.

Uit de casestudie blijkt dat het voor de ontwikkelaar vooral belangrijk is om een contract en daarmee een formele positie te hebben. De mogelijkheid en wettelijke contractvrijheid tot heronderhandeling maakt dat het niet essentieel is om flexibiliteit in het contract op te nemen. Aan de kant van de gemeente bleken vooral politieke wensen en (interne) regels (zoals omtrent grondexploitaties) van invloed op het contract. Als gevolg hiervan is een betrekkelijk weinig flexibel contract opgesteld. Het blijkt dat de perceptie van geïnterviewden van de flexibiliteit van het contract goed overeenkomt met de werkelijkheid. Wat daarbij opvalt is dat gemeente en ontwikkelaar een andere nadruk leggen als gevraagd wordt naar de flexibiliteit in het contract. Bij de gemeente wordt dan vooral gedacht aan de mogelijkheid om het programma iets te veranderen of een blok niet te ontwikkelen. De ontwikkelaar legt vooral de nadruk op de procesafspraken en de aanknopingspunten om in gesprek (heronderhandeling) te gaan.

In de case Scheveningen – Haven blijken beide contractpartijen ieder op een andere manier te sturen. De ontwikkelaar hanteert vooral projectmanagement en richt zich primair op beheersing van het aspect geld. De gemeente daarentegen hanteert meer de instrumenten die typerend zijn voor een procesmanagementbenadering. Beide partijen hanteren dus een andere vorm van sturing, uitgaand van hetzelfde contract. Uit de casestudie blijkt dat gebrek aan flexibiliteit in het contract geen belemmering is om zaken anders te doen dan oorspronkelijk beoogd en afgesproken. In de praktijk wordt met regelmaat “in goed overleg” besloten dingen anders te doen dan vastgelegd was in het contract. Met een star contract blijkt nog steeds een flexibele samenwerking en sturing en een flexibele gebiedsontwikkeling mogelijk. Het contract blijkt daarbij hoofdzakelijk als uitgangspunt, als referentie bij eventuele heronderhandelingen en als terugvaloptie te fungeren. In principe doen partijen wat er is afgesproken en zo nodig wordt heronderhandeld. Mocht een heronderhandeling op niks uitlopen, wordt teruggevallen op de contractuele afspraken.

Analyse, synthese, conclusies en aanbevelingen

Ondanks de in de literatuurstudie beschreven trends die leiden tot een behoefte aan flexibiliteit, zit er feitelijk maar weinig flexibiliteit in het contract voor Scheveningen – Haven. Zowel informele instituties (zoals het verwachtingspatroon van klanten of raadsleden) als formele instituties (zoals wetgeving en gemeentelijke regels voor grondexploitaties) blijken de mogelijkheden voor contractuele flexibiliteit te beperken. De juridische contractvrijheid blijkt bovendien juist de behoefte aan flexibiliteit in een contract te verminderen.

De in de literatuur gevonden mogelijkheden voor flexibiliteit in contracten blijken in de praktijk aanwezig). Geconstateerd is dat de ontwikkelaar vooral oog heeft voor flexibiliteit in de vorm van aanknopingspunten voor heronderhandeling, terwijl de gemeente de nadruk legt op de concrete opties voor wijziging. Een verklaring hiervoor kan zijn dat, zoals uit de interviews bleek, de ontwikkelaar vrij opportunistisch een contract heeft afgesloten en daarbij direct toekomstige heronderhandeling in het achterhoofd heeft gehouden, terwijl voor de gemeente het vastleggen van allerlei precieze waardes van belang was.

De ontwikkelaar stuurt hoofdzakelijk op zijn financiële resultaat zoals hij dat op basis van het contract heeft bepaalt. De gemeente richt zich vooral op bestuurlijke wensen, waaraan het contract zich zo nodig heeft aan te passen. Doordat het projectgebied in het perspectief van de gemeente slechts een onderdeel van een groter geheel is, hebben ontwikkelaar en gemeente een andere scope bij de sturing. De samenwerking en omgang met het contract is flexibeler dan het contract zelf. Partijen hechten waarde aan het hebben en houden van een contractuele relatie. Het contract wordt waar nodig in goed overleg aangepast. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het hebben van een contract voor partijen belangrijker is dan wat er feitelijk instaat. Het contract is een middel om doelen (eigenbelangen) te bereiken. Hierdoor is het niet heel belangrijk wat er al aan flexibiliteit in het contract zit; wel relevant blijkt in hoeverre er van het contract afgeweken kan worden zonder dat opnieuw besluitvorming door bijvoorbeeld een gemeenteraad nodig is.

De volgende aanbevelingen zijn te geven voor de praktijk.

- Denk expliciet na over de gewenste flexibiliteit van het contract
- Verander instituties die flexibiliteit belemmeren
- Zorg voor de inzet van geschikt personeel
- Werk aan relatie en vertrouwen

Naast aanbevelingen voor de praktijk kunnen ook aanbevelingen voor het vakgebied gegeven worden.

- Doe onderzoek naar vergelijkbare situaties met andere partijen
- Doe onderzoek naar samenwerkingen die beëindigd zijn
- Doe nader onderzoek naar de relatie tussen privaatrecht en publiekrecht en de invloed hiervan op flexibiliteit
- Doe onderzoek naar andere typen samenwerkingen

Voorwoord

Met het schrijven van de laatste regels van mijn masterscriptie komt een eind mijn MCD-opleiding. Op dit moment, na een periode waarin ik intensief aan de afronding van de scriptie gewerkt heb, voelt dat vooral als een opluchting. Want hiermee eindigt een periode die ik weliswaar deels als boeiend, maar ook deels -en in toenemende mate- als belastend ervaren heb. Mijn vaste “op dinsdag ben ik er niet!” studieverlofdag ga ik zeker missen. Het structurele gebrek aan tijd en verhoogd stressniveau daarentegen beduidend minder.

Mijn zoektocht naar een scriptieonderwerp voerde mij eerst in de richting van opgaven rondom maatschappelijk vastgoed. Uiteindelijk ben ik heel ergens anders uitgekomen. Deze scriptie gaat over flexibiliteit. Iets wat veel mensen goed en belangrijk vinden. Totdat ze nergens kunnen zitten omdat alle flexplekken op kantoor bezet zijn. Er zijn ook mensen zoals ik, die groot voorstander zijn van flexplekken maar ondertussen -als vroege starter- iedere dag op precies dezelfde plek gaan zitten. Hoe belangrijk is flexibiliteit dan eigenlijk voor je? Heb je er lusten of lasten van? Over dit soort vragen gaat deze scriptie.

Het schrijven van een scriptie is over het algemeen een eenzame aangelegenheid. Maar een aantal mensen hebben mij een belangrijke bijdrage geleverd. Mijn dank gaat allereerst uit naar mijn scriptiebegeleider Erwin Heurkens. Zijn tips, opbouwende kritiek, relativiseringsvermogen (“het is geen rocket science!”) en last-but-not-least zijn enthousiasme hebben mij erg geholpen. Verder wil ik alle personen die ik voor deze scriptie geïnterviewd heb van harte bedanken. Zonder hun bijdrage en openheid had ik de casestudie niet goed kunnen uitvoeren.

Ik wens u veel leesplezier.

Rombout Hoogendoorn

November 2015

Inhoud

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet	13
1. 1 Inleiding	13
1.2 Probleemstelling en doelstelling	14
1.3 Vraagstelling	15
1.4 Relevantie	15
1.5 Aanpak	16
Hoofdstuk 2 Trends in gebiedsontwikkeling	21
2.1 Van integrale naar organische gebiedsontwikkeling	21
2.2 Van government naar governance	22
2.3 Van eindbeeld naar startpunt	22
2.4 Meer complexiteit en onzekerheden	23
2.5 Conclusies	24
Hoofdstuk 3 Publiek-private samenwerking en contractvorming	25
3.1 Redenen van publiek-private samenwerking	25
3.2 Vormen van samenwerking	25
3.3 Vastlegging van samenwerking	26
3.4 Conclusies	29
Hoofdstuk 4 Flexibiliteit in contracten	31
4.1 Onderdelen van contracten	31
4.2 Flexibiliteit in contracten	32
4.3 Conclusies	37
Hoofdstuk 5 Samenwerking en sturing in gebiedsontwikkeling	39
5.1 Samenwerking	39
5.2 Benaderingen van sturing	40
5.3 Projectmanagement	40
5.4 Procesmanagement	41
5.5 Projectmanagement versus procesmanagement	41
5.6 Conclusies	43
Hoofdstuk 6 Analyse kader	45
6.1 Achterliggende factoren	45
6.2 Contract en flexibiliteit	45

6.3 Samenwerking en sturing.....	46
6.4 Analytisch model.....	46
Hoofdstuk 7 Case Scheveningen – Haven	49
7.1 Scheveningen – Haven	49
7.2 Opzet en aard van het contract.....	54
7.3 Flexibiliteit in het contract	56
7.4 Resultaten interviews.....	65
7.5 Conclusies.....	69
Hoofdstuk 8 Analyse en synthese	71
8.1 Analyse	71
8.2 Synthese	77
8.3 Terugblik analytisch model.....	79
8.4 Conclusies.....	80
Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen.....	81
9.1 Conclusies.....	81
9.2 Aanbevelingen.....	86
9.3 Reflectie.....	89
Bijlage 1 Bronnen	93
Bijlage 2 Flexibiliteit in contract Scheveningen – Haven.....	97
Bijlage 3 Verslag interview Annita Klijn.....	99
Bijlage 4 Verslag interview Marian Dijkstra	101
Bijlage 5 Verslag interview Bart Verheijen	104
Bijlage 6 Verslag interview Anne Ophoff.....	107
Bijlage 7 Verslag interview Henk-Jan Seesink	110

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

1. 1 Inleiding

Pak een willekeurige publicatie over gebiedsontwikkeling uit de afgelopen jaren en dikke kans dat daarin staat dat het nu allemaal anders moet dan voor de crisis. De Klerk (2011) verwacht dat de crisis van 2008 waarschijnlijk het einde van de gangbare praktijk van grootschalige gebiedsontwikkeling betekent. De komende periode zal veel kleinere en meer vraaggestuurde ontwikkelingen kennen waarbij de overheid zich beperkt tot het stellen van kaders. Buitelaar en Hajer (2011) hebben een vergelijkbare toekomstverwachting: kleinschaliger, sneller, flexibeler en meer ruimte voor particulier initiatief. Vulperhorst (2011) verwacht dat het accent gaat liggen op voorzichtig ontwikkelend beheren. Hij denkt dat nieuwe ontwikkelingen kleinschalig, heel specifiek en vraaggericht zullen zijn en spreekt over cocreatie. NEPROM (2014) stelt dat in de praktijk van de gebiedsontwikkeling een omslag plaatsvindt naar vraaggestuurde en meer flexibele ontwikkelingen waarbij echter wel behoefte is aan minder risico's, meer zekerheid en meer control. Hoewel de gehanteerde begrippen steeds verschillen, komt het neer op: het moet sneller, goedkoper en flexibeler (De Zeeuw et al. 2013).

Partijen in de gebiedsontwikkeling, waaronder gemeentes en projectontwikkelaars, zijn in dit perspectief op zoek naar nieuwe werkwijzen waarbij de rolverdeling en samenwerking aan verandering onderhevig is. De Zeeuw (2011) stelt dat sinds 2008 sprake is van de fase van herbezinning waarin wordt gezocht naar nieuwe concepten, een nieuwe houding en een nieuwe manier van werken. Deze zoektocht betreft ook de samenwerking tussen publieke partijen (veelal gemeentes) en private partijen (veel projectontwikkelaars) en de wijze waarop deze samenwerking contractueel vormgegeven wordt. De Zeeuw en Hagendijk (2013) stellen dat partijen geneigd zijn kleinere, meer procesmatige contracten af te sluiten. Deloitte (2012) constateert dat gemeenten meer en meer trachten ontwikkelaars aan gemaakte afspraken te houden maar ook dat de afspraken tussen partijen in de huidige tijd aan herziening toe zijn en dat "flexibeler ontwikkelscenario's" afgesproken moeten worden.

De afgelopen jaren werkte ik aan een project in de binnenstad van Den Haag. Het betrof hier een relatief kleine locatie, qua omvang niet te vergelijken met een uitleglocatie of VINEX-ontwikkeling. Gedurende vele jaren had de gemeente een contract met projectontwikkelaar A dat ik, puur op gevoel, als flexibel zou willen bestempelen. Toch werd de samenwerking beëindigd wegens het niet kunnen bereiken van definitieve overeenstemming. Vervolgens sloot de gemeente in 2013 een contract met projectontwikkelaar B. Dit contract zou ik, wederom puur op gevoel, als nog flexibeler willen bestempelen, onder andere wegens de opgenomen fasering en diverse "procesafspraken". In 2014, binnen een jaar na ondertekening, werd dit contract grotendeels opgebroken en beëindigd wegens veranderingen in de omgeving van het project. In het licht van bovenstaande roept dit bij mij diverse vragen op. Hoe flexibel waren deze contracten eigenlijk? Hoe verhoudt flexibiliteit zich tot de wens van partijen tot zekerheid en risicobeperking die ik ervaren heb? Was flexibiliteit (of het gebrek daaraan) in het contract eigenlijk wel een probleem, of speelden allerlei andere zaken een rol? Wat hadden de partijen in de praktijk aan flexibiliteit in het contract? Dergelijke vragen spelen een belangrijke rol bij de opzet van dit onderzoek en de onderzoeksvragen die behandeld worden.

Het woord flexibiliteit is inmiddels vaak gevallen. Maar wat is flexibiliteit eigenlijk überhaupt, en dan specifiek in de context van contracten tussen partijen? Meerdere auteurs hebben getracht flexibiliteit in contracten te duiden. Van der Veen (2009) pleit voor flexibiliteit in contracten. Volgens hem is dit nodig omdat bij langlopende en complexe projecten niet alles valt te voorzien en tijdens de looptijd andere oplossingen nodig kunnen blijken te zijn dan vooraf voorzien was. Concrete handvatten voor de wijze waarop deze flexibiliteit vormgegeven kan worden, geeft hij niet in zijn proefschrift. Topper (2009) stelt dat samenwerkingsovereenkomsten voor gebiedsontwikkelingen onvoldoende ruimte bieden om in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Op basis van caseonderzoek komt hij tot de conclusie dat er drie manieren zijn om flexibiliteit in contracten in te bouwen:

- het opnemen van flexibele afspraken door het vermijden van vaste waarden in het contract;
- het toepassen van een gefaseerde contracteringsstrategie;
- het maken van procesafspraken in het contract.

Paantjens (2013) constateert dat veel partijen zoekende zijn naar hoe flexibele afspraken in het proces van gebiedsontwikkeling opgenomen kunnen worden. Zijn onderzoek richt zich op toepassing van de optietheorie. Ook andere auteurs zoals Dong en Chiara (2010) en Cruz en Marques (2012) trachten op basis van de optietheorie flexibiliteit in contracten te duiden. Paantjens komt tot de conclusie dat de toepassing van reële opties als verhandelbaar product momenteel nog een brug te ver is wegens de onbekendheid van de materie en instituties bij betrokken actoren. Hij adviseert nader te onderzoeken in hoeverre reële opties passen binnen besluitvorming en grondbeleid van gemeentes.

Uit deze korte bloemlezing blijkt dat in de literatuur een beperkte hoeveelheid aanknopingspunten is om flexibiliteit in contracten te duiden. Hierbij gaat het om mogelijkheden voor het opnemen en duiden van afspraken over flexibiliteit. Topper (2009) adviseert om nader onderzoek te doen naar het daadwerkelijke effect van flexibele afspraken in contracten. Ook adviseert hij onderzoek te doen naar de factoren die ten grondslag liggen aan het al dan niet opnemen van flexibiliteit in contracten, naar de relatie tussen het vertrouwen tussen partijen en afspraken over flexibiliteit, en naar de invloed van publiekrechtelijke regelgeving op de mogelijkheden voor privaatrechtelijke flexibiliteit. De relatie tussen publieke en private aspecten komt ook aan bod in de scriptie van Meijboom (2014) naar flexibiliteit in bestemmingsplannen. Meijboom constateert dat nog steeds weinig invulling wordt gegeven aan het begrip flexibiliteit en wijst op het spanningsveld tussen flexibiliteit en zekerheid: teveel opties openhouden geeft teveel onzekerheid. Ze komt tot de constatering:

“Er zijn nog veel vragen niet beantwoord rondom dit bijna mythische begrip.”

1.2 Probleemstelling en doelstelling

De aanleiding van het onderzoek laat zien dat flexibiliteit in contracten nog een weinig onderzocht terrein is. Er is weinig bekend over in hoeverre flexibiliteit in de praktijk toegepast wordt in contracten voor gebiedsontwikkeling, welke factoren een rol spelen bij het opnemen van flexibiliteit in contracten, welk effect flexibiliteit in contracten heeft en hoe daarmee gestuurd kan worden door publieke en private actoren. Het ontbreekt aan kennis over welke perceptie diverse actoren hebben van flexibiliteit in overeenkomsten en hoe zij hiermee omgaan bij hun handelen en sturen. Daarbij gaat het onder meer over de overwegingen die ten grondslag liggen aan het al dan niet opnemen van

flexibiliteit in overeenkomsten, de wijze waarop er tijdens de looptijd van de samenwerking mee omgegaan wordt, wat de relatie is tussen de flexibiliteit in de overeenkomst en de wijze van sturing en in hoeverre met de flexibiliteit het beoogde doel bereikt is.

Doel van het onderzoek is om de kennis over flexibiliteit in privaatrechtelijke overeenkomsten in de gebiedsontwikkeling te vergroten. Het gaat daarbij om het geven van inzicht in hoe flexibiliteit in de overeenkomsten kan worden opgenomen en wat het effect daarvan is op het proces, de samenwerking tussen partijen en de sturing van de gebiedsontwikkeling.

1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag is:

In hoeverre beïnvloedt flexibiliteit in publiek-private contracten de effectieve sturing en samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

De centrale vraag in deze scriptie is daarmee een kennisvraag. Deze scriptie heeft als doel om de kennis te vergroten over flexibiliteit in contracten voor gebiedsontwikkeling en de mate waarin deze flexibiliteit de samenwerking en sturing van betrokken partijen beïnvloedt. Deze kennis kan daarna vertaald worden in aandachtspunten en aanbevelingen voor de praktijk en wetenschap.

Bij de beantwoording van de hoofdvraag komen de volgende deelvragen aan bod.

1. Welke trends in de gebiedsontwikkeling vormen de aanleiding voor behoefte aan flexibiliteit?
2. Hoe kan aan de hand van literatuur flexibiliteit in contracten geduid worden?
3. Welke vormen van samenwerking en sturing zijn volgens de literatuur te onderscheiden?
4. Hoe wordt in de praktijk flexibiliteit in contracten opgenomen?
5. Hoe beïnvloedt in de praktijk de flexibiliteit in contracten het handelen en sturen van betrokkenen?
6. Hoe verhouden de resultaten van het empirisch onderzoek zich tot de resultaten van de literatuurstudie?
7. Welke verklaringen kunnen gegeven worden voor de resultaten van het empirisch onderzoek en de vergelijking daarvan met de inzichten uit de literatuur?
8. Welke praktische en wetenschappelijke aanbevelingen kunnen gedaan worden?

1.4 Relevantie

Onderscheid wordt gemaakt in maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Er bestaan hoge verwachtingen van flexibiliteit in afspraken tussen ontwikkelaars en gemeente. Flexibiliteit zou creativiteit en optimalisatie stimuleren, mogelijkheden geven om op kansen in te spelen en de maatschappelijke en financiële opbrengst vergroten. Het zou de kans op conflicten, moeizame en kostbare heronderhandelingen of beëindiging van de samenwerking en daarmee stopzetting van een gebiedsontwikkeling verkleinen.

Onderzoek naar de omgang met het spanningsveld tussen flexibiliteit enerzijds en zekerheden anderzijds in contracten kan bijdragen aan succesvollere publiek-private afspraken voor gebiedsontwikkeling.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Diverse publicaties wijzen op het toenemend belang van flexibiliteit in gebiedsontwikkeling en in contracten tussen gemeenten en ontwikkelaars. Er is echter weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de toepassing van flexibiliteit in contracten voor gebiedsontwikkeling en het effect hiervan.

Hierdoor is er een gebrek aan kennis van het begrip flexibiliteit in contracten en de relatie tussen deze flexibiliteit en het feitelijk verloop van het proces van gebiedsontwikkeling.

Dit onderzoek draagt, mede door het doen van praktijkonderzoek, bij aan de kennis hierover.

1.5 Aanpak

Het is een onderzoek vanuit een interpretatief onderzoeksparadigma. Kenmerken hiervan zijn onder meer de contextgebondenheid, procesgerichtheid en de ontwikkeling van een gedeelde en gemeenschappelijke kennisbasis (Van Haaren 2014). De geformuleerde vragen worden op beschrijvende wijze beantwoord. Het is daarmee een explorerend onderzoek van vooral kwalitatieve aard.

Het onderzoek bevat vier methoden om tot beantwoording van de deelvragen en daarmee de hoofdvraag te komen:

1. literatuurstudie;
2. empirisch onderzoek;
3. analyse en synthese;
4. conclusies en aanbevelingen.

1.5.1 Literatuurstudie

Een literatuurstudie is uitgevoerd ter beantwoording van de eerste drie deelvragen en om te komen tot een analysekader. In de inleiding is al beschreven dat sprake is van een zoektocht naar nieuwe, flexibelere vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen en de contractuele vastlegging daarvan. In de literatuurstudie wordt nader stilgestaan bij trends in de gebiedsontwikkeling die hiervoor aanleiding vormen. Hieruit komt naar voren welke belangen partijen volgens de literatuur kunnen hebben bij het opnemen van flexibiliteit in hun contracten. Ter beantwoording van de tweede deelvraag wordt ingegaan op deze flexibiliteit in contracten. Hierbij komen eerst mogelijke vormen van samenwerking en contracten aan bod, alsmede de context waarbinnen contractvorming plaatsvindt. Dit is van belang om de aard en positie van een contract goed te kunnen duiden. Vervolgens wordt onderzocht hoe volgens de literatuur flexibiliteit in contracten opgenomen en geduid kan worden. Het derde en laatste onderwerp van de literatuurstudie vormt de sturing. Hier wordt gekeken welke hoofdvormen van sturing en welke bijbehorende instrumenten de literatuur onderscheidt. Op basis van de literatuurstudie is een analysekader en een analytisch model geformuleerd. Hierin zijn de variabelen beschreven aan de hand waarvan empirisch onderzoek gedaan is.

1.5.2 Empirisch onderzoek

Ter beantwoording van de vierde en vijfde deelvraag is een empirisch onderzoek uitgevoerd. Bij deze casestudie is gekeken hoe in de praktijk flexibiliteit in een contract is opgenomen en hoe betrokkenen hiermee vervolgens omgingen. Dit is gedaan aan de hand van de onderdelen van het analysekader.

Casestudies geven inzicht in daadwerkelijke gebeurtenissen. Hierbij kan diepgaande kennis over een onderwerp verkregen worden. Deze onderzoeksmethode past bij een kwalitatief onderzoek (Van Tulder 2012). Gelet op het tijdsintensieve karakter van casestudies kunnen tijdens een onderzoek slechts een beperkt aantal cases onderzocht worden. Voor dit onderzoek is gekozen voor één case. Dit brengt voordelen en nadelen met zich mee. Belangrijk voordeel van één casestudie is uiteraard dat de case diepgaand onderzocht kan worden (Flyvbjerg 2006), bijvoorbeeld door meer interviews te houden en meer documenten te raadplegen. Hierdoor kunnen factoren achterhaald worden die van invloed zijn op het gedrag van actoren en keuzes die gemaakt zijn (Heurkens 2012). De resultaten van deze diepgaande casestudie kunnen vervolgens grondig geanalyseerd worden. Hierdoor ontstaat een completer beeld van de realiteit zoals die zich heeft voorgedaan bij de case (Flyvbjerg 2006).

Voornaamste nadeel van een enkele casestudie is dat voorzichtigheid geboden is bij generalisatie van de onderzoeksresultaten. Flyvbjerg (2006) wijst erop dat desalniettemin een enkele casestudie wel degelijk kan bijdragen aan de ontwikkeling van de wetenschap. Daarnaast is aandacht voor de mate van generaliseerbaarheid altijd van belang, ook bij het doen van meerdere cases (Van Tulder 2012). Bij een enkele casestudie kan de onderzoeker een relatief sterke betrokkenheid krijgen bij de case wat afbreuk kan doen aan de objectiviteit (Van den Berg 2014). Door gebruik te maken van meerdere bronnen neemt de betrouwbaarheid en objectiviteit van de resultaten toe (triangulatie).

Bij de casestudie in dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- documenten van de case zoals beslisdocumenten, rapporten en overeenkomsten;
- interviews met meerdere personen van betrokken partijen. Van elk interview is een verslag gemaakt dat ter controle aan de geïnterviewde is voorgelegd;
- documenten over de case zoals artikelen.

Voor de uitvoering van het empirisch onderzoek, zeker als dat een enkele casestudie betreft, is de selectie van een geschikte case van belang. Flyvbjerg (2006) beschrijft twee hoofdstrategieën voor de selectie van cases: willekeurig of gebaseerd op informatie. De laatstgenoemde is volgens Flyvbjerg geschikt om zoveel mogelijk nuttige informatie uit een beperkt aantal cases te krijgen. Deze strategieën is daarom voor dit onderzoek gehanteerd. Daarbij is gezocht naar een case die naar verwachting representatief is voor hoe dingen veelal gaan in de praktijk, en dus niet een zeer bijzondere of specifieke situatie betreft. Dit is te vergelijken met wat Flyvbjerg typeert als een "critical case". De volgende criteria zijn gehanteerd voor de selectie van een dergelijke case.

- De case is een huidige of recent beëindigde gebiedsontwikkeling waarbij sprake is van een ontwikkelovereenkomst tussen een publieke en een private partij.
- De case betreft de realisatiefase van gebiedsontwikkeling, niet uitsluitend voorstudies.
- De informatie is beschikbaar. Daarbij gaat het zowel om schriftelijke informatie inclusief de overeenkomst en de mogelijkheid om meerdere personen te interviewen.

- Via het persoonlijk netwerk kunnen contacten gelegd worden. Gelet op de studie naar vertrouwelijke onderwerpen zoals contracten wordt hierdoor de kans vergroot dat de relevante informatie beschikbaar komt.

Dit heeft geresulteerd in de selectie van Scheveningen – Haven (als suggestie voor casestudie aangedragen door een collega en mede-MCD-student), en dan specifiek de ontwikkeling van het voormalige Norfolkterrein, als case. In hoofdstuk 7 wordt deze case nader toegelicht.

1.5.3 Analyse en synthese

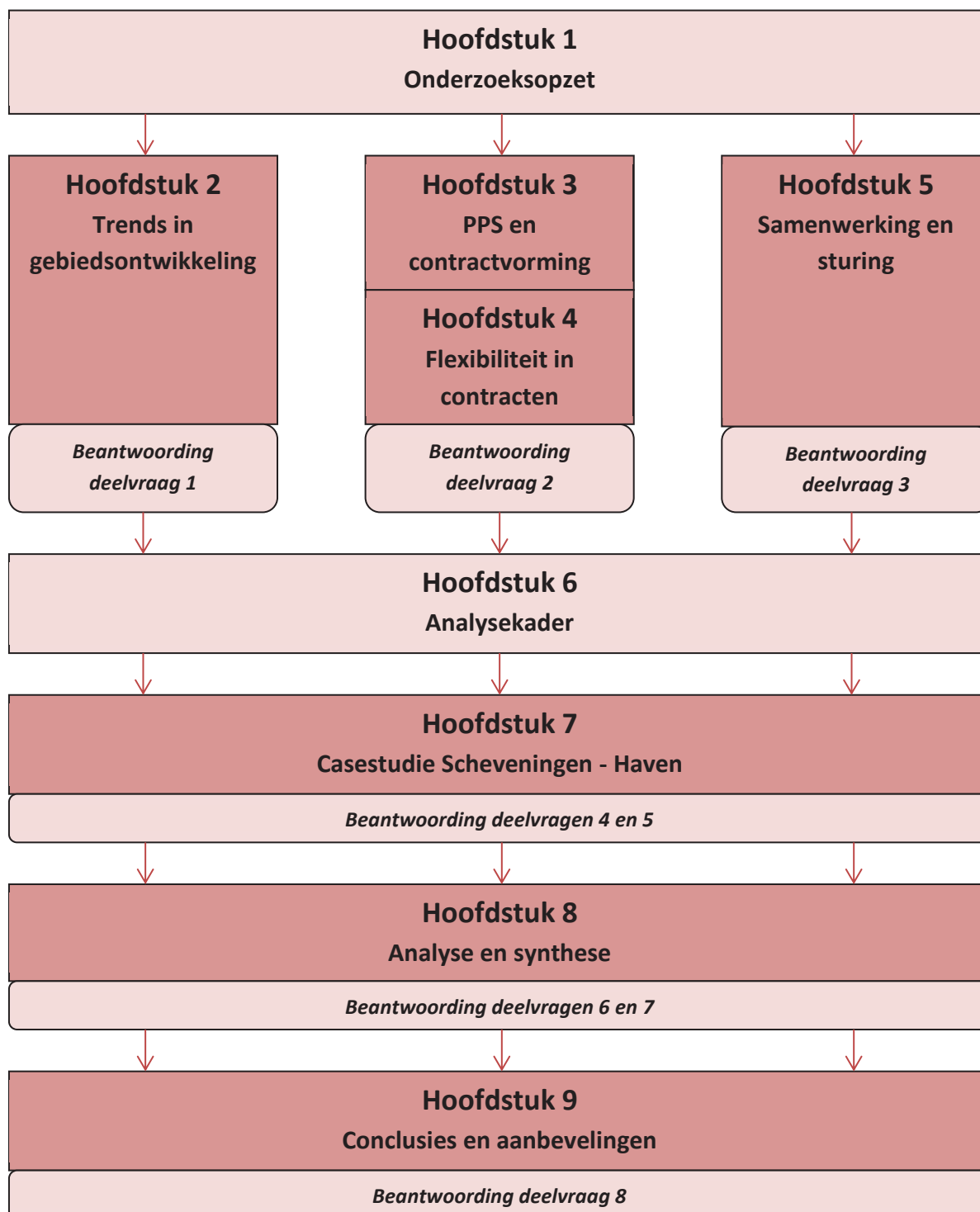
In de analyse worden de bevindingen van de casestudie vergeleken met de resultaten van de literatuurstudie. Aan de hand van de drie hoofdonderwerpen van de literatuurstudie worden de theoretische inzichten en empirische resultaten naast elkaar gezet. Dit leidt tot een aantal zaken die opvallen binnen de onderdelen van het analysekader. In de synthese wordt getracht hiervoor verklaringen te geven.

1.5.4 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de literatuurstudie, casestudie, analyse en synthese worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek beschreven. Hiermee worden de deelvragen een voor een beantwoord. Gezamenlijk vormen deze conclusies het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek. De beantwoording van de laatste deelvraag bevat aanbevelingen voor zowel praktijk als wetenschap. Daarbij worden suggesties voor vervolgonderzoek gegeven. Tot slot wordt in een reflectie teruggeblikt op het onderzoek, de waarde en beperkingen daarvan en mijn persoonlijke ervaring.

1.5.5 Onderzoeksmodel en leeswijzer

Het literatuuronderzoek is opgenomen in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5. Eerst wordt in hoofdstuk ingegaan op trends in de gebiedsontwikkeling die de aanleiding vormen voor behoefte aan flexibiliteit. Hoofdstuk 3 gaat over publiek-private samenwerking en contractvorming, waarna in hoofdstuk 4 ingezoomd wordt op flexibiliteit in contracten. In hoofdstuk 5 komen samenwerking en sturing aan bod. Het analysekader in hoofdstuk 6 is de afsluiting van het literatuuronderzoek en startpunt van het empirisch onderzoek. Hoofdstuk 7 bevat de beschrijving van het empirisch onderzoek: de casestudie Scheveningen – Haven. De analyse en synthese van de resultaten hiervan zijn in hoofdstuk 8 verwoord. Hoofdstuk 9 ten slotte geeft de conclusies en aanbevelingen. In figuur 1 is de structuur van het rapport schematisch weergegeven.



Figuur 1.1: Structuur rapport

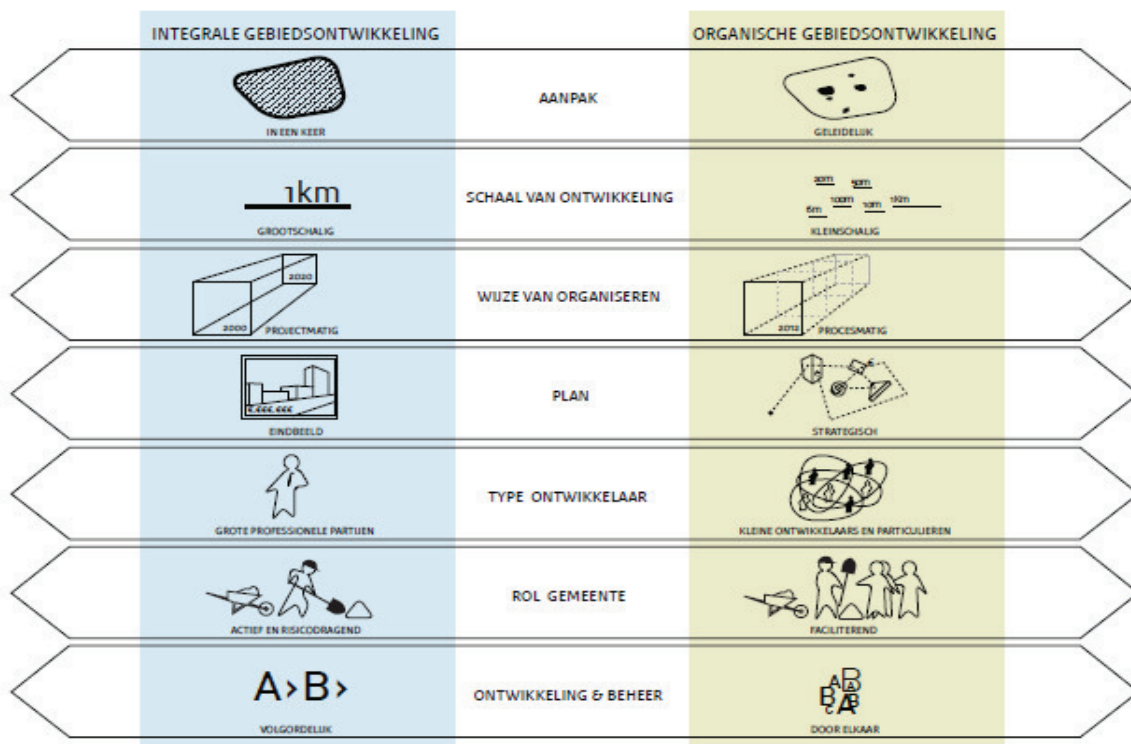
Hoofdstuk 2 Trends in gebiedsontwikkeling

Dit hoofdstuk gaat nader in op trends in de gebiedsontwikkeling. Het geeft daarmee antwoord op de eerste deelvraag van het onderzoek: “welke trends in de gebiedsontwikkeling vormen de aanleiding voor behoefte aan flexibiliteit?”.

2.1 Van integrale naar organische gebiedsontwikkeling

In het eerste hoofdstuk is beschreven dat de van oudsher grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling in Nederland onder druk staat. Dit heeft enerzijds oorzaken van conjuncturele aard, zoals vraaguitval en wegvallen van investeringsvermogen. Anderzijds wijzen diverse auteurs (PBL en ASR 2013; Van der Krabben en Jacobs 2013; Van der Krabben et al 2013; Paantjens 2013) op structurele veranderingen zoals de dalende groei van de bevolking, verandering van winkelen en werken en het feit dat het bij gebiedsontwikkeling steeds meer gaat om transformatie van binnenstedelijke gebieden (brownfields) in plaats van de bebouwing van vrijwel lege uitleggegebieden (greenfields).

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012) stellen dat er onder invloed van deze factoren meer en meer sprake is van “organische” gebiedsontwikkeling in plaats van integrale gebiedsontwikkeling. Een meer organische, geleidelijke vorm van ontwikkelen biedt de mogelijkheid om sneller en flexibeler in te spelen op veranderingen in behoeften. Hierdoor worden de risico’s verminderd (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design 2012) . Figuur 2.1 geeft een schematische weergave van integrale en organische gebiedsontwikkeling.



Figuur 2.1: Integrale en organische gebiedsontwikkeling (bron: Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design 2012)

Buitelaar et al (2014) wijzen erop dat in de praktijk partijen geneigd zijn vast te houden aan hun vaste patronen. Diverse instituties, zoals gewoontes en gevestigde belangen, belemmeren een volledige omslag van integrale naar organische gebiedsontwikkeling. Praktijkonderzoek (Buitelaar et al 2014) laat echter ook zien dat partijen wel degelijk genoodzaakt zijn hun werkwijzen op sommige punten aan te passen. Aan de hand van enkele van de in het schema genoemde aspecten kunnen dus trends in de gebiedsontwikkeling beschreven worden die de roep om meer flexibiliteit verklaren. De wijzigende rolverdeling past binnen de ontwikkeling van government naar governance. In plaats van met gedetailleerde eindplannen en blauwdrukken wordt meer gewerkt met strategische, open plannen. De meer organische wijze van gebiedsontwikkeling brengt meer onzekerheden met zich mee.

2.2 Van government naar governance

In de maatschappij is volgens Klijn (2008) sprake van een overgang van government naar governance. Hierbij vindt een verschuiving plaats van top-down sturing en eenzijdige maatregelen door de overheid naar samenwerking tussen overheid en private partijen. Planvorming, ook in de gebiedsontwikkeling, wordt steeds complexer wordt en de risico's nemen toe. De rol van marktpartijen wordt hierbij belangrijker vanwege hun marktkennis en ervaring met gebiedsontwikkeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011). Volgens Heurkens (2012) is in Nederland sprake van een steeds meer marktgerichte praktijk van gebiedsontwikkeling door onder meer de toenemende toepassing van Angelsaksische principes en EU-wetgeving die uitgaat van een formele juridisch-contractuele rolscheiding tussen publieke en private partijen. Private en publieke partijen hebben echter ieder hun eigen doelen, taal en waarden (Kleijn en Teisman 2003). Hierdoor ontbreken bij formele samenwerkingen vaak vertrouwen, respect voor belangen en flexibiliteit (Van den Berg 2014) en is het dus van groot belang dat die flexibiliteit, bijvoorbeeld door informele samenwerking, toch in het proces blijft (Heurkens en Hobma 2014).

Bij governance zijn netwerken in toenemende mate de plek waarin besluitvorming plaatsvindt. Governance-netwerken kenmerken zich door veel complexiteit en dynamiek waarbij er onverwachte gebeurtenissen plaatsvinden en onvoorziene effecten kunnen optreden. Publieke partijen zijn in toenemende mate afhankelijk van samenwerking met marktpartijen in dit proces. Teisman en Klijn (2002) plaatsen daarbij de kanttekening dat intensievere interactie tussen publieke en private partijen niet automatisch betekent dat er ook meer gezamenlijke besluitvorming is. Diverse instituties, zoals de gewoonte van de overheid om de regie te willen voeren, bemoeilijken de implementatie van governance middels echte publiek-private samenwerking. De vraag daarbij is hoe deze samenwerking vorm wordt gegeven. Flexibiliteit in dergelijke samenwerkingsverbanden is, zeker in de huidige economische situatie, in ieder geval van groot belang (Paantjens 2013).

2.3 Van eindbeeld naar startpunt

Teisman (2012) noemt drie veranderingen in de gebiedsontwikkeling: de overgang van aanbodsturing naar vraagsturing, het opdrogen van financieringsbronnen en een toenemende afhankelijkheid van andere partijen. Een soortgelijke analyse geeft Van der Krabben (2013). Hij wijst op drie verschijnselen binnen de markt voor gebiedsontwikkeling: vraaguitval, overprogrammering

en onrendabele projecten. Die worden versterkt door veranderingen binnen de gebiedsontwikkeling zoals de verschuiving van uitleggebieden naar de bestaande stad, van nieuwbouw naar transformatie en beheer en de verslechterde financiële positie van zowel overheid als marktpartijen. Volgens Buitelaar (2011) is er sprake van fundamentele veranderingen. Het systeem van ruimtelijke ontwikkeling gaat sinds jaar en dag uit van (natuurlijke) groei maar economische en demografische prognoses voor de komende decennia houden rekening met stagnatie of zelfs krimp. De crisis sinds 2008 brengt structurele problemen aan het licht, waaronder de leegstand op de kantoren- en winkelmarkt en de grote hypotheekschuld op de woningmarkt. Dit noopt ertoe om bij verstedelijking rekening te houden met onzekerheden en risico's beheersbaar te houden.

Deze veranderingen in de gebiedsontwikkeling hebben bij veel actoren geleid tot het gevoel dat het niet meer opportuun is te werken met een gedetailleerd, integraal, en vaststaande plan waarin staat wat waar gebouwd wordt. Gezocht wordt naar alternatieven voor blauwdrukken. Witsen (2013) spreekt over startbeeldplanning in plaats van eindbeeldplanning. Deze behoefte wordt versterkt doordat in de in de vorige paragraaf genoemde netwerken van actoren het steeds lastiger wordt om probleem en oplossing, oorzaak en gevolg eenduidig te benoemen (Klijn 2008; Brouwer en Moerman 2005). Zeker bij complexe opgaven is niet duidelijk wat een goede uitkomst is, of op basis van welke criteria bepaald wordt wat een goede uitkomst is. Voor de praktijk van de gebiedsontwikkeling betekent dit dat het in afnemende mate mogelijk is voor de overheid om vooraf en eenzijdig een plan (een uitkomst) vast te stellen en dit vervolgens via een langlopend traject tot uitvoering te brengen. Het ontbreken van een pasklare oplossing vooraf betekent dat het hele proces een zoektocht is (Klijn 2008). Dit vereist wel dat tijdens dit proces de benodigde speelruimte en flexibiliteit aanwezig is.

2.4 Meer complexiteit en onzekerheden

Gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer. Er spelen steeds meer belangen, traditionele rollen veranderen en de tijd van gegarandeerde groei is voorbij (Van Randeraat 2006; Klijn 2008; Buitelaar 2011). Daarbij vindt gebiedsontwikkeling in toenemende mate plaats in een complexe binnenstedelijke omgeving in plaats van in uitleggebieden. De onzekerheid neemt hierbij toe. Dit blijkt ook uit het eerder genoemde principe van organisch ontwikkelen. De uitkomst en de weg erheen zijn daarbij veel minder vooraf duidelijk dan bij de traditionele integrale gebiedsontwikkeling. Door de dynamiek in de markt en de wijzigende marktvraag, is vooraf minder duidelijk wat er gebouwd zou moeten worden. Beperkte beschikbaarheid van informatie en de dynamiek van een veranderende wereld maken flexibiliteit in samenwerkingen en contracten noodzakelijk (Van der Veen 2009). Van der Veen en Korthals Altes (2011) geven op basis hiervan vijf richtlijnen voor contracten: focus op relaties; focus op de belangen van het project; benoem de functies van de overeenkomst; benoem de doelen van de overeenkomst; wees flexibel.

Flexibiliteit kan daarbij gezien worden als een keuzemogelijkheid, een optie. De term optie is bekend vanuit de financiële wereld. De waarde van een optie wordt vooral bepaald door tijd en onzekerheid (Geltner en Miller 2001). Hoe hoger de onzekerheid is en hoe langer de resterende tijd is, hoe hoger de waarde van een optie oftewel de waarde van flexibiliteit is. Gebiedsontwikkelingen hebben altijd een lange doorlooptijd. Hierdoor heeft flexibiliteit al een grote waarde. In tijden van grote onzekerheid is de waarde van flexibiliteit groter dan in stabiele periodes (Paantjens 2013).

2.5 Conclusies

De behoefte aan flexibiliteit kan verklaard worden uit meerdere trends.

- De behoefte van publieke partijen aan samenwerking met private partijen is groeiend. Flexibiliteit in deze samenwerkingsverbanden is van belang.
- Fundamentele veranderingen in de gebiedsontwikkeling, zoals meer vraagsturing, wijziging van financiering en de verschuiving van uitleggebieden naar de bestaande stad, geven actoren het gevoel dat het niet meer opportuun is te werken met een vaststaand eindbeeld. Er daarom meer behoefte aan adaptief vermogen.
- Er is in toenemende mate sprake van organische gebiedsontwikkeling. Deze vindt plaats in een situatie met veel onzekerheden en een hoge dynamiek. Juist in dergelijke situaties is flexibiliteit nodig en heeft het, net als opties op de beurs, een grote waarde.

Hoofdstuk 3 Publiek-private samenwerking en contractvorming

De tweede onderzoeksvraag is geformuleerd als “hoe kan aan de hand van literatuur flexibiliteit in contracten geduid worden?”. Om deze vraag te beantwoorden, is het nodig om eerst de positie en rol van contracten nader te duiden. Daarom gaat dit hoofdstuk eerst in op publiek-private samenwerking en contractvorming.

3.1 Redenen van publiek-private samenwerking

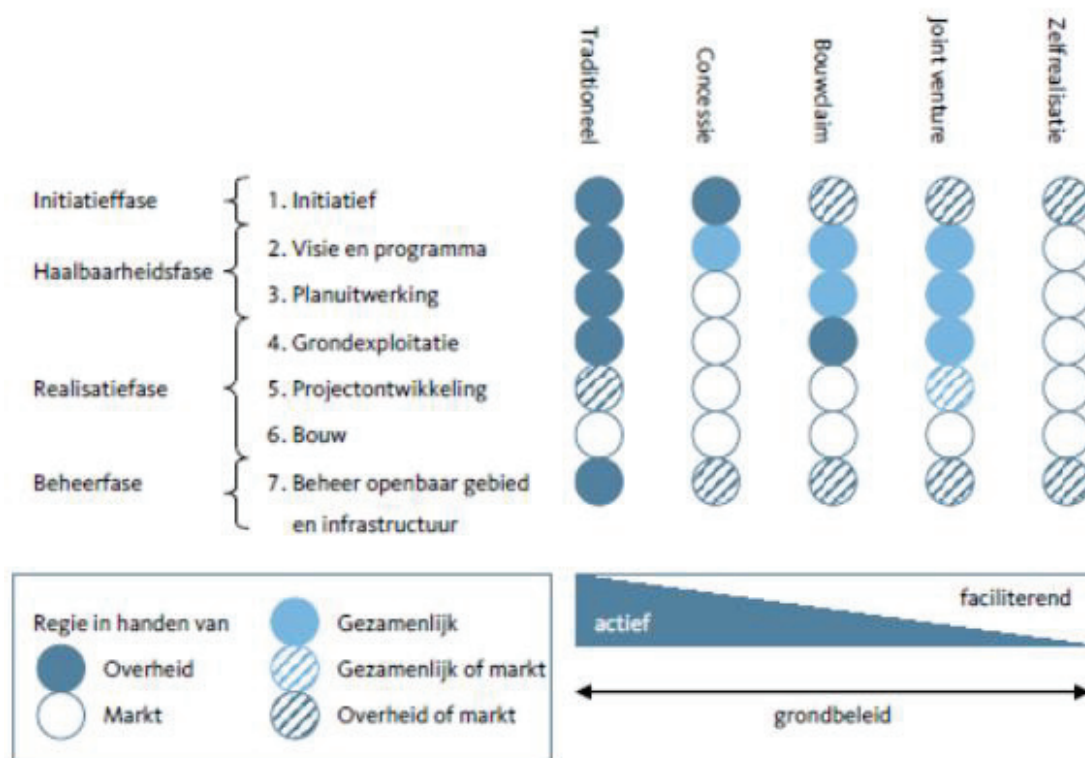
Eerder is beschreven dat de verschuiving van government naar governance met zich meebrengt dat publieke partijen steeds meer samenwerking zoeken met private partijen. Samenwerking tussen overheden en private partijen bij gebiedsontwikkeling is allesbehalve nieuw. Kenmerk van publiek-private samenwerking (PPS) is echter dat deze samenwerking (veel) verder gaat dan strikt juridisch noodzakelijk (Bregman en De Win 2005).

In de gebiedsontwikkeling kan een publiek-private samenwerking (PPS) diverse voordelen hebben (Kenniscentrum PPS 2006; Van den Berg 2014). Marktpartijen zoals projectontwikkelaars beschikken over specifieke kennis en kunde die de overheid niet altijd heeft. Dit kan zich voordoen op het vlak van management maar ook op inhoudelijke aspecten. Verder maakt publiek-private samenwerking het voor de overheid mogelijk om risico's te delen of verdelen met marktpartijen. Daarbij legt de overheid de uitvoering van taken bij marktpartijen maar houdt zelf wel invloed.

3.2 Vormen van samenwerking

Bregman en De Win (2005) maken onderscheid naar vier hoofdtypen projecten waarbij sprake kan zijn van PPS: gebiedsontwikkeling, stedelijke ontwikkeling, openbare gebouwen en combinatieprojecten. De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011) spreekt over binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, uitleggebieden en integrale gebiedsontwikkelingen op regionale schaal. PPS in dergelijke gebiedsontwikkelingen kent vele verschijningsvormen die zich bevinden op een glijdende schaal tussen volledige publieke ontwikkeling tot volledige private ontwikkeling (zelfrealisatie). Daarbij geldt een sterke relatie met de fases van gebiedsontwikkeling. Zoals te zien in figuur 3.1, kan onderscheid gemaakt worden in de initiatieffase, de voorbereidings-/haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de exploitatie- en beheerfase (Bregman en De Win 2005; Kenniscentrum PPS 2006). Van PPS bij gebiedsontwikkeling is vooral sprake in de voorbereidings-/haalbaarheidsfase en de realisatiefase.

De drie belangrijkste modellen voor samenwerking tussen een publieke en een private partij die doorgaans onderscheiden worden, zijn de concessie, de bouwclaim en de joint venture (Chao-Duvis et al 2011; Kenniscentrum PPS 2006; Dienst Landelijk Gebied 2004). De publieke partij is meestal de gemeente en de private partij een ontwikkelaar. Bij een concessie zorgt de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico voor de herontwikkeling. De risico's voor de herontwikkeling liggen bij een bouwclaim doorgaans volledig bij de gemeente. Bij een joint venture is er, meer dan bij de andere modellen, sprake van deling in plaats van verdeling van zeggenschap en risico's.



Figuur 3.1: PPS-modellen bij gebiedsontwikkeling (bron: Kenniscentrum PPS 2006)

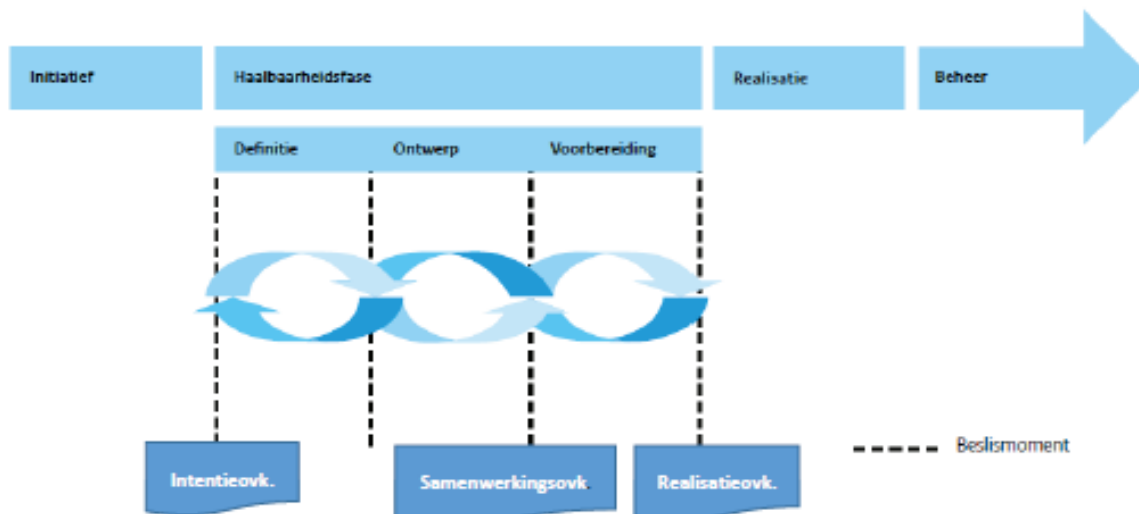
3.3 Vastlegging van samenwerking

Voor alle genoemde modellen geldt dat elke vorm van publiek-private samenwerking vertaald wordt in schriftelijke afspraken in de vorm van een contract (Bregman en De Win 2005). Met een contract tussen partijen worden de wederzijdse verplichtingen juridisch bindend vastgelegd, waardoor ze kunnen worden afgedwongen (Hekkenberg 2011). Hijmans en Fokkema (2008) hanteren als definitie van een overeenkomst¹:

“Een overeenkomst is een meerzijdige rechtshandeling waarbij door op elkaar aansluitende wilsverklaringen van partijen tussen hen rechtsgevolgen ontstaan.”

Er bestaan diverse vormen van contracten en ze kunnen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aspecten bevatten. Zo kunnen gemeentes en private partijen contracten afsluiten over verwerving, uitgifte, beheer en locatieontwikkeling (Hijmans en Fokkema 2008). Contracten kunnen diverse functies hebben zoals een ruilfunctie (bv. verkoop van grond), een planningsfunctie (bv. planning, programma, kwaliteit), een beleidsfunctie (middel om publieke doelen te realiseren) of een procedurele functie (Van der Veen en Korthals Altes 2011). Contracten worden idealiter afgesloten per fase van een gebiedsontwikkeling (zie figuur 3.2), waarbij in het contract afspraken en uitgangspunten over de komende fase vastgelegd worden (Paantjens 2013). Deze knip in fases en bijbehorende beslisdocumenten en contractering leidt tot flexibiliteit op het niveau van de gebiedsontwikkeling (Topper 2009).

¹ In deze scriptie worden de begrippen contract en overeenkomst als synoniem gebruikt.



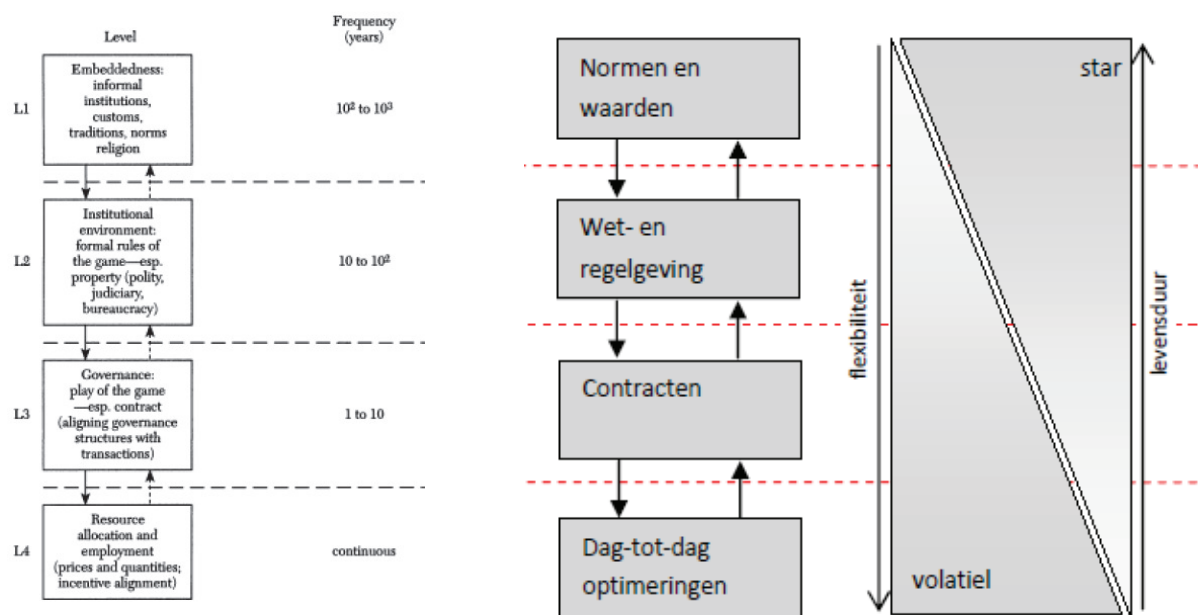
Figuur 3.2: Relatie type contracten en fases bij gebiedsontwikkeling (bron: Paantjens 2013, gebaseerd op Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties 2011)

Contracten worden afgesloten omdat de algemeen geldende wet- en regelgeving niet alles afdoende regelt (Hekkenberg 2011). Contractvorming vindt echter wel plaats binnen de geldende regels. In Nederland en andere Europese landen is het systeem van “Civil Law” gangbaar, dat een stevige juridische basis voor contracten geeft (Brouwer en Moerman 2005). In de contracten zelf hoeft daardoor niet alles gedetailleerd opgenomen te worden. Dit in tegenstelling tot meer Amerikaans ofwel Angelsaksisch georiënteerde landen, waar het systeem van “Common Law” geldt. Dat systeem kent in veel mindere mate een achterliggend juridisch systeem, dat ertoe leidt dat keer op keer alle afspraken tot in detail vastgelegd moeten worden (Brouwer en Moerman 2005) wat vaak leidt tot dikke, “dichtgetimmerde” contracten (Brouwer en Moerman 2005; Van der Veen en Korthals-Altes 2011). Bij de context waarbinnen contractvorming plaatsvindt gaat het niet alleen om formele, wettelijke regels maar ook om informele regels (Williamson 2000). Dit stelsel aan geschreven en ongeschreven regels valt te typeren als instituties. Instituties zijn te beschrijven als door mensen gemaakte structuren die richting en betekenis geven aan menselijke interactie (Buitelaar et al 2014). Figuur 3.3 maakt duidelijk dat vier niveaus van instituties zijn te onderscheiden (Williamson 2000; Hekkenberg 2011; Bots 2012):

- normen en waarden (informele instituties);
- wet- en regelgeving (formele instituties);
- governance en contracten;
- management: dagelijks samenwerken en sturen².

Het bovenliggende institutioneel niveau geeft kaders en randvoorwaarden mee aan het niveau daar direct onder; het onderliggende niveau geeft “feedback” aan het bovenliggende niveau (Williamson 2000). Zo zal contractvorming dus moeten plaatsvinden binnen de kaders van wet- en regelgeving. Contracten op hun beurt bepalen de mogelijkheden voor management en sturing (Heurkens en Hobma 2014).

² Williamson (2000) spreekt over “resource allocation and employment”; Hekkenberg (2011) over “dag-tot-dag optimaleringen”.

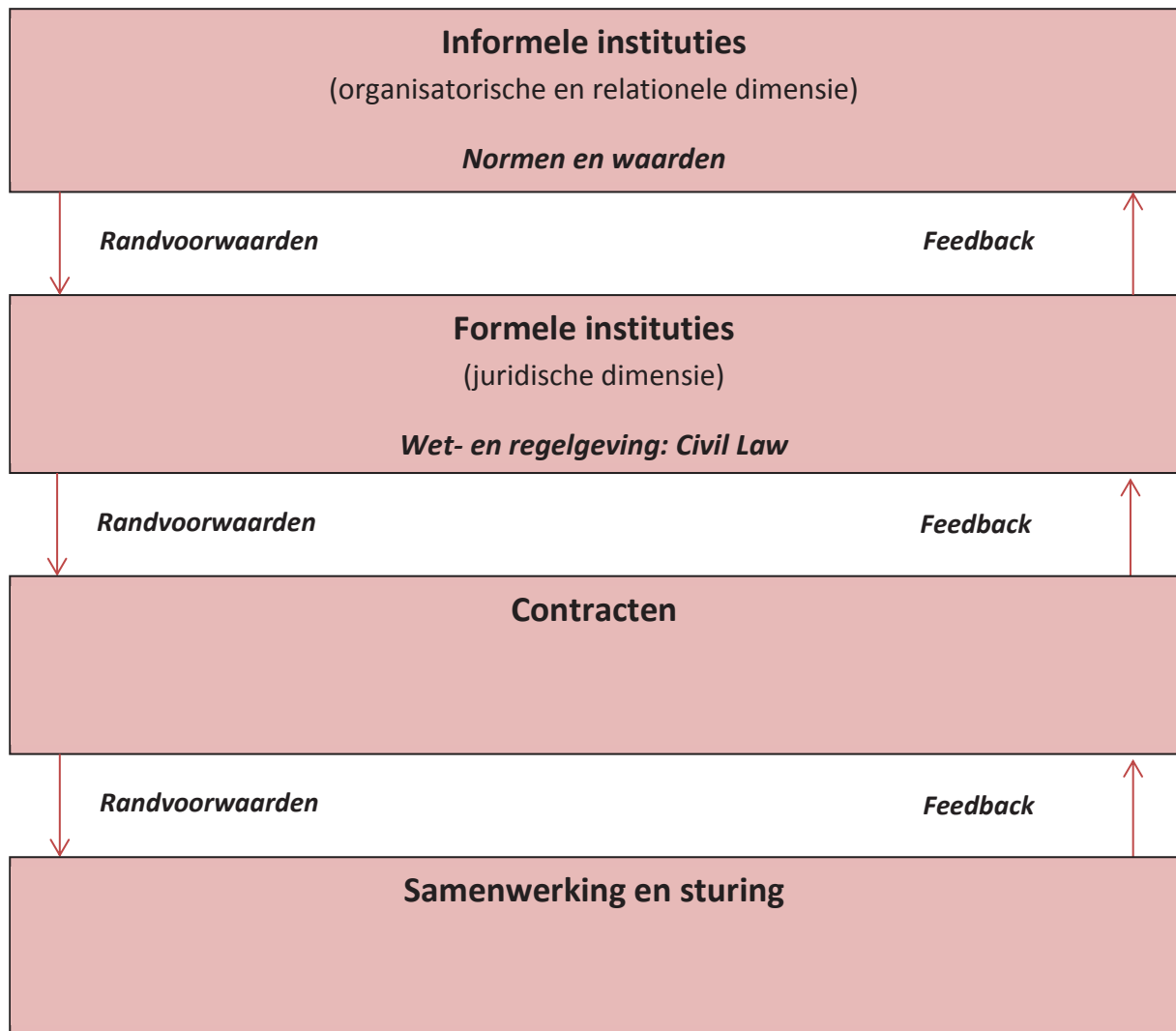


Figuur 3.3: Stelsel van instituties (bronnen: Williamson 2000 en Bots 2012)

Brouwer en Moerman (2005) wijzen eveneens op deze institutionele context waarbinnen publiek-private samenwerking en contractvorming tot stand komen. Ze onderscheiden de juridische, organisatorische en de relationele dimensie. De juridische dimensie behelst vooral de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (zoals het al genoemde systeem van Civil Law), terwijl de organisatorische en relationele dimensie meer betrekking hebben op de normen en waarden die ten grondslag liggen aan de organisatorische vormgeving van samenwerkingen en aan interacties tussen partijen.

Elk niveau van institutie kent zijn eigen levensduur, variërend van periodes van een dag tot aan honderden jaren (Williamson 2000). Binnen deze levensduur kunnen instituties beïnvloed of aangepast worden. De mogelijkheid om wet- en regelgeving of zelfs normen en waarden aan te passen is zeer beperkt. Gelet op de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen betekent dit dat aanpasbaarheid oftewel flexibiliteit vooral gezocht moet worden in de contracten en het dagelijks management (Hekkenberg 2011) als ook in de relatie tussen betrokken partijen (Van der Veen 2009). Heurkens en Hobma (2014) wijzen daarbij op het belang van intensieve informele dagelijkse samenwerking en interactie.

Dit onderzoek richt zich vooral op contracten, samenwerking en sturing, en de wisselwerking daartussen. Uit bovenstaande blijkt dat formele instituties rechtstreeks randvoorwaarden meegeven aan contracten; informele instituties doen dit indirect. Het is daarom zinvol om in het vervolg van het onderzoek, met name in het empirisch gedeelte, te bezien in hoeverre achterliggende instituties een rol hebben gespeeld bij het al dan niet opnemen van flexibiliteit in contracten. Het gaat dan vooral om formele instituties, aangezien informele instituties slechts indirect een rol spelen. Dit is weergegeven in figuur 3.4.



Figuur 3.4: Positie van contracten in stelsel van instituties (gebaseerd op: Williamson 2000, Bots 2012 en Brouwer en Moerman 2005)

3.4 Conclusies

- Gebiedsontwikkeling kent meerdere fasen, waarbij doorgaans per fase een contract afgesloten wordt. Deze faseerde aanpak en contractering levert al bepaalde flexibiliteit op. De afzonderlijke fasen zijn echter dermate groot en langdurig dat ook binnen de fasen flexibiliteit nodig is.
- Contractvorming vindt plaats binnen bestaande instituties. Het gaat daarbij enerzijds om formele instituties (wet- en regelgeving) die rechtstreeks (direct) kaders en randvoorwaarden stellen waarbinnen contracten tot stand komen, en informele instituties (normen en waarden) die dat indirect doen. Anderzijds kennen contracten een relatie met de wijze waarop dagelijks gemanaged wordt; de contracten geven de kaders en randvoorwaarden waarbinnen sturing en samenwerking plaatsvindt.
- Formele en informele instituties zijn star. Flexibiliteit moet gezocht worden in contracten maar zeker ook in het dagelijks handelen en (informeel) samenwerken.

Hoofdstuk 4 Flexibiliteit in contracten

In het vorige hoofdstuk is de rol en positie van contracten geduid. Hieruit is de conclusie getrokken dat flexibiliteit in zowel het contract als in de omgang daarmee gezocht moet worden. Dit hoofdstuk gaat over flexibiliteit in contracten. Eerst wordt ingegaan op hoe contracten zijn opgebouwd. Vervolgens wordt bezien hoe flexibiliteit daarin vormgegeven kan worden. Het volgende hoofdstuk gaat over de omgang met de contracten in de vorm van sturing en samenwerking.

4.1 Onderdelen van contracten

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat onderscheid is te maken in diverse soorten contracten, gebaseerd op de belangrijkste vormen van PPS die zijn onderscheiden. In al deze verschillende vormen van contracten zijn doorgaans wel dezelfde onderdelen te onderscheiden zoals weergegeven in figuur 4.1 (Hijmans en Fokkema 2008). Vergelijkbare onderdelen onderscheiden ook Bregman en De Win (2005) en Topper (2009). Deze onderdelen zijn in de meeste contracten terug te vinden en vaak in ongeveer deze volgorde. Het is echter geen standaard hoofdstukindeling. Partijen zijn volledig vrij in de manier waarop ze afspraken vastleggen; de inhoud is vormvrij (Hijmans en Fokkema 2008). In de praktijk betekent dit dat contracten weliswaar vergelijkbare onderwerpen bevatten maar toch grote onderlinge verschillen vertonen (Topper 2009), al zijn er wel een aantal gebruiken en worden soms model-overeenkomsten toegepast (Hijmans en Fokkema 2008).

Gangbare onderdelen van contracten	
-	Contractpartijen
-	Overwegingen
-	Definities
-	Doel
-	Verplichtingen
-	Specifieke uitgifte- en realisatievoorwaarden
-	Bouw- en woonrijp maken
-	Besluitvorming en overleg
-	Geschillen
-	Overdracht van rechten
-	Wanprestatie en faillissement
-	Onvoorziene omstandigheden
-	Einde van de overeenkomst
-	Overige bepalingen

Figuur 4.1: Gangbare onderdelen van contracten (gebaseerd op: Hijmans en Fokkema 2008)

Een andere benadering bij de beschrijving van contracten komt uit de relationele contractentheorie (Macneil 1983; Van der Veen 2009). Deze theorie beschouwt contracten in een bredere context en dan vooral in de context van relaties tussen partijen. Kennis van de context is een voorwaarde om de daadwerkelijke afspraken te kunnen achterhalen; bestudering van uitsluitend een contract is hiervoor onvoldoende (Van der Veen 2009). Dit onderschrijft de bevindingen van het vorige hoofdstuk, waarbij samenwerking tussen partijen gepositioneerd is in een juridische, organisatorische en relationele context (Brouwer en Moerman 2005). De kern van de relationele

contractentheorie bestaat uit tien principes, weergegeven in figuur 4.2, die in elk contract te vinden zouden zijn (Macneil 1983; Van der Veen 2009; Van der Veen en Korthals Altes 2011).

Principes in contracten
1. Rolvastheid
2. Wederkerigheid
3. Omgang met planning
4. Effecten van instemming
5. Flexibiliteit
6. Contractuele solidariteit
7. Verbindende normen: restitutie, vertrouwen en verwachtingen
8. Creatie en beheersing van macht
9. Beschikbaarheid van middelen
10. Voldoen aan sociale normen

Figuur 4.2: Principes in contracten (gebaseerd op: Van der Veen 2009)

4.2 Flexibiliteit in contracten

De relationele contractentheorie stelt dus dat flexibiliteit in ieder contract te vinden zou moeten zijn. Om die flexibiliteit in contracten te kunnen duiden, is het zinvol eerst expliciet stil te staan bij de betekenis van het woord flexibiliteit. De “Van Dale Online” (geraadpleegd 26 oktober 2015) noemt twee betekenissen. Allereerst wordt het uitgelegd als “buigzaamheid”. Geraldi (2008) beschrijft flexibiliteit op een vergelijkbare maar wat beeldendere wijze:

“The meaning of flexibility can be compared to the observation of trees in storms. Despite of the bending due to the wind, trees come back to their original position. This elasticity and adaptability in terms of societies and organisations has been termed flexibility”.

De tweede uitleg van de Van Dale Online is “mogelijkheid tot aanpassing”. Andere woordenlijsten (o.a. www.woorden.org) geven vergelijkbare omschrijvingen als “de mate waarin het systeem kan worden aangepast aan nieuwe behoeften”; vergelijk ook Van der Veen en Korthals Altes (2011) die spreken over “de mate waarin er ruimte is voor verandering”. Geraldi (2008) komt aan de hand van zes vragende voornaamwoorden tot zes parameters voor flexibiliteit van organisaties. Analoog hieraan kan aan de hand van de vier hoofdonderdelen van de laatstgenoemde definitie geduid worden waarom het gaat bij flexibiliteit van contracten (figuur 4.3). Aan de hand van deze drie aspecten zal in de volgende paragrafen flexibiliteit in contracten beschreven worden.



Figuur 4.3: Aspecten van flexibiliteit

4.2.1 Wat?

Bij de vraag *wat* gaat het om wat er aangepast kan worden, wat er flexibel is. Topper (2009) benoemt vier **categorieën** van afspraken in contracten waarbinnen afspraken over flexibiliteit gemaakt kunnen worden:

- planning-technische afspraken;
- financiële afspraken;
- inhoudelijke afspraken;
- organisatorische afspraken;

Deze categorieën vertonen een sterke analogie met de vijf beheersaspecten van die bij diverse methodes van projectmanagement onderscheiden worden (Groote 1995): tijd, geld, kwaliteit (inhoud), organisatie en informatie. Dit is niet verwonderlijk; projectmanagement is grotendeels uit de praktijk ontstaan en deze vijf aspecten zijn gebleken alom aanwezig en relevant te zijn. Het feit dat dit categorieën zijn waarvan de praktijk heeft uitgewezen dat ze generiek toepasbaar zijn, maakt deze indeling goed toepasbaar.

Binnen deze categorieën zijn (niet-limitatief) **onderdelen** te benoemen waarop afspraken, en ook flexibiliteit, betrekking kunnen hebben (Topper 2009; Van Blokland 2009³). Zie hiervoor figuur 4.4.

Categorieën	Voorbeelden van onderdelen (Topper 2009)	Voorbeelden van onderdelen (Van Blokland 2009)
Tijd	Fasering Deelplannen Deelprojecten	Fasering Strategie
Geld	Financieel model Financiële kaders Uitgangspunten Mechanismen	Grondopbrengsten Parameters Grondkosten Financiën
Kwaliteit/inhoud	Programma Kwaliteitsniveaus Planonderdelen Uitgangspunten Randvoorwaarden	Programma Uitgeven grond Fysieke omgeving
Organisatie	Projectorganisatie Procedures Verwervingen Besluitvorming	Partijen

Figuur 4.4: Categorieën en onderdelen voor flexibiliteit (gebaseerd op: Topper 2009 en Van Blokland 2009)

De opsomming van onderdelen en flexibele mogelijkheden in figuur 4.4 is niet-limitatief en deels opgesteld voor een specifieke situatie (Van Blokland 2009). Het is daarom zinvol om aan de hand van beschikbare literatuur te kijken welke meer generieke onderdelen geformuleerd kunnen worden. Hiertoe wordt gebruikgemaakt van literatuur over de genoemde categorieën tijd, geld, kwaliteit en organisatie.

³ Van Blokland (2009) koppelt zijn onderdelen niet aan categorieën zoals die van Topper (2009).

Tijd

Groote (1995) onderscheidt drie niveaus in een project:

- overall-niveau;
- fases;
- activiteiten.

Eerder is gebleken dat gebiedsontwikkeling al een bepaalde flexibiliteit bevat doordat het proces en de contractering is opgeknipt in fases. Het is daarom relevant om te bepalen op welke fase(n) van de gebiedsontwikkeling een contract betrekking heeft. Dit is het overall-niveau. Vervolgens is de vraag of in het contract meerdere fases onderscheiden worden. Binnen deze fases, of op algemeen, fase-overstijgend contractniveau, kan er sprake zijn van uit te voeren activiteiten die in het contract zijn benoemd.

Geld

Binnen de beheersaspecten neemt geld een bijzondere plaats in. Geld is het eenvoudigst om te zetten in andere beheersaspecten, is vaak de belangrijkste meeteenheid van een project en kent een grote symbolische waarde (Bos en Harting 2006). Uit de literatuur is gebleken dat contracten geen standaard opbouw kennen. Het aspect geld kan dan ook op veel verschillende manieren in een contract zijn geregeld. Doorgaans hebben de financiële afspraken betrekking hebben op kosten, opbrengsten en risico's (Groote 1995; Bult-Spiering en Dewulf 2006; Van den Berg 2014).

Kwaliteit

Kwaliteit is niet eenvoudig te beschrijven. Het is een ruim begrip waaraan op veel manieren invulling gegeven kan worden (Groote 1995; Bos en Harting 2006). Doorgaans wordt contractueel vastgelegd aan welke eisen het resultaat van een project moet voldoen. Bepaalde indelingen kunnen helpen het begrip te duiden. Zo kunnen kwaliteitseisen verdeeld worden naar randvoorwaarden, functionele eisen, operationele eisen en uitvoeringseisen (Groote 1995; Bos en Harting 2006). Deze indeling is vooral geschikt voor "technische" projecten met een concreet resultaat, zoals een machine of een huis. Een alternatief voor projecten met resultaten die minder concreet te beschrijven zijn, is naar effect, inhoud/functie en vorm (Groote 1995). Gebiedsontwikkeling valt te typeren als een project waarvan het precieze eindresultaat doorgaans niet vooraf tot in detail gespecificeerd kan worden. De indeling naar effect, inhoud/functie (programma) en vorm is dan ook het best toepasbaar.

Organisatie

Bij het aspect organisatie gaat het om de wijze waarop de (project)organisatie wordt ingericht. Daarbij gaat het vooral om de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en om de wijze waarop overleg en besluitvorming plaatsvindt (Heurkens 2012; Van den Berg 2014).

4.2.2 Hoe?

Als eenmaal duidelijk is *wat* er aangepast kan worden, is de volgende vraag *hoe* het aangepast kan worden.

Bij zijn opsomming van mogelijke onderdelen waarop flexibiliteit betrekking kan hebben, geeft Van Blokland (2009) aan hoe deze onderdelen gewijzigd kunnen worden. Zo kan bijvoorbeeld de fasering vertraagd, versneld of verschoven worden. In de vorige paragraaf is echter reeds geconstateerd dat

het hier een niet-limitatieve opsomming van onderdelen en bijhorende wijzen van aanpassing is, die bovendien voor een specifieke situatie is opgesteld (Van Blokland 2009). Het is daarom zinvol om te bezien in hoeverre een meer generieke methode beschikbaar is.

Flexibiliteit valt te beschouwen als een keuzemogelijkheid oftewel een **optie**. Een optie is in dit kader te typeren als het recht (geen plicht) om iets te kopen of verkopen tegen een bepaalde prijs in een bepaalde periode (Meijboom 2014; Van Blokland 2009; Paantjens 2013). Het begrip optie is vooral bekend vanuit de economische wereld en de beurs. Het betreft dan financiële opties. Van belang is dat een optie een waarde heeft. In gebiedsontwikkelingen wordt gesproken van reële opties. Deze zijn te beschouwen als het recht om beslissingen te nemen om zo flexibel te kunnen reageren op omstandigheden die zich voordoen (Paantjens 2013). Dergelijke reële opties zijn vaak moeilijker in waarde uit te drukken dan financiële opties (Van Blokland 2009). De reële optietheorie geeft wel aanknopingspunten om invulling te geven aan flexibiliteit. Vanuit deze theorie zijn diverse typen opties te onderscheiden. Hoewel diverse varianten en namen gehanteerd worden, zijn de volgende **typen opties** te onderscheiden (Van Blokland 2009; Dong en Chiara 2010; Hekkenberg 2011):

- optie tot afstel;
- optie tot uitstel;
- optie tot aanpassing van de omvang;
- optie tot aanpassing van de inhoud.

Aan de hand van deze vier typen opties kan geduid worden hoe onderdelen van het contract aangepast kunnen worden. Waar nodig kan dit toegelicht worden met een beschrijving; bijvoorbeeld wat de aanpassing van de omvang precies inhoudt.

Dong en Chiara (2010) maken onderscheid te maken tussen exogene en endogene flexibiliteit. Exogene flexibiliteit betreft opties 'op' het project, zoals de mogelijkheid het project te beginnen of te stoppen. Endogene flexibiliteit heeft betrekking op opties 'in' het project, zoals bij de realisatie rekening houden met toekomstige ontwikkelingen. Dit onderscheid zit in feite al in bovengenoemde typen opties: opties tot afstel en uitstel zijn te beschouwen als exogene flexibiliteit en opties tot aanpassing van de omvang en inhoud vallen te typeren als endogene flexibiliteit. Dit onderscheid in exogene en endogene flexibiliteit zal derhalve niet verder in ogeschouw genomen worden.

4.2.3 Hoeveel?

Bij de vraag in welke mate oftewel *hoeveel* er aangepast kan worden, is allereerst van belang wat voor **type afspraak** het betreft. Er zijn vier typen afspraken te onderscheiden met een toenemende mate van flexibiliteit: vaste waarde, bandbreedte, rekenmodel en procesafpraak (Topper 2009). Een vaste waarde kent de minste flexibiliteit en een procesafpraak de meeste.

Daarnaast kan een nadere specificatie van de **hoeveelheid** flexibiliteit gegeven worden. Deze hoeveelheid kan zowel betrekking hebben op het type afspraak (bijvoorbeeld de omvang van de bandbreedte) als op het type optie (bijvoorbeeld een maximale hoeveelheid uitstel). Bij kwantitatieve aspecten zoals een programma met m2, zal de hoeveelheid flexibiliteit vaak eenvoudiger en specifiekere te duiden dan bij meer kwalitatieve aspecten zoals een procesafpraak of een stedenbouwkundig plan. Bij kwalitatieve aspecten zal op een meer beschrijvende manier geduid moeten worden wat de hoeveelheid flexibiliteit is, bijvoorbeeld door te kijken naar hoe concreet processtappen geformuleerd zijn of wat er wel en niet vastgelegd is in een plan. Meijboom (2014)

duidt op soortgelijke wijze de hoeveelheid flexibiliteit van een bestemmingsplan, door te bezien in hoeverre de plek van een functie binnen een gebied te verschuiven is, de hoeveelheden flexibel zijn, de functie aan te passen is en de vorm niet “ontworpen” is.

Van der Veen (2009) beschouwt de hoeveelheid flexibiliteit in het contract als geheel. Hiertoe onderscheidt hij drie categorieën contracten met een toenemende mate van flexibiliteit.

- Discreet/klassiek contract: volledig gepland en geen relatie met partijen buiten het contract.
- Neoklassiek contract: erkent dat 100% contractuele zekerheid onmogelijk is en tracht dit te verwerken in het contract door flexibiliteit op te nemen.
- Relationeel contract: ruimte voor leerprocessen en ad hoc oplossingen.

Eerder is beschreven dat elk contract tien “principes” kent. Door per principe te beoordelen of dit meer naar discreet of naar relationeel neigt, kan bepaald worden in welke categorie een contract valt. Een vaste waarde valt hierbij te vergelijken met een sterke discretie terwijl een procesafspraken relationeel is. Op vergelijkbare wijze tracht Meijboom (2014) de mate van flexibiliteit van een bestemmingsplan te duiden. Ze constateert dat geen scherpe grens is tussen een flexibel en een star plan. Wel kan een indicatie gegeven worden van de mate van flexibiliteit.

4.2.4 Waaraan?

Ten slotte is de vraag *waaraan* aangepast moet worden. In de aangehaalde definitie van flexibiliteit wordt gesproken over het aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen en behoeftes. Zulke veranderende omstandigheden kunnen van uiteenlopende aard zijn (Bult-Spiering en Dewulf 2006; Topper 2009); in contracten kunnen bepaalde vormen expliciet **benoemd of uitgesloten** worden.

Relevant hierbij is of het optreden van dergelijke omstandigheden **voorwaardelijk** is voor het doen van aanpassingen. Er kan sprake zijn van afspraken over het handelen bij onvoorziene omstandigheden (Bregman en De Win 2005; Hijmans en Fokkema 2008; Topper 2009). Het optreden van een bepaalde (onvoorziene) gebeurtenis is daarbij **voorwaardelijk** voor het doen van aanpassingen. Het kan ook zijn dat er sprake is van een bepaalde intrinsieke flexibiliteit (Meijboom 2014) waarbij sprake is van een **onvoorwaardelijke** mogelijkheid tot aanpassingen.

4.2.5 Duiding van flexibiliteit

In de vorige paragrafen zijn de diverse invalshoeken van flexibiliteit in contracten beschreven. Samenvattend zijn deze in figuur 4.5 weergegeven.

Wat?		Hoe?	Hoeveel?		Waarvoor?	
Categorie	Onderdeel	Optietype	Type afspraak	Hoeveelheid	Benoemd / uitgesloten	(On-) Voorwaardelijk
Tijd	Overall Fases Activiteiten					
Geld	Kosten Opbrengsten Risico's					
Kwaliteit / inhoud	Effect Vorm Programma					
Organisatie	Taakverdeling Besluiten					

Figuur 4.5: Duiding van flexibiliteit in contracten

4.3 Conclusies

- Flexibiliteit is volgens de literatuur geen standaard onderdeel of paragraaf in contracten. Het is volgens de relationele contractentheorie echter wel een van de principes die in elk contract opgenomen zou moeten zijn. Flexibiliteit moet dus gezocht worden *binnen* de gebruikelijke onderdelen en typen afspraken in contracten.
- Flexibiliteit in contracten kan bekeken worden aan de hand van de vragen "**wat**" (waarop heeft de flexibiliteit betrekking), "**hoe**" (op welke wijze kunnen aanpassingen gedaan worden), "**hoeveel**" (in welke mate kunnen aanpassingen gedaan worden) en "**waarvoor**" (onder welke voorwaarden mogen aanpassingen plaatsvinden).
- **Wat**: flexibiliteit kan betrekking hebben op vier categorieën (tijd, geld, kwaliteit/inhoud en organisatie) waarbinnen diverse onderdelen beschouwd kunnen worden.
- **Hoe**: flexibiliteit is te typeren als een optie. Het is een keuzemogelijkheid, het recht om iets te doen. Aan de hand van vier typen opties kan de flexibiliteit getypeerd worden: opties tot afstel, uitstel, wijziging van de omvang of wijziging van de inhoud.
- **Hoeveel**: met betrekking tot de hoeveelheid flexibiliteit kan onderscheid gemaakt worden in vier typen afspraken: vaste waardes, bandbreedtes, rekenmodellen en procesafspraken. Per type kan de hoeveelheid op een kwantitatieve of kwalitatieve manier geduid worden. Tevens kan een indicatie voor de flexibiliteit van het contract als geheel gegeven worden aan de hand van drie categorieën contracten: discrete, neoklassieke en relationele contracten.
- **Waarvoor**: het optreden van bepaalde (onvoorziene) omstandigheden kan voorwaardelijk zijn voor het doen van aanpassingen. Daarbij kan sprake zijn van expliciete benoeming of juist uitsluiting van mogelijke omstandigheden.
- Contracten kunnen getypeerd worden aan de hand van drie categorieën met een toenemende mate van flexibiliteit: discrete contracten, neoklassieke contracten en relationele contracten.

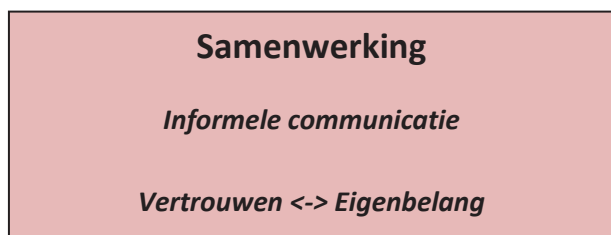
Hoofdstuk 5 Samenwerking en sturing in gebiedsontwikkeling

Eerder is geconstateerd dat flexibiliteit niet alleen in het contract maar ook in het dagelijks handelen gezocht moet worden. In dit hoofdstuk komen samenwerking, sturing en de bijbehorende instrumenten aan bod. Hiermee wordt antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag: “welke vormen van samenwerking en sturing zijn volgens de literatuur te onderscheiden?”.

5.1 Samenwerking

Van den Berg (2014) maakt onderscheid in formele en informele kenmerken van samenwerking. De formele kenmerken zijn van financiële, juridische of organisatorische aard (Bult-Spiering en Dewulf 2006; Van den Berg 2014; Heurkens en Hobma 2014) en worden doorgaans vastgelegd in een contract. In hoofdstuk 3 en 4 is hieraan aandacht besteed. De wijze waarop partijen hun samenwerking formeel vormgeven, is van invloed op de mogelijkheden voor sturing en vice versa. Zo kan een contractuele rolverdeling de mogelijkheden van sturing bepalen (Heurkens 2012; Heurkens en Hobma 2014). In het vorige hoofdstuk is gebleken dat contracten relatief star (discreet) of relatief flexibel (relationeel) kunnen zijn. Dit roept de vraag op of een star contract in de praktijk leidt tot een projectmatige (“starre”) manier van sturen; of dat flexibiliteit in een contract juist een projectmatige sturing vereist. Deze vragen raken aan de hoofdvraag van het onderzoek en het empirisch onderzoek zal hieraan aandacht geven.

Informele kenmerken betreffen de positie van partijen in netwerken en de relaties tussen partijen en personen (Van den Berg 2014). Een heldere formele contractuele rolverdeling wordt vaak aangevuld met informele manieren van interactie tussen actoren om effectief te kunnen sturen op project en proces (Heurkens 2012; Heurkens en Hobma 2014). Intensieve interacties tussen publieke en private partijen, door onder meer communiceren en onderhandelen, zijn cruciaal voor gebiedsontwikkelingen (Heurkens en Hobma 2014). Deze interacties, die zich zowel voorafgaand aan als na het afsluiten van het contract voltrekken, vinden plaats binnen meerdere kaders (Van der Veen 2011). Een eerste kader is dat van een zakelijke relatie. Hierbij zijn vertrouwen en betrouwbaarheid essentieel (Collins 1999; Van der Veen 2011; Van den Berg 2014; Heurkens en Hobma 2014). Het hebben van vertrouwen in de contractpartner leidt bovendien tot minder behoefte om allerlei zaken contractueel vast te leggen (Collins 1999; Van der Veen 2011; zie ook Meijboom 2014). Een tweede kader is dat van een economische relatie. Als gevolg van het contract hebben partijen wederzijdse verplichtingen en belangen, voor zowel de korte als lange termijn. De wijze waarop partijen samenwerken zal vooral gebaseerd zijn op hun eigen belangen en niet zozeer op wat er precies in het contract staat (Van der Veen 2009) waarbij partijen slechts tot overeenstemming komen als ze het gevoel hebben dat hun eigen belangen voldoende geborgd zijn (Van Randeraat 2006). Dit kent een spanningsveld met de eerdere constatering dat het contract (als hogere institutie) de randvoorwaarde vormt voor het samenwerken; dit is iets om in het empirisch onderzoek nader te bezien. In figuur 5.1 zijn deze relevante aspecten bij samenwerking samengevat.



Figuur 5.1: Aspecten bij samenwerking

5.2 Benaderingen van sturing

Sturing kan gedefinieerd worden als 'enigerlei manier van gerichte beïnvloeding' (De Leeuw 2002 in Heurkens 2012). Daft (1991) omschrijft het als het nastreven van doelstellingen op een efficiënte en effectieve manier plannen, organiseren, leiden en beheersen van middelen. In de gebiedsontwikkeling kunnen twee benaderingen gebruikt worden om te duiden hoe organisaties projecten en processen managen, niet in de laatste plaats als er sprake is van een samenwerking tussen publieke en private partijen: New Public Management en Governance (Heurkens en Hobma 2014).

New Public Management heeft als doel een efficiëntere en effectievere overheid, waarbij de overheid meer als een bedrijf opereert (Teisman 2013). De overheid formuleert doestellingen waarna de uitvoering door private partijen gedaan wordt. Hierbij is sprake van een duidelijke, contractuele scheiding van taken. Gebiedsontwikkeling wordt geacht gestuurd te worden door het formuleren van heldere, goed gestructureerde projecten. De samenwerking is vooral gebaseerd op contractuele afspraken. (Klijn en Teisman 2003; Heurkens en Hobma 2014; Van den Berg 2014). De Governance-benadering ontstaat in de jaren 90 (Teisman 2013) en baseert zich vooral op relaties en netwerken tussen partijen (Klijn en Teisman 2003; Heurkens en Hobma 2014). Hier staan vooral belangen en relaties centraal, waarbij sprake is van intensieve samenwerking. Deze samenwerking is vooral gebaseerd op partnerships (Klijn en Teisman 2003). De sturing is hoofdzakelijk procesmatig (Heurkens en Hobma 2014). Bij New Public Management is de sturing vooral projectgericht, terwijl bij Governance sprake is van een procesgerichte sturing (Heurkens en Hobma 2014). Dit onderscheid tussen projectmanagement en procesmanagement zal hieronder nader toegelicht worden.

5.3 Projectmanagement

Projectmanagement vindt zijn oorsprong in grote ontwerpprojecten maar wordt tegenwoordig breed toegepast bij projecten (Van Buuren et al 2009). De kern van projectmanagement is om in een tijdelijke organisatie een concreet, vooraf gedefinieerd resultaat te bereiken binnen kaders van tijd, geld en kwaliteit (Groote et al 1995; Bos en Harting 2006; Van Buuren et al 2009). De kracht van projectmanagement ligt in de focus op een duidelijk afgebakende scope en in het gericht ondernemen van acties om het beoogde resultaat te bereiken (Van Buuren et al 2009). Daarbij kunnen drie hoofdactiviteiten onderscheiden worden (Groote et al 1995):

- vormgeven van een project;
- beheersen van de aspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie;
- leiding geven.

Hoewel er veel verschillende methoden en technieken voor projectmanagement bestaan, zijn deze activiteiten en de genoemde vijf beheersaspecten breed geaccepteerd.

Projectmanagement is te typeren als een mechanische benadering, die een voorkeur heeft voor duidelijke structuren en oplossingen (Teisman 2013). Complexiteit en onzekerheid wordt daarbij als verstoring ervaren. De duidelijke focus en de poging om invloeden vanuit de omgeving daarop te beperken is ook de zwakte van projectmanagement. Wijzigende omstandigheden, veranderende wensen en zich voordoende kansen worden vaak genegeerd of beschouwd als ongewenste verstoringen van het project (Van Buuren et al 2009). Dit nadeel doet zich sterker voor naarmate er sprake is van toenemende complexiteit en netwerkstructuren (Klijn 2008; Van Buuren et al 2009).

5.4 Procesmanagement

Franzen (2011) beschrijft de opkomst van procesmanagement als antwoord op het ontstaan van netwerken in de samenleving. Het is ook gerelateerd aan de opkomst van Governance en de daarmee samenhangende toenemende invloed van externe aspecten. Wezenlijk verschil met projectmanagement is dat bij procesmanagement de definitie van probleem en oplossing minder duidelijk zijn en er minder zekerheid is over het eindresultaat, de kosten en het tijdsplan.

Hoofdvaststelling van procesmanagement is het opzetten van een procesarchitectuur (Franzen 2011).

Daarmee wordt bedoeld:

- het optimaliseren van de condities, o.a. door het maken van afspraken over communicatie;
- het definiëren van processtappen;
- het faseren van besluitvorming.

Waar projectmanagement zich vooral richt op beheersen, gaat het bij procesmanagement met name om activiteiten gericht op interactie zoals communiceren, onderhandelen en beslissen (Heurkens 2012). Terwijl projectmanagement valt te beschouwen als een poging de complexiteit te verminderen door orde te scheppen, vormt procesmanagement een erkenning van de complexiteit. Daarbij blijft ook bij procesmanagement de wens voor een bepaalde mate van stabiliteit en zekerheid wel bestaan (Teisman 2012).

5.5 Projectmanagement versus procesmanagement

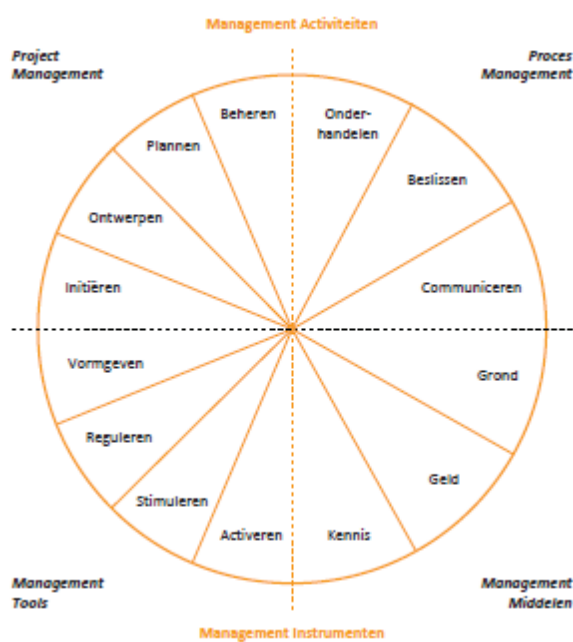
De voornaamste aspecten van beide benaderingen staan in tabel 5.2 samengevat.

Projectmanagement en procesmanagement lijken bijna elkaars tegenpool te zijn. Beide benaderingen moeten echter gecombineerd worden om tot een succesvolle uitvoering van een project te komen: enerzijds een “predict and control” benadering en anderzijds een “prepare and commit” benadering (Koppenjan 2010). Teisman (2007) spreekt van een noodzakelijke combinatie van schijnbaar tegengestelde strategieën die noodzakelijk is bij het management van complexe opgaven. Het feit dat projecten zowel een mechanische als organische aanpak behoeven, valt te typeren als een paradox (Geraldi 2008).

	Projectmanagement	Procesmanagement
Definitie van probleem en oplossing	Duidelijk	Indicatief
Resultaat	Minder zekerheid van resultaten en kosten	Onzekerheid van resultaten en kosten
Tijdspad	Duidelijk eind	Open eind
Productie	In de tijdelijke organisatie	In inter-organisatorische arena's
Management	Heterogeen in cultuur en interactie	Heterogeen en dynamisch in cultuur en interactie
Doel	Gericht op resultaten, intern gericht (gesloten systeem)	Gericht op belangen van actoren, extern gericht (open systeem)
Beheersaspecten	Geld, organisatie, kwaliteit, informatie, tijd	Relaties
Activiteiten	Initiëren, ontwerpen, plannen, beheren	Onderhandelen, beslissen, communiceren

Figuur 5.2: Project- en procesmanagement (gebaseerd op Franzen 2011 en Heurkens 2012)

Heurkens en Hobma (2014) concluderen dat het scherpe onderscheid tussen beide benaderingen discutabel is omdat elementen van beide benaderingen in de praktijk naast elkaar voorkomen en nodig lijken te zijn om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Dat de beide benaderingen zowel verschillend als complementair zijn, blijkt ook uit het conceptuele publiek-privaat sturingsmodel van Heurkens (2012), zie figuur 5.3. In dit model zijn zowel de projectmanagement- als de procesmanagementbenadering en de kenmerkende activiteiten en instrumenten opgenomen.



Figuur 5.3: Conceptueel publiek-privaat sturingsmodel (bron: Heurkens 2012)

5.6 Conclusies

- Samenwerking tussen partijen kent formele en informele kenmerken. Naast de formele (contractuele) kenmerken op juridisch, organisatorisch en financieel vlak, zijn er informele kenmerken zoals informele interacties, vertrouwen en eigenbelang.
- New Public Management en Governance zijn twee benaderingen om te duiden hoe organisaties projecten en processen managen. De benaderingen zijn project- respectievelijk procesgeoriënteerd.
- Projectmanagement is vooral gericht op resultaten en beheersing van tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie. Initiëren, ontwerpen, plannen en beheren zijn typerende activiteiten.
- Procesmanagement is vooral gericht op belangen en relaties. Onderhandelen, beslissen en communiceren zijn typerende activiteiten.
- In de praktijk zal de scheiding tussen deze sturingsvormen minder scherp zijn dan in de theorie omdat een combinatie van project- en procesmanagement nodig is voor een succesvolle samenwerking.

Hoofdstuk 6 Analyse kader

De inzichten en conclusies uit de voorgaande hoofdstukken worden in dit hoofdstuk gecombineerd tot een analysekader. Daarbij worden verbanden gelegd tussen de voorgaande hoofdstukken. Dit analysekader heeft daarmee een samenvattend karakter en vormt tevens de basis voor het empirisch onderzoek.

6.1 Achterliggende factoren

Geconstateerd is dat er meerdere trends zijn die de roep om meer flexibiliteit in contracten en samenwerkingen verklaren. Door de verschuiving van government naar governance is er groeiende behoefte van publieke partijen aan samenwerking met private partijen waarbij flexibiliteit in deze samenwerkingsverbanden van belang is. Fundamentele veranderingen in de gebiedsontwikkeling, zoals meer vraagsturing, wijziging van financiering en de verschuiving van uitleggebieden naar de bestaande stad, geeft actoren het gevoel dat het niet meer opportuun is te werken met een vaststaand eindbeeld maar dat adaptief vermogen nodig is. Gebiedsontwikkeling vindt plaats in een situatie met veel onzekerheden en een hoge dynamiek; juist in dergelijke situaties is flexibiliteit nodig en heeft het een grote waarde.

Ook is gebleken dat contractvorming en samenwerking plaatsvinden binnen bestaande informele en formele instituties. Aan de hand van het model van Williamson (2000) is het stelsel van instituties getoond. De bovenliggende instituties geven kaders mee en kunnen daardoor invloed hebben op de flexibiliteit in contracten en samenwerkingen. Met name de wet- en regelgeving zal rechtstreeks kaders meegeven voor contracten en de flexibiliteit daarin. De analyse van Brouwer en Moerman (2005) toont aan dat in Nederland deze wet- en regelgeving bestempeld kan worden als Civil Law. Omdat “hogere” instituties een lange levensduur hebben oftewel star zijn, zal flexibiliteit in het contract maar ook in de dagelijkse samenwerking en sturing gezocht moet worden.

De trends in de gebiedsontwikkeling, de overwegingen die daar het gevolg van kunnen zijn en de instituties zijn samen te vatten onder de noemer “achterliggende factoren⁴”: factoren die een rol gespeeld hebben bij de contractvorming en het al dan niet opnemen van flexibiliteit in het contract.

6.2 Contract en flexibiliteit

Flexibiliteit is volgens de literatuur geen standaard onderdeel of paragraaf in contracten. Het is volgens de relationele contractentheorie echter wel een van de principes die in elk contract opgenomen zou moeten zijn. Aan de hand van de vragen wat, hoe, hoeveel en waaraan is het begrip flexibiliteit ontleed. Voortbordurend op werk van onder andere Topper (2009) en Van Blokland (2009) en gebruikmakend van kennis van projectbeheersing (o.a. Groote 1995) is flexibiliteit in contracten geduid, door gebruik te maken van vaste categorieën en onderdelen (wat), optietypen (hoe), typen afspraken en hoeveelheden (hoeveel) en uitsluitingen en voorwaarden (waaraan).

⁴ Instituties en trends hebben ook invloed op elkaar. Dit is in hoofdstuk 2 al kort aangestipt. Deze invloed valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

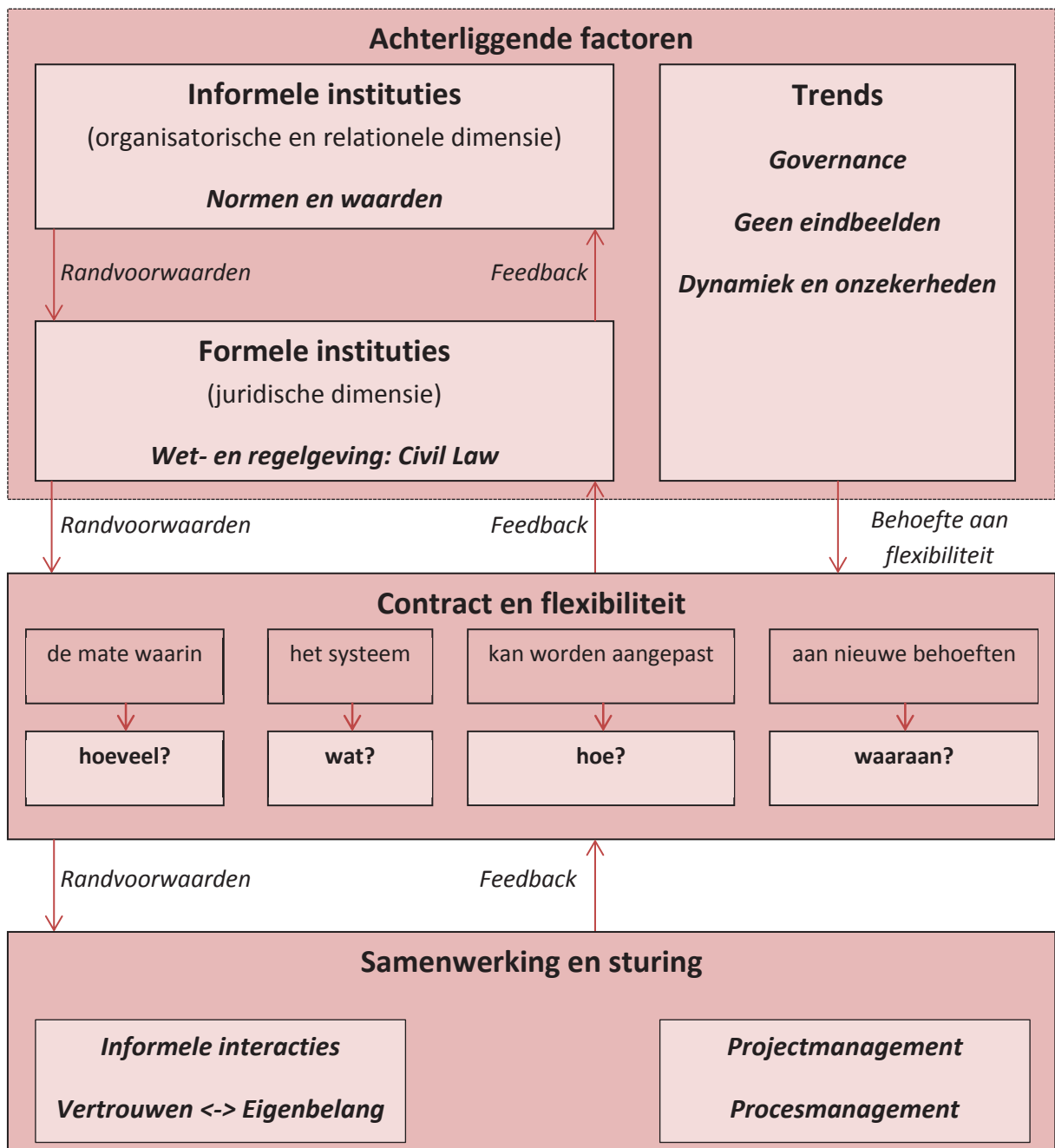
6.3 Samenwerking en sturing

Geconstateerd is dat samenwerking tussen partijen formele en informele kenmerken kent (Van den Berg 2014). De formele kenmerken op juridisch, organisatorisch en financieel vlak worden doorgaans in het contract opgenomen. Belangrijke informele kenmerken zijn informele interacties, vertrouwen en eigenbelang.

Aan de hand van werk van onder meer Heurkens (2012) en Franzen (2011) zijn projectmanagement en procesmanagement als twee benaderingen van sturing beschreven. Projectmanagement is vooral gericht op resultaten en beheersing van tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie. Initiëren, ontwerpen, plannen en beheren zijn typerende activiteiten. Procesmanagement is vooral gericht op belangen en relaties. Onderhandelen, beslissen en communiceren zijn typerende activiteiten. In de praktijk zal de scheiding tussen deze sturingsvormen minder scherp zijn dan in de theorie omdat een combinatie van project- en procesmanagement nodig is voor een succesvolle samenwerking

6.4 Analytisch model

De combinatie van deze elementen leidt tot onderstaand analytisch model (figuur 6.1). Dit geeft inzicht in de onderzoeksvariabelen en de samenhang daartussen. Aan de hand van het analytisch model is het empirisch onderzoek uitgevoerd. Doel van de casestudie is te onderzoeken hoe in de praktijk flexibiliteit in een contract het handelen en sturen van betrokken partijen beïnvloedt. Aan de hand van het analytisch model worden de resultaten van de casestudie vergeleken met de theoretische inzichten die ten grondslag lagen aan het analytisch model. Dit kan leiden tot aanscherping van het analytisch model.



Figuur 6.1: Analytisch model

Hoofdstuk 8 Analyse en synthese

In dit hoofdstuk worden in de analyse de resultaten uit de casestudie vergeleken met de inzichten uit de literatuurstudie. Vervolgens worden in de synthese verklaringen gezocht voor de meest opvallende bevindingen uit de analyse.

8.1 Analyse

De vergelijking tussen theorie en empirie is opgenomen in drie tabellen (figuur 7.1, 7.2 en 7.3). In aanvulling op figuur 7.2 is in de eerder genoemde bijlage 2 een overzicht opgenomen van de flexibiliteit in het contract van Scheveningen – Haven. In onderstaande figuren is de indeling gehanteerd zoals die ook in het analytisch model en bij de interviews is toegepast: de **achterliggende factoren** van het contract, het **contract en de flexibiliteit daarin** en de **samenwerking en sturing**. Op basis van de theoretische verkenning zijn deze hoofdonderdelen onderverdeeld in een aantal categorieën:

- achterliggende factoren:
 - o trends in gebiedsontwikkeling;
 - o instituties;
- contract en flexibiliteit:
 - o vorm en inhoud van het contract;
 - o flexibiliteit;
- samenwerking en sturing:
 - o project- en procesmanagement;
 - o informele communicatie;
 - o vertrouwen;
 - o eigenbelang.

Achterliggende factoren		
Categorie	Theoretische inzichten	Empirische resultaten
Trends in gebiedsontwikkeling	Fundamentele veranderingen in de gebiedsontwikkeling, zoals meer vraagsturing, wijziging van financiering en de verschuiving van uitleggebieden naar de bestaande stad, geeft actoren het gevoel dat het niet meer opportuun is te werken met een vaststaand eindbeeld. Er daarom meer behoefte aan adaptief vermogen.	Het plan voor Scheveningen – Haven uit 2012, waarop het contract gebaseerd is, valt te typeren als een traditionele blauwdruk. Het kent een duidelijk eindbeeld met slechts een beperkte mate aan flexibiliteit. De noodzaak voor mogelijke toekomstige aanpassingen wordt wel expliciet onderkend in het stedenbouwkundig plan maar vertaald zich niet in bijvoorbeeld meerdere scenario's.
	Er is in toenemende mate sprake van organische gebiedsontwikkeling. Deze vindt plaats in een situatie met veel onzekerheden en een hoge dynamiek. Juist in dergelijke	Uit de casus Scheveningen – Haven blijkt dat zowel gemeente als ontwikkelaar vooral gericht is op zekerheden en in mindere mate op flexibiliteit. Het belang van een bepaalde flexibiliteit wordt erkend maar er wordt geen (financiële) waarde aan toegekend.

	situaties is flexibiliteit nodig en heeft het, net als opties op de beurs, een grote waarde.	In het contract is verandering in marktsituatie zelfs expliciet uitgesloten als reden tot heroverweging van de gemaakte afspraken (waaronder ook het stedenbouwkundig plan en het programma vallen).
	De behoefte van publieke partijen aan samenwerking met private partijen is groeiend. Flexibiliteit in deze samenwerkingsverbanden is van belang.	De gemeente heeft in een vroeg stadium meerdere marktpartijen gevraagd een visie op het gebied te ontwikkelen. Samen met één van deze partijen heeft de gemeente vervolgens het stedenbouwkundig plan uitgewerkt.
Instituties	Contractvorming vindt plaats binnen bestaande instituties. Het gaat daarbij enerzijds om formele instituties (wet- en regelgeving) die rechtstreeks (direct) kaders en randvoorwaarden stellen waarbinnen contracten tot stand komen, en informele instituties (normen en waarden) die dat indirect doen. Nederland kent een stevig achterliggend juridisch systeem (Civil Law) waardoor niet in elk contract alles tot in detail vastgelegd hoeft te worden.	<p>Uit de empirie blijkt dat het contract van beperkte omvang is. Regelmatig is sprake van overlegbepalingen of wordt expliciet verwezen naar de beginselen van redelijkheid/bilijkheid, die een belangrijk onderdeel vormen van Civil Law.</p> <p>De interne regels van de gemeente Den Haag voor grondexploitaties beperken de mogelijkheid om flexibiliteit in het contract op te nemen. Zo zijn in grondexploitaties geen bandbreedtes of scenario's toegestaan.</p> <p>Publiekrechtelijke regelgeving, waaronder de regels omtrent buitendijks bouwen en milieunormen, bleek in Scheveningen – Haven een belangrijk kader voor de contractvorming. Deze regels bleken de mogelijkheden voor flexibiliteit in het plan (als onderdeel van het contract) te beperken.</p> <p>Op het vlak van informele instituties blijkt bij Scheveningen – Haven het verwachtingspatroon van de achterban van invloed te zijn geweest op het contract. Klanten (aan de kant van de ontwikkelaar) en college en gemeenteraad (aan gemeentezijde) zijn gewend om vooraf een eindbeeld gepresenteerd te krijgen.</p>
	Formele en informele instituties zijn star. Flexibiliteit moet gezocht worden in contracten maar zeker ook in het dagelijks handelen en (informeel) samenwerken.	In de praktijk blijkt dat formele instituties star zijn, maar soms wel voor meerdere uitleggen vatbaar. Een voorbeeld uit Scheveningen – Haven is de discussie over het al dan niet toegestaan zijn van keukens op de begane grond in "overstromingsgebied". Met name de ontwikkelaar probeert flexibel om te gaan met (starre) regels.

Figuur 8.1: Analyse achterliggende factoren

Contract en flexibiliteit		
Categorie	Theoretische inzichten	Empirische resultaten
Vorm en inhoud	Contracten hebben vaste onderdelen. Een standaard indeling of inhoudsopgave wordt hiervoor niet gehanteerd.	De gangbare onderdelen zijn goed te herkennen in het contract. Ook blijkt dat geen standaard indeling gehanteerd is.
	Flexibiliteit is geen expliciete of standaard paragraaf in contracten.	In het contract (bijlage 12) komt flexibiliteit aan bod in een afzonderlijke paragraaf. Ook in het onderliggende projectdocument en stedenbouwkundig plan wordt expliciet over flexibiliteit gesproken.
Flexibiliteit	Flexibiliteit in contracten kan bekeken worden aan de hand van de vragen “wat” (waarop heeft de flexibiliteit betrekking), “hoe en hoeveel” (op welke wijze en in welke hoeveelheid kunnen aanpassingen gedaan worden) en “waaraan” (onder welke voorwaarden mogen aanpassingen plaatsvinden).	<p>In bijlage 2 is aan de hand van deze vragen de flexibiliteit in het contract geïdentificeerd. Geconstateerd is dat er over het algemeen weinig flexibiliteit zit in het contract. Wel zitten er enige aanknopingspunten in om in gesprek te gaan (over aanpassingen). Qua tijd zijn er over de taken van de gemeente weinig concrete afspraken gemaakt, terwijl de ontwikkelaar een harde planning heeft met enkele opties tot uitstel. Qua geld zijn er voornamelijk vaste waarden vastgelegd. Qua kwaliteit blijkt de flexibiliteit lastiger te duiden en te kwantificeren. Voor het programma is sprake van een (beperkte) bandbreedte en een optie voor de ontwikkelaar tot afstel voor een gedeelte van het programma. Voor de gemeente is er in feite geen flexibiliteit. De vorm valt te typeren als star (vaste waarde), op basis van vergelijkbare criteria zoals Meijboom (2014) die hanteert bij de beoordeling van de flexibiliteit van bestemmingsplannen. Qua organisatie is de taakverdeling tussen gemeente en ontwikkelaar duidelijk gescheiden en mag de ontwikkelaar zijn taken alleen met instemming van de gemeente overdragen.</p> <p>Wat opvalt is dat gemeente en ontwikkelaar een andere nadruk leggen als gevraagd wordt naar de flexibiliteit in het contract. Bij de gemeente wordt dan vooral gedacht aan de mogelijkheid om het programma iets te veranderen of een blok niet te ontwikkelen. De ontwikkelaar legt vooral de nadruk op de procesafspraken en de aanknopingspunten om in gesprek (heronderhandeling) te gaan.</p>

		<p>Uit de bestudering van het contract blijkt dat de flexibiliteit niet per se evenwichtig verdeeld hoeft te zijn tussen contractpartijen. Een voorbeeld hiervan is de categorie tijd, waarbij voor de ontwikkelaar vaste waardes (met soms een optie voor uitstel) zijn opgenomen en voor de gemeente hooguit procesafspraken of soms helemaal niks is vastgelegd.</p> <p>Uit de empirie blijkt tevens dat de hoeveelheid flexibiliteit soms subjectief is. Dat geldt bijvoorbeeld bij de mate van flexibiliteit van het stedenbouwkundig plan en het programma.</p>
	<p>Contracten kunnen getypeerd worden aan de hand van drie categorieën met een toenemende mate van flexibiliteit: discrete contracten, neoklassieke contracten en relationele contracten.</p>	<p>De realisatieovereenkomst voor Scheveningen – Haven bevat weinig flexibiliteit. Er zijn veel vaste waardes opgenomen en marktomstandigheden zijn expliciet uitgesloten als onvoorziene omstandigheid (en daarmee uitgesloten als aanleiding om onderdelen van het contract ter discussie te stellen). Op enige andere vlakken (bv. juridisch-planologische procedures) zijn wel aanknopingspunten voor heronderhandeling opgenomen. Het is te typeren als een discreet contract met enkele neoklassieke elementen. Zoals hierboven al geconstateerd werd, blijkt uit het empirisch onderzoek dat de in het contract aanwezig flexibiliteit niet per se evenwichtig verdeeld hoeft te zijn over partijen. Hieruit blijkt dat de flexibiliteit van het contract als geheel nog niks zegt over de flexibiliteit voor een bepaalde contractpartij.</p>

Figuur 8.2: Analyse contract en flexibiliteit

Samenwerking en sturing		
Categorie	Theoretische inzichten	Empirische resultaten
Project- en procesmanagement	Project- en procesmanagement zijn twee typen van sturing. Deze komen naast elkaar en afwisselend voor.	In de case blijkt een heel scherp onderscheid tussen de twee benaderingen moeilijk te maken. De ontwikkelaar lijkt vooral projectmanagement te bedrijven. De nadruk ligt daarbij op het beheersaspect geld. De beheersaspecten tijd en kwaliteit krijgen ook aandacht, maar slechts met als doel om op korte en lange termijn de financiën te optimaliseren. Bij de gemeente voeren activiteiten als communiceren (met de omgeving en politiek) en (politiek) beslissen de boventoon. De gemeente doet daarmee

		<p>vooral aan procesmanagement. In mindere mate richt men zich op de projectmatige beheersing; voor zover dat wel gebeurt, ligt de nadruk op het financiële resultaat van de grondexploitatie. De sturing van beide partijen lijkt vooral ingegeven te worden door actuele eigenbelangen en minder door het precieze contract en de flexibiliteit daarin.</p>
<p>Informele communicatie</p>	<p>Een heldere formele rolverdeling wordt vaak aangevuld met informele manieren van interactie.</p>	<p>Bij de onderzochte case geeft het contract een duidelijke rolverdeling. In de praktijk wordt deze rolverdeling wel aangehouden maar wordt er ook “samen opgetrokken” en in goed overleg gekeken hoe het best omgegaan kan worden met nieuwe inzichten of gewijzigde omstandigheden. Een heel scherpe verdeling tussen formele en informele interactie is er daarbij niet.</p> <p>Ondanks dat de primaire vorm van sturing per partij verschilt, blijken zowel ontwikkelaar als gemeente in de praktijk bereid om flexibel om te gaan met het contract. Gewenste afwijkingen worden in goed overleg besproken; doorgaans in de overlegvormen die in het contract zijn vastgelegd. Het blijkt moeilijk om daarbij een scherp onderscheid in formele en informele interactie te maken.</p> <p>Het (starre) contract wordt niet als beperkend ervaren. De relatie tussen partijen en de flexibiliteit in handelen blijkt veel belangrijker dan wat er exact in het contract staat. De functie van contract lijkt vooral iets om op terug te vallen als je er onderling niet uitkomt.</p>
<p>Vertrouwen</p>	<p>Het hebben van vertrouwen in de contractpartner leidt tot minder behoefte om zaken contractueel vast te leggen.</p>	<p>Het vertrouwen in de andere partij blijkt te hebben meegespeeld bij het opstellen van het contract en de mate van flexibiliteit daarin. Zo vond de ontwikkelaar het niet nodig om hele harde data voor inrichting openbare ruimte op te nemen. Ook blijkt uit de interviews dat de ervaring die opgedaan is in Scheveningen – Haven, door partijen meegenomen wordt bij eventuele toekomstige samenwerkingen en contracten.</p>

Eigenbelang	De wijze waarop partijen samenwerken zal vooral gebaseerd zijn op hun eigen belangen en niet zozeer op wat er precies in het contract staat.	De empirie bevestigt dat belangen van partijen zwaarder wegen dan het contract. Een voorbeeld hiervan zijn wijzigingen die de gemeente doorvoert, ondanks dat in het contract iets anders staat. Meest recente voorbeeld hiervan is dat de gemeente openbaar verklaart de nadruk meer wil liggen op maritieme economie en dat het contract maar daarop aangepast moet worden. De ontwikkelaar beschouwt zijn contractuele positie als referentiepunt. Zijn grootste eigenbelang, een positief financieel eindresultaat, staat daarbij voorop. Hij treedt in overleg met de gemeente over wijzigingen, maar wil er bij aanpassingen niet slechter van worden.
-------------	--	---

Figuur 8.3: Analyse samenwerking en sturing

In deze vergelijking en analyse bezien vallen de onderstaande zaken en spanningsvelden tussen de inzichten uit de theorie en bevindingen van de empirie op. In de synthese wordt naar mogelijke verklaringen hiervoor gezocht.

Het contract betreft een meerjarige ontwikkeling en is in een tijd van grote economische onzekerheden opgesteld; de crisis was inmiddels ingetreden. In het contract (bijlage 12) en in voorafgaande documenten (bijvoorbeeld het “Projectdocument”) komen flexibiliteit expliciet aan bod en wordt het belang van flexibiliteit juist benoemd. Toch valt het contract als geheel is te typeren als een weinig flexibel contract. Partijen hebben een stedenbouwkundig plan met een traditioneel duidelijk eindbeeld opgesteld. In het contract zijn plan en programma nog gedetailleerder vastgelegd. Daarbij zijn wijzigende marktomstandigheden expliciet uitgesloten als reden tot heroverweging/aanpassing. Klaarblijkelijk was de behoefte van partijen aan flexibiliteit in het contract en bijbehorend plan lager dan verwacht zou worden op basis van de trends die in de literatuurstudie naar voren kwamen, en/of speelden er andere factoren die de opname van flexibiliteit verhinderden.

Uit het empirisch onderzoek komt, sterker dan uit de theoretische inzichten, naar voren dat de flexibiliteit bij een van de partijen kan liggen en dat het dus van belang is **wie** over de flexibiliteit beschikt. Een classificatie (zoals die van Van der Veen 2009) van de flexibiliteit van het contract als geheel zegt derhalve niet direct iets over de flexibiliteit voor een afzonderlijke contractpartij. Wat daarbij opvalt in het empirisch onderzoek is dat gemeente en ontwikkelaar een andere nadruk leggen als gevraagd wordt naar de flexibiliteit in het contract. Bij de gemeente wordt dan vooral gedacht aan “projectmatige” mogelijkheden zoals de mogelijkheid om het programma met een bepaalde hoeveelheid te veranderen of een blok niet te ontwikkelen. De ontwikkelaar legt vooral de nadruk op “procesmatige” mogelijkheden zoals de aanknopingspunten om in gesprek (heronderhandeling) te gaan.

Uit de literatuurstudie komt enerzijds naar voren dat een contract de randvoorwaarden geeft waarbinnen samenwerking plaatsvindt, maar anderzijds dat partijen zich bij samenwerking vooral laten leiden door hun eigenbelang en minder door de exacte inhoud van het contract. In de case Scheveningen – Haven blijkt het handelen van partijen vooral ingegeven door hun eigenbelangen. Indien nodig wordt heronderhandeld over het contract. Hierdoor is het niet heel belangrijk wat er al aan flexibiliteit in het contract zit; wel relevant blijkt in hoeverre er van het contract afgeweken kan worden zonder dat opnieuw besluitvorming door bijvoorbeeld een gemeenteraad nodig is. Kijkend naar de sturing door partijen, legt de ontwikkelaar juist de nadruk ligt op projectmanagement en dan vooral de beheersing van het aspect geld, terwijl het handelen van de gemeente meer te karakteriseren valt als procesmanagement waarbij het vooral gaat om de bestuurlijke wensen. In de dagelijkse praktijk gaan beide partijen flexibel en op vrij informele wijze met het contract om. Harde contractuele afspraken blijken niet op voorhand een belemmering te zijn om zaken in goed overleg toch anders te doen. Beide partijen gaan er op vergelijkbare wijze mee om, ondanks dat ieder zijn eigen vorm van sturing hanteert.

8.2 Synthese

In de synthese wordt gezocht naar een verklaring voor de meest opvallende resultaten en spanningsvelden van de analyse die aan het eind van de vorige paragraaf genoemd zijn.

Trends en instituties

Hoewel diverse vormen van flexibiliteit in het contract zijn te duiden, zit er feitelijk maar weinig flexibiliteit in het contract als geheel. Zeker in het perspectief van een meerjarige ontwikkeling, verspreid over diverse kavels/deelgebieden. Het plan heeft de kenmerken van een traditioneel eindbeeld, ook wel blauwdruk genoemd. Uit de interviews van de casestudie blijkt dat de “achterban” van de contractpartijen hierbij een grote rol speelt. Zo geeft de ontwikkelaar aan dat de klanten en beleggers behoefte hebben om te weten wat er komt. Binnen de gemeente blijken vooral de politici degenen gewend te zijn een helder eindresultaat voor ogen te hebben. Daarbij speelt mogelijk mee dat een wethouder aan de gemeenteraad wil kunnen laten zien harde, zakelijke afspraken met marktpartijen gemaakt te hebben. Vergelijk ook de in de inleiding aangehaalde constatering van Deloitte (2012) dat gemeentes de toenemende behoefte hebben om ontwikkelaars aan afspraken te (kunnen) houden. Een andere verklaring voor de nadruk op zekerheden blijkt te zitten in achterliggende formele instituties. Regels, bijvoorbeeld voor grondexploitaties, leiden tot beperkte mogelijkheden voor de opname van flexibiliteit in het contract. Dit is conform de constatering in het literatuuronderzoek dat hogere instituties randvoorwaarden geven voor lagere instituties. Klaarblijkelijk wordt dit ook niet als probleem beschouwd door de gemeente, want er lijkt geen “feedback” richting de regelgeving plaats te vinden. Maar ook blijkt de wet- en regelgeving de *behoefte* aan flexibiliteit in het contract juist te beperken. De contractvrijheid die partijen hebben in het rechtssysteem, geeft de juridische mogelijkheid om het contract te allen tijde in onderling overleg te wijzigen. Hierdoor is het vooraf contractueel vastleggen van flexibiliteit niet per se nodig; bovendien geven betrokkenen aan dat het vooraf moeilijk te bepalen is op welke punten flexibiliteit nodig is. Op lijkt te treden wat in hoofdstuk 2 kort is aangestipt: de trends en daaruit voortkomende behoeftes zijn er wel, maar bestaande informele en formele instituties hebben een soort van “dempende werking” hierop.

Flexibiliteit in het contract

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de aanwezige flexibiliteit doorgaans beschikbaar is voor een van beide contractpartijen. In het geval van Scheveningen – Haven is sprake van een duidelijke contractuele rolverdeling. De taken, en derhalve ook de bijbehorende flexibiliteit, liggen dan bij een van beide partijen. Een andere oorzaak van de verdeling van flexibiliteit over partijen ligt in de bevinding dat de ontwikkelaar vooral oog heeft voor flexibiliteit in de vorm van aanknopingspunten voor heronderhandeling, terwijl de gemeente de nadruk legt op de concrete opties voor wijziging. Een verklaring hiervoor kan zijn dat, zoals uit de interviews bleek, de ontwikkelaar vrij opportunistisch een contract heeft afgesloten en daarbij direct toekomstige heronderhandeling in het achterhoofd heeft gehouden, terwijl voor de gemeente het vastleggen van allerlei precieze waardes van belang was. Daarbij gaat het voor de ontwikkelaar vooral om het financiële eindresultaat (ongeacht hoe dit exact tot stand komt) terwijl voor de gemeente ook allerlei beleidsaspecten, zoals een hoeveelheid woningen, van belang zijn. Voor de ontwikkelaar lijkt het vooral te gaan om het hebben en houden van een contractuele positie en minder om de exacte inhoud van het contract. Een andere verklaring voor de mate van flexibiliteit en de verdeling daarvan kan zijn dat de perceptie van flexibiliteit, en dan vooral de hoeveelheid daarvan, een bepaalde mate van subjectiviteit bevat (zoals bijvoorbeeld bleek uit hoe derden het stedenbouwkundig plan beoordeelden). Ten slotte kunnen ook de persoonlijke kwaliteiten en voorkeuren van betrokken medewerkers een rol gespeeld hebben bij het opstellen van het contract.

Samenwerking en sturing

Het contract van de casestudie is een hard, formeel en weinig flexibel document. In de praktijk blijkt de omgang hiermee echter een stuk informeler. Indien nieuwe inzichten of eigenbelangen daartoe aanleiding geven, wordt in goed overleg getracht te komen tot afwijking van het contract. Afwijkingen van het contract worden vervolgens (hooguit) vastgelegd in verslagen van overleggen. Een echte noodzaak om het contract formeel te herzien wordt door beide partijen niet gevoeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het hebben van een contract voor partijen belangrijker is dan wat er feitelijk instaat. Het contract is een middel om doelen (eigenbelangen) te bereiken. De ontwikkelaar gaf in het interview aan “opportunistisch” te zijn en vooral belang te hebben bij het krijgen van een formele positie; daarna kan altijd heronderhandeld te worden. Binnen de gemeente lijkt vooral de portefeuillehouder behoefte te hebben gehad om aan zijn achterban en gemeenteraad te kunnen aantonen dat de plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd zouden worden. Een tweede verklaring is dat partijen beseffen dat ze elkaar nog wel vaker zullen tegenkomen. Het behouden van een goede relatie is daarbij van groot belang en weegt veelal zwaarder dan het strikt vasthouden aan het contract. De manier waarop partijen met het contract, maar vooral met elkaar, willen omgaan, lijkt van groter belang dan wat er feitelijk in het contract staat. Door de inmiddels jarenlange samenwerking bij deze gebiedsontwikkeling is er ook sprake van kennis van elkaars belangen en een bepaalde vertrouwensband. Wellicht speelt op de achtergrond de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling mee. Beide partijen weten dat het goed gebruik is om zo nodig om tafel te gaan om in goed overleg tot aanpassingen te komen. Hoewel voor zowel ontwikkelaar als gemeente hetzelfde contract de basis vormt, blijken beide partijen een heel andere vorm van sturing te hanteren. Een van de oorzaken hiervoor is dat de

gemeente een heel andere scope en projectgrens heeft dan de ontwikkelaar. De ontwikkelaar kan zich richten op een duidelijk afgebakend gebied en daarop een projectmatige sturing toepassen. Wijzigingen in de omgeving worden daarbij vooral als “verstoring” gezien, blijkt uit de interviews. De gemeente zet zich echter in voor de (her)ontwikkeling van een veel groter gebied dan alleen de zone waarop het contract betrekking heeft. Een tweede verklaring is dat de gemeente een heel ander doel heeft dan de ontwikkelaar. Een ontwikkelaar heeft (zoals ook erkend werd in de interviews) uiteindelijk altijd één doel: geld verdienen. Voor een gemeente is dat niet het enige en vaak ook niet belangrijkste doel. Daarbij wil kan aan gemeentezijde het doel ook tijdens het traject wijzigen, bijvoorbeeld onder invloed van (nieuw) politiek bestuur. Daarbij kan ook een rol te spelen dat de gemeente niet alleen een privaatrechtelijke pet draagt, maar ook een publiekrechtelijke.

8.3 Terugblik analytisch model

Het empirisch onderzoek en de bespreking van de resultaten daarvan zijn uitgevoerd aan de hand van het analytisch model uit hoofdstuk 6. Op basis van de bevindingen van empirie, analyse en synthese kan nu het gebruikte analytisch model beschouwd worden (een uitgebreide reflectie op het gehele onderzoek is te vinden in hoofdstuk 9).

De hoofdonderdelen van het model, namelijk de achterliggende factoren (instituties en trends), het contract en de samenwerking/sturing, blijken in de praktijk aanwezig en van belang te zijn. Ook een gaf dit een hanteerbare manier om de situatie te beschouwen. De vertaling hiervan naar “wat staat er in het contract, hoe komt dat en wat doet u ermee” vormde een bruikbare insteek voor de interviews. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat essentiële hoofdonderdelen missen. Kijkend naar de aspecten binnen de hoofdonderdelen, is gebleken dat het bij flexibiliteit in het contract naast de vragen wat, hoe, hoeveel en waaraan ook gaat om de vraag wie. Met betrekking tot de samenwerking blijkt het onderscheid tussen formele en informele interacties soms moeilijk te maken.

De empirie bevestigt dat hogere instituties randvoorwaarden opleggen aan lagere. Een voorbeeld hiervan zijn de gemeentelijke regels voor grondexploitatie die vaste waarden voor opbrengsten vereisen. Het contract op zijn beurt lijkt slechts in bepaalde mate randvoorwaardelijk voor de samenwerking en sturing; eigenbelangen wegen uiteindelijk zwaarder. Het model, althans de grafische weergave daarvan, suggereert dat informele instituties slechts indirect een invloed hebben op het contract en de omgang daarmee. De empirie doet vermoeden dat deze invloed rechtstreeks is. Zo heeft een informele institutie als een rol die de gemeente wenst, direct invloed op wat er in het contract wordt afgesproken. Feedback van lagere instituties naar hogere is geconstateerd tussen samenwerking en contract: zo geeft de ontwikkelaar aan dat hij naar aanleiding van opgedane ervaring met de gemeente de volgende keer dingen anders in het contract zal vastleggen. Een vorm van feedback van contract naar formele instituties is ook gevonden; bij de gemeente constateert men dat formele regels beperkingen geven voor de flexibiliteit in contracten. Dat leidt (nog?) niet tot acties om hieraan iets te doen, maar dat ligt in lijn met het uitgangspunt van het model dat hogere instituties slechts moeizaam en over lange tijd veranderen. Wellicht is de mate van randvoorwaardelijkheid sterker tussen de “hogere” instituties en de mate van feedback juist sterker tussen de “lagere” instituties.

8.4 Conclusies

- Ondanks de in de literatuurstudie beschreven trends die leiden tot een behoefte aan flexibiliteit, zit er feitelijk maar weinig flexibiliteit in het contract voor Scheveningen – Haven. Zowel informele instituties (zoals het verwachtingspatroon van klanten of raadsleden) als formele instituties (zoals wetgeving en gemeentelijke regels voor grondexploitaties) blijken de mogelijkheden voor contractuele flexibiliteit te beperken. De juridische contractvrijheid blijkt bovendien juist de behoefte aan flexibiliteit in een contract te verminderen.
- De in de literatuur gevonden mogelijkheden voor flexibiliteit in contracten blijken in de praktijk aanwezig (zie bijlage 2). Geconstateerd is dat de ontwikkelaar vooral oog heeft voor flexibiliteit in de vorm van aanknopingspunten voor heronderhandeling, terwijl de gemeente de nadruk legt op de concrete opties voor wijziging. Een verklaring hiervoor kan zijn dat, zoals uit de interviews bleek, de ontwikkelaar vrij opportunistisch een contract heeft afgesloten en daarbij direct toekomstige heronderhandeling in het achterhoofd heeft gehouden, terwijl voor de gemeente het vastleggen van allerlei precieze waardes (gerelateerd aan beleidswensen) van belang was.
- De sturing en samenwerking lijken vooral ingegeven te worden door actuele eigenbelangen en minder door het precieze contract en de flexibiliteit daarin. Mede doordat het projectgebied in het perspectief van de gemeente slechts een onderdeel van een groter geheel is, hebben ontwikkelaar en gemeente ook een andere scope bij de sturing. De ontwikkelaar stuurt hoofdzakelijk op zijn financiële resultaat zoals hij dat op basis van het contract heeft bepaalt. De gemeente richt zich vooral op actuele bestuurlijke wensen, waaraan het contract zich zo nodig heeft aan te passen.
- De samenwerking en omgang met het contract is flexibeler dan het contract zelf. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het hebben van een contract voor partijen belangrijker is dan wat er feitelijk instaat. Het contract is een middel om doelen (eigenbelangen) te bereiken; het contract wordt waar nodig in goed overleg aangepast. Partijen hechten daarbij waarde aan het hebben en houden van een contractuele relatie.

Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven. De conclusies worden getrokken aan de hand van de gestelde deelvragen. Gezamenlijk geeft dit antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek:

In hoeverre beïnvloedt flexibiliteit in publiek-private contracten de effectieve sturing en samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

Vervolgens worden aanbevelingen gegeven. Deze zijn verdeeld in aanbevelingen voor de praktijk en aanbevelingen voor de wetenschap, waaronder suggesties voor vervolgonderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

9.1 Conclusies

In hoofdstuk 1 zijn de deelvragen van het onderzoek geformuleerd. In deze paragraaf komen de belangrijkste conclusies van het onderzoek aan bod via de beantwoording van deze deelvragen. De laatste deelvraag, welke aanbevelingen gegeven kunnen worden, komt in de volgende paragraaf aan bod.

9.1.1 Trends in gebiedsontwikkeling

De eerste deelvraag luidt:

“Welke trends in de gebiedsontwikkeling vormen de aanleiding voor behoefte aan flexibiliteit?”

Uit de literatuurstudie is gebleken dat meerdere, samenhangende trends de roep op flexibiliteit versterken. Een combinatie van structurele en conjuncturele oorzaken zorgt ervoor dat de traditionele, integrale gebiedsontwikkeling onder druk staat en er in toenemende mate sprake is van organische gebiedsontwikkeling. Publieke partijen werken hierin meer samen met private partijen; deze samenwerkingsverbanden vragen om flexibiliteit. Daarbij zijn probleem en oplossing niet altijd goed vooraf te definiëren. Werken met een vooraf gedetailleerd vastgelegd eindbeeld is dan niet opportuun. Bij de grote mate van onzekerheid die de gewijzigde werkwijzen kennen, neemt de waarde van flexibiliteit toe. Dit valt te vergelijken met de situatie op de beurs: hoe hoger de onzekerheid is, hoe hoger de waarde van een optie.

De resultaten uit de casestudie onderschrijven de theoretische bevindingen ten dele. In Scheveningen – Haven heeft de publieke partij, in dit geval de gemeente, in een zeer vroeg stadium de samenwerking met marktpartijen gezocht. In plaats van een traditionele werkwijze waarbij de gemeente een plan uitwerkt, is dat hier in nauw overleg tussen gemeente en ontwikkelaar gedaan. Daarbij zijn in de loop van het proces steeds meer karakteristieken van een meer organische gebiedsontwikkeling zichtbaar geworden; zo is de gebiedsontwikkeling in de loop der tijd verdeeld over meerdere partijen en is er sprake van diverse aanpassingen aan de oorspronkelijke ideeën. Door betrokken partijen is ook meerdere malen expliciet de noodzaak voor flexibiliteit erkend. Toch heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een betrekkelijk weinig flexibel contract tussen gemeente en marktpartijen, met daarbij een scherp gedefinieerd eindresultaat. Naast de trends die vragen om flexibiliteit zijn er klaarblijkelijk ook andere krachten, die juist de zekerheid benadrukken.

9.1.2 Duiding van flexibiliteit

De tweede deelvraag luidt:

“Hoe kan aan de hand van literatuur flexibiliteit in contracten geduid worden?”

Om deze vraag te beantwoorden, is eerst gekeken naar de positie en rol contracten gezien. Contractvorming vindt plaats binnen bestaande instituties. Het gaat daarbij enerzijds om formele instituties (wet- en regelgeving) die rechtstreeks (direct) kaders en randvoorwaarden stellen waarbinnen contracten tot stand komen, en informele instituties (normen en waarden) die dat indirect doen. Anderzijds kennen contracten een relatie met de wijze waarop dagelijks gemanaged wordt; de contracten geven de kaders en randvoorwaarden waarbinnen sturing en samenwerking plaatsvindt. Deze formele en informele instituties zijn star. Flexibiliteit moet gezocht worden in contracten maar zeker ook in het dagelijks handelen en (informeel) samenwerken. Flexibiliteit is volgens de literatuur geen standaard onderdeel of paragraaf in contracten. Het is volgens de relationele contractentheorie echter wel een van de principes die in elk contract opgenomen zou moeten zijn. Flexibiliteit moet dus gezocht worden *binnen* de gebruikelijke onderdelen en typen afspraken in contracten. Flexibiliteit in contracten kan bekeken worden aan de hand van de vragen “**wat**”, “**hoe**”, “**hoeveel**” en “**waaraan**”. Met betrekking tot de vraag **wat** kan flexibiliteit betrekking hebben op vier categorieën (tijd, geld, kwaliteit/inhoud en organisatie) waarbinnen diverse onderdelen beschouwd kunnen worden. Aan de hand van vier typen opties kan het **hoe** van de flexibiliteit getypeerd worden: opties tot afstel, uitstel, wijziging van de omvang of wijziging van de inhoud. Met betrekking tot de **hoeveel**heid flexibiliteit kan onderscheid gemaakt worden in vier typen afspraken: vaste waardes, bandbreedtes, rekenmodellen en procesafspraken. Per type kan de hoeveelheid op een kwantitatieve of kwalitatieve manier geduid worden. Tevens kan een indicatie voor de flexibiliteit van het contract als geheel gegeven worden aan de hand van drie categorieën contracten: discrete, neoklassieke en relationele contracten. In antwoord op de vraag **waaraan** kan gekeken worden naar of het optreden van bepaalde (onvoorziene) omstandigheden voorwaardelijk is voor het doen van aanpassingen. Daarbij kan sprake zijn van expliciete benoeming of juist uitsluiting van mogelijke omstandigheden. Uit het empirisch onderzoek is naderhand gebleken dat het, meer dan uit de literatuur naar voren kwam, ook van belang is te bekijken **wie** (welke contractpartij) de beschikking heeft over flexibiliteit. Een contract hoeft niet voor beide partijen even flexibel te zijn.

9.1.3 Sturing

De derde deelvraag luidt:

“Welke vormen van samenwerking en sturing zijn volgens de literatuur te onderscheiden?”

Geconstateerd is dat samenwerking tussen partijen formele en informele kenmerken kent. Naast de formele (contractuele) kenmerken op juridisch, organisatorisch en financieel vlak, zijn er informele kenmerken zoals informele interacties, vertrouwen en eigenbelang. New Public Management en Governance zijn twee benaderingen om te duiden hoe organisaties projecten en processen managen. De benaderingen zijn project- respectievelijk procesgeoriënteerd. Projectmanagement is vooral gericht op resultaten en beheersing van tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie. Initiëren, ontwerpen, plannen en beheren zijn typerende activiteiten. Procesmanagement is vooral

gericht op belangen en relaties. Onderhandelen, beslissen en communiceren zijn typerende activiteiten. In de praktijk zal de scheiding tussen deze sturingsvormen minder scherp zijn dan in de theorie omdat een combinatie van project- en procesmanagement nodig is voor een succesvolle samenwerking.

9.1.4 Flexibiliteit in de praktijk

De vierde deelvraag luidt:

“Hoe wordt in de praktijk flexibiliteit in contracten opgenomen?”

Ter beantwoording van deze vraag is de case Scheveningen – Haven onderzocht. Specifiek is gekeken naar de Realisatieovereenkomst die gemeente en ASR in 2012 hebben afgesloten. De flexibiliteit in het contract is bezien aan de hand van de eerder genoemde categorieën tijd, geld, kwaliteit en organisatie en de daarbinnen geformuleerde onderdelen. Het volledige resultaat hiervan is te vinden in bijlage 2.

Uit de casestudie blijkt dat het voor de ontwikkelaar vooral belangrijk is om een contract en daarmee een formele positie te hebben. Ook voor de gemeente (vooral de politiek) is het belangrijk om met een partij (harde!) afspraken over uitvoering te hebben. De mogelijkheid en wettelijke contractvrijheid tot heronderhandeling maakt dat het niet essentieel is om flexibiliteit in het contract op te nemen. Bovendien is het volgens partijen niet mogelijk om vooraf te bepalen op welk vlak flexibiliteit nodig is. Aan de kant van de gemeente bleken vooral politieke wensen en (interne) regels (zoals omtrent grondexploitaties) van invloed op het contract. Wat daarbij opvalt is dat gemeente en ontwikkelaar een andere nadruk leggen als gevraagd wordt naar de flexibiliteit in het contract. Bij de gemeente wordt dan vooral gedacht aan de mogelijkheid om het programma iets te veranderen of een blok niet te ontwikkelen. De ontwikkelaar legt vooral de nadruk op de procesafspraken en de aanknopingspunten om in gesprek (heronderhandeling) te gaan.

Met betrekking tot de categorie **tijd** is geconstateerd dat bij de case Scheveningen – Haven de gemeente in vroeg stadium marktpartijen betrokken heeft. Daarbij is sprake van gefaseerde contractering waarbij eerst een samenwerkingsovereenkomst gesloten is en later een realisatieovereenkomst. In het contract zijn bandbreedtes opgenomen voor fases en activiteiten en is expliciet de mogelijkheid opgenomen om in gesprek te gaan over een andere fasering. Bepaalde activiteiten mogen, op straffe van een boete, later uitgevoerd worden. In de categorie **geld** zijn de grondopbrengsten als vaste waarde vastgelegd. Risico's op het gebied van gewijzigde marktomstandigheden zijn expliciet uitgesloten. Binnen de categorie **kwaliteit** blijkt het onderdeel *vorm* moeilijk te kwantificeren. Ook deskundigen hebben een uiteenlopende mening over de hoeveelheid flexibiliteit in het stedenbouwkundig plan. Toch kunnen de afspraken hierover het best getypeerd worden als een vaste waarde. Bij het onderdeel *programma* is sprake van bandbreedtes en een optie tot afstel. In de categorie **organisatie** zijn de taken tussen gemeente en marktpartij duidelijk verdeeld (en niet gedeeld). Beide ontwikkelaars zijn jegens de gemeente vrij in hun onderlinge taakverdeling.

Uit de bestudering van het contract blijkt dat de flexibiliteit niet per se evenwichtig verdeeld hoeft te zijn tussen contractpartijen. Een voorbeeld hiervan is de categorie tijd, waarbij voor de ontwikkelaar vaste waardes (met soms een optie voor uitstel) zijn opgenomen en voor de gemeente hooguit procesafspraken of soms helemaal niks is vastgelegd.

9.1.5 Flexibiliteit en sturing

De vijfde deelvraag luidt:

“Hoe beïnvloedt in de praktijk de flexibiliteit in contracten het handelen en sturen van betrokkenen?”

In de case Scheveningen – Haven blijkt het contract weliswaar de basis te vormen maar wordt het handelen van partijen vooral ingegeven door hun eigenbelangen en door actuele (politieke) inzichten en wensen, en minder door het precieze contract en de flexibiliteit daarin. Indien nodig wordt heronderhandeld over het contract. Hierdoor is het niet heel belangrijk wat er al aan flexibiliteit in het contract zit; wel relevant blijkt in hoeverre er van het contract afgeweken kan worden zonder dat opnieuw besluitvorming door bijvoorbeeld een gemeenteraad nodig is.

In de case Scheveningen – Haven blijken beide contractpartijen ieder op een andere manier te sturen. De ontwikkelaar hanteert vooral projectmanagement en richt zich primair op beheersing van het aspect geld. De gemeente daarentegen hanteert meer de instrumenten die typerend zijn voor een procesmanagementbenadering. Beide partijen hanteren dus een andere vorm van sturing, uitgaand van hetzelfde contract. Uit de casestudie blijkt dat gebrek aan flexibiliteit in het contract geen belemmering is om zaken anders te doen dan oorspronkelijk beoogd en afgesproken. In de praktijk wordt met regelmaat “in goed overleg” besloten dingen anders te doen dan vastgelegd was in het contract. Met een star contract blijkt nog steeds een flexibele samenwerking en sturing en een flexibele gebiedsontwikkeling mogelijk. Het contract blijkt daarbij hoofdzakelijk als uitgangspunt, als referentie bij eventuele heronderhandelingen en als terugvaloptie te fungeren. In principe doen partijen wat er is afgesproken en zo nodig wordt heronderhandeld. Mocht een heronderhandeling op niks uitlopen, wordt teruggevallen op de contractuele afspraken.

9.1.6 Verhouding tussen theorie en praktijk

De zesde deelvraag luidt:

“Hoe verhouden de resultaten van het empirisch onderzoek zich tot de resultaten van de literatuurstudie?”

Het contract betreft een meerjarige ontwikkeling en is in een tijd van grote economische onzekerheden opgesteld; de crisis was inmiddels ingetreden. In het contract (bijlage 12) en in voorafgaande documenten (bijvoorbeeld het “Projectdocument”) komen flexibiliteit expliciet aan bod en wordt het belang van flexibiliteit juist benoemd. Toch valt het contract als geheel is te typeren als een weinig flexibel contract. Partijen hebben een stedenbouwkundig plan met een traditioneel duidelijk eindbeeld opgesteld. In het contract zijn plan en programma nog gedetailleerder vastgelegd. Daarbij zijn wijzigende marktomstandigheden expliciet uitgesloten als reden tot heroverweging/aanpassing. Klaarblijkelijk was de behoefte van partijen aan flexibiliteit in het contract en bijbehorend plan lager dan verwacht zou worden op basis van de trends die in de literatuurstudie naar voren kwamen, en/of speelden er andere factoren die de opname van flexibiliteit verhinderden.

Uit het empirisch onderzoek komt, sterker dan uit de theoretische inzichten, naar voren dat de flexibiliteit bij een van de partijen kan liggen. Een classificatie (zoals die van Van der Veen 2009) van de flexibiliteit van het contract als geheel zegt derhalve niet direct iets over de flexibiliteit voor een

afzonderlijke contractpartij. Wat daarbij opvalt in het empirisch onderzoek is dat gemeente en ontwikkelaar een andere nadruk leggen als gevraagd wordt naar de flexibiliteit in het contract. Bij de gemeente wordt dan vooral gedacht aan “projectmatige” mogelijkheden zoals de mogelijkheid om het programma met een bepaalde hoeveelheid te veranderen of een blok niet te ontwikkelen. De ontwikkelaar legt vooral de nadruk op “procesmatige” mogelijkheden zoals de aanknopingspunten om in gesprek (heronderhandeling) te gaan.

Kijkend naar de sturing door partijen, legt de ontwikkelaar juist de nadruk ligt op projectmanagement en dan vooral de beheersing van het aspect geld, terwijl het handelen van de gemeente meer te karakteriseren valt als procesmanagement waarbij het vooral gaat om de bestuurlijke wensen. In de dagelijkse praktijk gaan beide partijen flexibel en op vrij informele wijze met het contract om. Harde contractuele afspraken blijken niet op voorhand een belemmering te zijn om zaken in goed overleg toch anders te doen.

Uit de literatuurstudie komt enerzijds naar voren dat een contract de randvoorwaarden geeft waarbinnen samenwerking plaatsvindt, maar anderzijds dat partijen zich bij samenwerking vooral laten leiden door hun eigenbelang en minder door de exacte inhoud van het contract. In de case Scheveningen – Haven blijkt het handelen van partijen vooral ingegeven door hun eigenbelangen. Indien nodig wordt heronderhandeld over het contract. Hierdoor is schijnbaar het niet heel belangrijk wat er al aan flexibiliteit in het contract zit; wel relevant blijkt in hoeverre er van het contract afgeweken kan worden zonder dat opnieuw besluitvorming door bijvoorbeeld een gemeenteraad nodig is.

9.1.7 Verklaringen

De zevende deelvraag luidt:

“Welke verklaringen kunnen gegeven worden voor de resultaten van het empirisch onderzoek en de vergelijking daarvan met de inzichten uit de literatuur?”

Uit de casestudie blijkt dat het contract opvallend weinig flexibel is. Uit de interviews van de casestudie blijkt dat de “achterban” van de contractpartijen hierbij een grote rol speelt. Zo geeft de ontwikkelaar aan dat de klanten en beleggers behoefte hebben om te weten wat er komt, en zijn binnen de gemeente niet zozeer de ambtenaren maar vooral de politici degenen die een helder eindresultaat voor ogen willen hebben. Een andere verklaring voor de nadruk op zekerheden blijkt te zitten in achterliggende instituties. Met name allerlei regels, variërend van wettelijke regels tot aan interne regels (bijvoorbeeld voor grondexploitatie) leiden tot beperkte mogelijkheden voor de opname van flexibiliteit in het contract. Maar ook blijkt de wet- en regelgeving de behoefte aan flexibiliteit in het contract juist te beperken. De contractvrijheid die partijen hebben in het rechtssysteem, geeft de juridische mogelijkheid om het contract te allen tijde in onderling overleg te wijzigen. Hierdoor is het vooraf contractueel vastleggen van flexibiliteit niet per se nodig. Het hebben van een contract lijkt voor partijen hierdoor belangrijker dan wat er feitelijk instaat. Het contract is een middel om doelen (eigenbelangen) te bereiken. Op lijkt te treden wat in hoofdstuk 2 kort is aangestipt: de trends en daaruit voortkomende behoeftes zijn er wel, maar bestaande informele en formele instituties hebben een soort van “dempende werking” hierop.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de aanwezige flexibiliteit doorgaans beschikbaar is voor een van beide contractpartijen. In het geval van Scheveningen – Haven is sprake van een duidelijke contractuele rolverdeling. De taken, en derhalve ook de bijbehorende flexibiliteit, liggen dan bij een van beide partijen. Een andere oorzaak van de verdeling van flexibiliteit over partijen ligt in de bevinding dat de ontwikkelaar vooral oog heeft voor flexibiliteit in de vorm van aanknopingspunten voor heronderhandeling, terwijl de gemeente de nadruk legt op de concrete opties voor wijziging. Een verklaring hiervoor kan zijn dat, zoals uit de interviews bleek, de ontwikkelaar vrij opportunistisch een contract heeft afgesloten en daarbij direct toekomstige heronderhandeling in het achterhoofd heeft gehouden, terwijl voor de gemeente het vastleggen van allerlei precieze waardes van belang was. Daarbij gaat het voor de ontwikkelaar vooral om het financiële eindresultaat (ongeacht hoe dit exact tot stand komt) terwijl voor de gemeente ook allerlei beleidsaspecten, zoals een hoeveelheid woningen, van belang zijn. Voor de ontwikkelaar lijkt het vooral te gaan om het hebben en houden van een contractuele positie en minder om de exacte inhoud van het contract. Een andere verklaring voor de mate van flexibiliteit en de verdeling daarvan kan zijn dat de perceptie van flexibiliteit, en dan vooral de hoeveelheid daarvan, een bepaalde mate van subjectiviteit bevat (zoals bijvoorbeeld bleek uit hoe derden het stedenbouwkundig plan beoordeelden). Ten slotte kunnen ook de persoonlijke kwaliteiten en voorkeuren van betrokken medewerkers een rol gespeeld hebben bij het opstellen van het contract.

Een van de oorzaken voor het verschil in sturing tussen gemeente en projectontwikkelaar is dat de gemeente heel andere belangen en een heel andere scope en projectgrens heeft dan de ontwikkelaar. De gemeente zet zich in voor de (her)ontwikkeling van een veel groter gebied dan alleen de zone waarop het contract betrekking heeft. Bovendien is de gemeente niet eenzijdig gericht op financiële opbrengsten. Een mogelijke verklaring voor de flexibele omgang met een star contract is dat het hebben van een contract voor partijen belangrijker is dan wat er feitelijk instaat. Een tweede verklaring is dat partijen beseffen dat ze elkaar nog wel vaker zullen tegenkomen. Het behouden van een goede relatie is daarbij van groot belang en weegt veelal zwaarder dan het strikt vasthouden aan het contract. Een derde mogelijke verklaring is de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, waarbij beide partijen weten dat het goed gebruik is om zo nodig om tafel te gaan om tot aanpassingen te komen. Daarbij speelt mee dat partijen deze contractsvrijheid hebben in het Nederlandse rechtssysteem.

9.2 Aanbevelingen

Deze paragraaf geeft het antwoord op de achtste en laatste deelvraag van het onderzoek: “Welke praktische en wetenschappelijke aanbevelingen kunnen gedaan worden?”

Eerst worden aanbevelingen voor de praktijk gegeven. Vervolgens komen de wetenschappelijke aanbevelingen aan bod, die suggesties voor vervolgonderzoek betreffen.

9.2.1 Aanbevelingen voor de praktijk

De volgende aanbevelingen zijn te geven voor de praktijk. Deze aanbevelingen zijn gericht op partijen in een situatie zoals die bij de casestudie onderzocht is maar kunnen mogelijk ook in andere situaties gebruikt worden.

Denk expliciet na over de gewenste flexibiliteit van het contract

Dat flexibiliteit geen standaard paragraaf is van contracten, kan ertoe leiden dat er niet expliciet bij stilgestaan wordt. Aanbeveling is om dit wel te doen. Contractpartijen dienen dit eerst individueel te doen. Om te beginnen zou elke partij zichzelf moeten afvragen of hij een star of flexibel contract wil, en waarom. Zeker de gemeente zou zich hierbij bewust moeten zijn van de spagaat waarin ze zich bevindt (zie ook de opmerking van Deloitte (2012) hierover in de inleiding van dit rapport): enerzijds wil een gemeente (ook voor de “bühne”) harde afspraken met marktpartijen maken, anderzijds heeft juist een gemeente te maken met diffuse doelen en veranderende politieke prioriteiten. Vervolgens kan voor de aspecten tijd, geld en kwaliteit de gewenste mate van flexibiliteit bepaald worden. De diverse invalshoeken die in dit rapport geïnterpreteerd zijn, kunnen hierbij behulpzaam zijn. Flexibiliteit kan ook een expliciet gespreksonderwerp tijdens de onderhandelingen zijn. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de belangen van de andere partij en kan er meer vertrouwen in elkaar ontstaan.

Verander instituties die flexibiliteit belemmeren

Zowel formele instituties, zoals regels, als informele instituties, zoals verwachtingspatronen, blijken belemmerend te kunnen werken voor de opname van flexibiliteit in contracten. Aanbeveling is om te trachten deze belemmeringen weg te nemen.

Refererend aan het analysemodel gaat het hierbij om het geven van “feedback” aan hogere instituties. Het veranderen van instituties is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Meerdere activiteiten kunnen hierbij helpen (naar Ginter 2013; Van Gerven 2015).

- Leg vast wat je wilt bereiken, bijvoorbeeld in beleidsnota's.
- Stel de gangbare werkwijze ter discussie.
- Zorg voor draagvlak op diverse niveaus.
- Werk met ambassadeurs van een nieuwe werkwijze.
- Geef tijd en ruimte om te veranderen.

Zorg voor de inzet van geschikt personeel

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat flexibiliteit niet alleen in het contract moet zitten maar zeker ook in de manier waarop ermee omgegaan wordt. Aanbeveling is daarom om bij de inzet van personeel hierbij bewust stil te staan. Het gaat daarbij niet alleen om de mentaliteit van mensen maar ook om hun expertise. Gebrek aan kennis van de belangen en werkwijze van de andere partij kan ertoe leiden dat onvoldoende beseft wordt welke zaken essentieel zijn. Deze aanbeveling geldt voor zowel de fase tot aan de contractvorming als de fase na totstandkoming van het contract.

Werk aan relatie en vertrouwen

Ooit vertelde iemand me het verschil tussen Nederlanders en Belgen. In Nederland gaat men eerst onderhandelen, en zodra het contract is afgesloten dan wordt er geborreld. Onze zuiderburen doen dat andersom. In hoeverre dit volledig de waarheid is, zou ik niet durven zeggen. Uit de casestudie blijkt in ieder geval wel dat de relationele dimensie van groot belang is voor de mate van flexibiliteit in het contract en hoe daarmee vervolgens wordt omgegaan. Aanbeveling is daarom om actief te werken aan de relatie en het onderling vertrouwen, en het belang hiervan te beseffen. De casestudie

doet vermoeden dat deze aspecten uiteindelijk een grotere invloed hebben op de daadwerkelijke flexibiliteit van de samenwerking dan wat er exact in het contract staat.

9.2.2 Aanbevelingen voor de wetenschap

Naast aanbevelingen voor de praktijk kunnen ook aanbevelingen voor het vakgebied gegeven worden. Deze bestaan uit suggesties voor vervolgonderzoek.

Een algemene opmerking hierbij is dat voor dit onderzoek één case bestudeerd is. Hierdoor zijn de resultaten van het onderzoek dus slechts met terughoudendheid te generaliseren. Sowieso is het dus zinvol om de bevindingen uit dit onderzoek nader te bezien door meer cases te bestuderen. Daarbij kunnen de volgende suggesties aangedragen worden.

Doe onderzoek naar vergelijkbare situaties met andere partijen

In de case Scheveningen – Haven is sprake van een contract tussen een gemeente (Den Haag) en een ontwikkelaar (ASR Vastgoed Ontwikkeling). Hoewel dit een zeer gangbare constructie is, hebben beide partijen wel specifieke eigenschappen.

De gemeente Den Haag is een van de grootste gemeenten van het land. Doorgaans hebben grote gemeenten meer expertise en meer ervaring met gebiedsontwikkelingen in huis dan kleinere gemeenten. Daarbij heeft een grote gemeente vaak een grotere financiële buffer om wijzigingen of tegenvallers te financieren. Ook is niet uit te sluiten dat de kwaliteit van wethouders in de G4-gemeenten anders is dan in kleine gemeente.

Ook marktpartijen zijn er in vele soorten en maten. ASR Vastgoed Ontwikkeling is onderdeel van een verzekeringsmaatschappij die tevens zelf als belegger actief is. Er bestaan ook pure projectontwikkelaars, ontwikkelaars als onderdeel van een bouwbedrijf etc.

Vervolgonderzoek kan uitwijzen in hoeverre de aard van de contractpartij van invloed is om de flexibiliteit in het contract en hoe daarmee omgegaan wordt.

Doe onderzoek naar samenwerkingen die beëindigd zijn

In de case Scheveningen – Haven houdt de samenwerking tot op dit moment stand, ondanks allerlei wijzigingen die sinds het afsluiten van het contract zijn opgetreden. Er zijn echter ook genoeg voorbeelden van samenwerkingen die beëindigd zijn. Onderzoek naar dergelijke cases kan uitwijzen in hoeverre (het gebrek aan) flexibiliteit in het contract en de samenwerking de oorzaak was voor de beëindiging.

Doe nader onderzoek naar de relatie tussen privaatrecht en publiekrecht en de invloed hiervan op flexibiliteit

Meijboom (2014) heeft onderzoek gedaan naar de flexibiliteit in bestemmingsplannen. In de door haar onderzochte ontwikkelingen gingen privaatrechtelijke afspraken (contracten) vooraf aan wijziging van het bestemmingsplan. Ook bij de case Scheveningen – Haven was dit het geval. Vervolgonderzoek kan gedaan worden naar situaties waarbij de volgorde anders was, waar eerst een bestemmingsplan is opgesteld en daarna pas privaatrechtelijke contracten zijn afgesloten. Ook kan er nader onderzoek gedaan worden naar een relatie tussen de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan en de mate van flexibiliteit in een contract. Daarbij kan ook aandacht uitgaan naar de vraag wat belangrijker is voor een effectief en efficiënt proces van gebiedsontwikkeling.

Doe onderzoek naar andere typen samenwerkingen

Dit onderzoek richtte zich op de Realisatieovereenkomst voor Scheveningen – Haven. Interessant is om aanvullend onderzoek te doen naar publiek-private overeenkomsten die eerder in het ontwikkelingsproces zitten, zoals bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst. In dergelijke overeenkomsten is vaker sprake van roldeling in plaats van rolverdeling, zoals ook in Scheveningen – Haven het geval was (op basis van de samenwerkingsovereenkomst werd gezamenlijk een stedenbouwkundig plan gemaakt). Te onderzoeken valt hoe partijen dan met flexibiliteit omgaan. Een andere karakteristiek van Scheveningen – Haven is dat het gebied waarop de Realisatieovereenkomst betrekking heeft, vanuit gemeentelijk oogpunt onderdeel is van een veel grotere gebiedsontwikkeling. Zoals in de synthese is aangegeven, is dit een mogelijke verklaring voor hoe de gemeente opereert. Het is de moeite waard om vervolgonderzoek te doen naar cases die meer als “stand alone” te bestempelen zijn.

9.3 Reflectie

In deze reflectie blik ik terug op het onderzoek. Meer dan het onderzoek zelf heeft deze reflectie een persoonlijk karakter; vandaar ook de ik-vorm. Ik beschrijf hierin mijn (leer)ervaringen en geef aandacht aan de beperkingen van het uitgevoerde onderzoek.

9.3.1 Methode: onderwerp, aanpak, literatuur en casestudie

Het vinden van een goed onderwerp voor de scriptie had best wat voeten in de aarde. Lang ging mijn aandacht uit naar “iets op het gebied van zorg en welzijn”, bijvoorbeeld de vraagstukken rondom vrijkomende verzorgingshuizen. Maar steeds meer zong het begrip flexibiliteit in mijn hoofd rond. In de vele publicaties die ik gelezen heb voor de MCD-opleiding, werd te pas en te onpas gesteld dat het allemaal flexibeler moest. Parallel hieraan deed ik in een van mijn eigen projecten de ervaring op dat een -in mijn beleving- erg flexibel contract alweer opengebroken werd terwijl de inkt nauwelijks droog was. Daarbij had ik bij de contractvorming, en niet voor het eerst, het gevoel van “we doen maar wat”. Redenen genoeg om uiteindelijk hiervan mijn scriptieonderwerp te maken.

En al snel bleek dat mijn gevoel van “we doen maar wat” wel te kloppen. Zowel over contracten als over flexibiliteit daarin bleek er niet heel erg veel literatuur te zijn. Al in een vroeg stadium wees Fred Hobma van de TU Delft mij hierop, en adviseerde me snel richting empirie te gaan.

Over begrippen als “sturing” is juist heel veel geschreven. Dit confronteerde mij met het dilemma dat waarschijnlijk veel onderzoekers hebben. Enerzijds is het interessant om er “dingen bij te halen”, om zaken vanuit meerdere kanten te belichten. Anderzijds is er vanuit zowel wetenschappelijk als praktisch (tijd!) oogpunt de noodzaak om de focus te bewaken en niet teveel af te dwalen. Ik hoop in dit onderzoek een goede balans te hebben gevonden. Gelukkig wist mijn begeleider Erwin Heurkens mij enige interessante aanknopingspunten voor literatuur te geven, waarvan ik dankbaar gebruik heb gemaakt en waarop ik voortgeborduurd heb. Uiteindelijk ben ik in mijn beleving toch iets te lang stil blijven staan bij het theoretische gedeelte. Het besef van het iteratieve karakter van een (scriptie)onderzoek, waarbij literatuurstudie en analytisch kader niet volledig “af” hoeven te zijn alvorens de praktijk in te gaan, drong pas tijdens het onderzoek volledig tot mij door.

Hoewel ik oorspronkelijk het plan had om meerdere cases te onderzoeken, is het uiteindelijk een single casestudy geworden. In de onderzoeksopzet zijn de voor- en nadelen hiervan reeds genoemd. Terugkijkend is mij het onderzoeken van één case goed bevallen. Dit bood mij de mogelijkheid mij meer in de case te verdiepen en wat meer achtergronden te betrekken (die overigens niet allemaal expliciet in dit rapport zijn opgenomen). Ik denk dat een case met wat meer diepgang mij persoonlijk ook beter ligt; met mijn enigszins perfectionistische inslag zou het relatief oppervlakkig behandelen van meerdere cases mij waarschijnlijk een onbevredigend gevoel geven. Vanuit wetenschappelijk oogpunt kan volgens mij het doen van één case naar een onderwerp waarnaar nog vrij weinig onderzoek is gedaan ook geen kwaad (vergelijk ook Van den Berg 2014; Van Gerven 2015).

Gevolg van het doen van één case is dat de resultaten beperkt generaliseerbaar zijn. Op zich is dat jammer, al heb ik nooit de ambitie gehad om met mijn scriptie de wetenschap volledig op zijn kop te zetten. In ieder geval denk ik dat het onderzoek wel interessante inzichten heeft opgeleverd (bijvoorbeeld de vraag hoe belangrijk flexibiliteit in een contract nou echt is; of hoe belangrijk een contract überhaupt is) alsmede aanknopingspunten voor verder onderzoek is.

Een aandachtspunt bij het onderzoek is dat het onderwerp van studie (contracten) vertrouwelijk van aard is. De keuze voor een case van mijn eigen werkgever heeft mij enerzijds geholpen om allerlei relevante documenten en informatie boven tafel te krijgen. Ook denk ik dat de gemeenteambtenaren die ik geïnterviewd heb, vrijuit gesproken hebben. Wat betreft de zijde van de ontwikkelaar is dat met minder zekerheid te zeggen. Het feit dat ik zelf werknemer van de Gemeente Den Haag ben, heeft mogelijk toch invloed gehad op de uitkomsten van de interviews. Dit ondanks de uitdrukkelijke toezegging van mijn kant om de resultaten vertrouwelijk te behandelen en de petten van werknemer en onderzoeker te scheiden.

Een andere consequentie van het vertrouwelijke karakter is dat ik bijvoorbeeld geen sessie georganiseerd heb voor alle betrokkenen gezamenlijk. In zo'n sessie had ik bijvoorbeeld mijn bevindingen kunnen delen en bespreken. In plaats daarvan heb ik individuele feedback gevraagd door de verslagen van de interviews voor commentaar aan de geïnterviewde voor te leggen en door bepaalde concept-teksten (bijvoorbeeld over de historie) ter controle voor te leggen.

Onbewust zou het feit dat ik zelf werkzaam ben bij een van de onderzochte contractpartners mijn beeld vertekend kunnen hebben. Ook kunnen ervaringen die ik zelf in het verleden heb opgedaan in projecten in mijn achterhoofd meegespeeld hebben. Of zoiets helemaal te vermijden is, betwijfel ik. Ervaringen uit het verleden vormen nou eenmaal je kijk op zaken. In het onderzoek heb ik in ieder geval getracht door heldere analysekaders en feitelijke beschrijvingen zaken zo objectief mogelijk te duiden.

9.3.2 Resultaat: voor wetenschap, praktijk en mij persoonlijk

Dan rest de vraag: wat heeft dit onderzoek opgeleverd?

In de onderzoeksopzet is al stilgestaan bij de beperkingen van een enkelvoudig caseonderzoek. Universele waarheden levert dit onderzoek dus niet op. Wel geeft het interessante bevindingen en zet het aan tot denken en verder onderzoek. Zo roept het de vraag op hoe belangrijk flexibiliteit in

contracten, of zelfs überhaupt de precieze inhoud van contracten, nou eigenlijk is. Met dat in het achterhoofd denk ik dan terug aan de vele uren, dagen, avonden die ik voor sommige projecten in een hok heb doorgebracht om samen met mensen van een ontwikkelaar te steggelen over de precieze zinnnetjes en woordjes in een contract. Hadden we die tijd niet beter kunnen besteden aan gezamenlijke borrels of uitjes om aan de onderling relatie te werken? Anderzijds toont dit onderzoek ook aan dat het om diverse redenen voor partijen toch van belang is om een contract te hebben.

Voor de praktijk geeft dit onderzoek geen kant en klare oplossing in de zin van “zo moet het wel en zo moet het niet”. Dat was ook niet de doelstelling en bovendien is gebiedsontwikkeling te complex en te dynamisch voor eenduidige aanpakken en oplossingen. Wel kan dit onderzoek bijdragen aan een stuk bewustwording en zelfreflectie: waarom doen we dingen zoals we ze doen? Ik denk dat een overzicht zoals figuur 4.5 partijen ook concreet kan helpen om stil te staan bij flexibiliteit in een contract.

Over wat het scriptieproces mij persoonlijk heeft opgeleverd, ben ik nog niet helemaal uit. In reflecties van anderen op hun scriptie lees ik vaak iets als “het heeft mij veel nieuwe inzichten opgeleverd die mij helpen in mijn werk”. Bij mij overheersen momenteel gedachten als: ik ben blij dat het erop zit, en ik had die tijd en energie aan zoveel andere dingen kunnen besteden. Want ik vond het een zware bevalling, zeker in combinatie met een (soms te) drukke baan en allerlei leuke en minder leuke ontwikkelingen in mijn privéleven. Zo’n gevoel is natuurlijk deels een momentopname, verklaarbaar aan het eind van zo’n proces. Ik denk dat pas na verloop van tijd zal blijken wat ik al dan niet aan het scriptieproces en de MCD-opleiding als geheel gehad heb. Pas na een jaar of tien valt daarover echt iets zinnigs te zeggen, lijkt mij. Frappant genoeg is eigenlijk de belangrijkste inhoudelijke conclusie van het onderzoek vergelijkbaar met mijn voornaamste persoonlijke leerervaring: een papiertje is belangrijk, maar niet het allerbelangrijkst in het proces respectievelijk leven.

Bijlage 1 Bronnen

Literatuur

- Berg, H.M.J. van den (2014), *'Gebiedscoalities. Sturen in binnenstedelijke gebiedscoalities.'* Scriptie.
- Blokland, J. van (2009), *'Reële opties bij gebiedsontwikkeling. De strategische waarde van fysieke flexibiliteit.'* Scriptie.
- Bos, J. en Harting, E. (2006), *'Projectmatig creëren 2.0'*. Boek (geheel herziene editie).
- Bregman, A.G. en De Win, R.W.J.J. (2005), *'Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie'*. Boek.
- Brouwer, J.J. en Moerman, P. (2005), *'Angelsaksen versus Rijnlanders. Zoektocht naar overeenkomsten en verschillen in Europees en Amerikaans denken'*. Boek.
- Buitelaar, E., M. Galle & N. Sorel (2014), *'The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands'*. In: Andersson, D.E. & S. Moroni (ed.) (2014), *Cities And Private Planning*, hoofdstuk 12, pp. 248-268.
- Buitelaar, E. en M. Hajer (2011), *'Het systeem kraakt, systeemverandering als opgave voor de leefomgeving'*. In: RO Magazine, Jaargang 29, nr. 12, december 2011, pp. 12-15. Artikel.
- Bult-Spiering, M. en Dewulf, G. (2006), *'Strategic Issues in Public-Private Partnerships'*. Boek.
- Buuren, A. van, Buijs, J. en Teisman, G. (2009), *'Program management and the creative art of coopetition: dealing with potential tensions and synergies between spacial development projects'*. In: International Journal of Project Management, 2010, nr. 28, pp. 672-682. Artikel.
- Chao-Duivis, M., F. Hobma en E. Schutte-Postma (2011), *'Legal Framework'*. In: Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge en G. Wigmans (2011), *Management of urban processes in the Netherlands*, hoofdstuk 5, pp. 95-119.
- Collins, H. (1999), *'Regulating Contracts'*, Oxford, Oxford University Press. Boek.
- Cruz, C.O. en Marques, R.C., *'Flexible contracts to cope with uncertainty in public-private partnerships'*. In: International Journal of Project Management, 2013, nr. 31, pp. 473-483. Artikel.
- Daamen, T. (2010), *'Strategie als kracht: naar effectieve strategieën voor stedelijke ontwikkelingsprojecten: De casus Stadshavens Rotterdam'*. Proefschrift.
- Daft, R.L. (1991), *'Management'*. Boek, 2^e editie.
- Deloitte, (2012), *'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: update 2012'*. Onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Rapport.
- Dienst Landelijk Gebied (2004), *'Handleiding risicomangement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten'*. Publicatie.
- Dong, F. en Chiara, N. (2010), *'Improving Economic Efficiency of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development by Contractual Flexibility Analysis in a Highly Uncertain Context'*. In: The Journal of Structured Finance, Spring 2010, pp. 87-99. Artikel.
- Flyvbjerg, B. (2006), *'Five Misunderstandings About Case-Study Research'*. In: Qualitative Inquiry, 04/2006, pp. 219-245. Artikel.
- Franzen, A. (2011), *'Process Management'*. In: Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge en G. Wigmans (2011) *Management of urban processes in the Netherlands*, hoofdstuk 6, pp. 119-141.

- Geltner, D.M. and N.G. Miller (2001), *'Real Options and Land Values'*. In: Geltner, D.M., e.a. Commercial Real Estate Analysis and Investments, hoofdstuk 28, pp. 751-773. Eerste editie, 2001.
- Geraldi, J.G. (2008), *'The balance between order and chaos in multi-project firms: a conceptual model'*. In: International Journal of Project Management, nr. 26 (2008), pp. 348-356. Artikel.
- Gerven, R. van (2015), *'De Vrije Ontwikkelzone. De invloed van regelgeving op de aantrekkelijkheid van particulier opdrachtgeverschap.'* Scriptie.
- Ginter, D. (2013), *'Vermogen tot veranderen. Een onderzoek naar de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling.'* Scriptie.
- Groote, G.P., Slikker, P., Hugenholtz-Sasse, C.J. en anderen (1995), *'Projecten leiden. Methoden en technieken voor projectmatig werken'*. Boek (vijfde, geheel herziene druk).
- Haaren, J. van (2014), *'Onderzoeksmethoden ... de weg waar langs'*. Presentatie MCD 6 mei 2014.
- Hekkenberg, E.C. (2011), *'Efficiënte herstructurering. Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer flexibiliteit in de stedelijke herstructureringsplannen van woningcorporaties.'* Scriptie.
- Heurkens, E.W.T.M. (2012), *'Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK'*. Proefschrift.
- Heurkens, E. en Hobma, F. (2014), *'Private Sector-led Urban Development Projects: Comparative Insights from Planning Practices in the Netherlands and the UK'*. In: Planning Practice & Research, 29:4, pp. 350-369. Artikel.
- Hijmans, E.R. en Fokkema, M. (2008), *'Recht rond Grondtransacties'*. Boek.
- Hobday, M., 1998. *'Product complexity innovation and industrial organisation.'* Research Policy 26, 689–710. Artikel.
- Kenniscentrum PPS (2006), *'Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel, wanneer niet?'* Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling. Publicatie.
- Klerk, L. de (2011), *'Terug naar AF, uw krediet is verdampt'*. In: Rooilijn, nr. 6, 2011, pp. 396-404. Artikel.
- Klijn, E.H. (2008), *'It's the management, stupid!'*. Inaugurele rede bij aanvaarding van de leerstoel Bestuurskunde, pp. 1-39. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.
- Klijn, E.H. en Teisman, G.R. (2003), *'Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases'*. In: Public Money & Management, 23(3), pp. 137-146. Artikel.
- Koppenjan, J., Veeneman, W., Van der Voort, H., Ten Heuvelhof en Leijten, M. (2010), *'Competing management approaches in large engineering projects: The Dutch RandstadRail Project'*. In: International Journal of Project Management, 2011, nr. 29, pp. 740-750. Artikel.
- Krabben, E. van der en H.M. Jacobs (2013), *'Public land development as a strategic tool for redevelopment: reflections on the Dutch experience'*. In Land Use Policy, Vol. 30, pp. 774-783. Artikel.
- Krabben, E. van der, S. Lenferink, K. Martens, J. Portier en H. van der Stoep (2013), *'Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling'*. Rapport.
- Leeuw, A.C.J. de (2002), *'Bedrijfskundig management: Primair proces, strategie en organisatie.'* Boek.
- Macneil, Ian R. (1983), *'Values in contract: internal and external'*. In: Northwestern University Law Review, Vol. 78, pp. 340-418. Artikel.

- Meijboom, J. (2014), 'Vrijheid Blijheid?'. Scriptie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), 'Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011'. Publicatie.
- NEPROM (2014), 'Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling'. Publicatie.
- Paantjens, L.L.C.C. (2013), 'Het denken in reële opties is waardevol!'. Scriptie.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012), 'Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische herontwikkeling.'. Publicatie.
- Randraat, G. van (2006), 'Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling'. Scriptie.
- Teisman, G.R. en E.H. Klijn (2002), 'Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance schemes?' In: Public administration review, vol. 62, nr. 2, maart / april 2002, pp. 189-198. Artikel.
- Teisman, G. (2007), 'Complexity and management of improvement programmes; an evolutionary approach'. In: Public Management Review, vol. 10, nr. 3 2008, pp. 341-359. Artikel.
- Teisman, G.R. (2012), 'Proceskunst'. Cahier.
- Teisman, G.R. (2013), 'Sturing in complexiteit'. Presentatie MCD 19 november 2013.
- Topper, H.V. (2009), 'Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen: Contractuele afspraken om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden', Scriptie.
- Tulder, R. van (2012), 'Skill Sheets. An integrated approach to research, study and management'. Boek.
- Veen, M. van der (2009), 'Contracting for better places. A relational analysis of development agreements in urban development projects.' Proefschrift.
- Veen, M. van der en W.K. Korthals Altes (2011), 'Urban Development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal?' In: Elsevier Cities, Vol. 28, 2011, pp. 310-319.
- Vulperhorst, L. (2011), 'Gebiedsontwikkeling na de overkreditering'. In: Rooilijn, Jaargang 44, nr. 6, 2011, pp. 412-417. Artikel.
- Witsen, P. (2013), 'De gecrashte kapitaalmachine van de gebiedsontwikkeling'. In: Blauwe Kamer nr. 1, 2013, pp. 16-25. Artikel.
- Zeeuw, F. de (2011), 'Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie'. In: Rooilijn, Jaargang 44, nr. 6, 2011, pp. 404-411. Artikel.
- Zeeuw, F. de en K. Hagendijk (2013), 'Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl is flexibeler, sneller, goedkoper: perspectief in gure tijden'. Artikel.
- Zeeuw, F.de, e.a. (2013), 'Ontslakken van gebiedsontwikkeling'. Publicatie.

Bronnen casestudie

- Bont, A. de en Feenstra, S. (2014), 'De evolutie van de Plankaart'. In: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: eerste stappen in de praktijk, pp. 53-55. Publicatie.
- Gemeente Den Haag (2005), 'Wereldstad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020'. Publicatie.
- Gemeente Den Haag (2005), 'Ontwikkelingen Norfolkline', RIS123709. Brief College.
- Gemeente Den Haag (2007), 'Scheveningen-Haven. Parel aan Zee. Nota van Uitgangspunten Planontwikkeling Scheveningen Havens.'. Publicatie.

- Gemeente Den Haag (2008), *'Voorstel van het college inzake de Nota van Uitgangspunten Planontwikkeling Scheveningen-Haven'*, RIS151113. Raadsvoorstel.
- Gemeente Den Haag (2008), *'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid Ingrid Gyömörei'*, RIS156683.
- Gemeente Den Haag (2009), *'Samenwerkingsovereenkomst "Scheveningen Haven"'*. Contract.
- Gemeente Den Haag (2009), *'Samenwerkingsovereenkomst "Scheveningen Haven"'*, RIS168251. Collegebesluit.
- Gemeente Den Haag (2010), *'Masterplan Scheveningen-kust'*. Publicatie.
- Gemeente Den Haag (2011), *'Stand van zaken Scheveningen Haven'*, RIS179209. Brief Portefeuillehouder.
- Gemeente Den Haag (2012), *'Projectdocument Scheveningen Haven'*. Publicatie.
- Gemeente Den Haag (2012), *'Voortgang ontwikkeling Scheveningen Haven'*, RIS246577. Brief Portefeuillehouder.
- Gemeente Den Haag, ASR Vastgoed Ontwikkeling, Malherbe Groep en URBIS bureau voor stadsontwerp (2012), *'Scheveningen Haven 2025'*. Publicatie.
- Gemeente Den Haag (2012), *'Realisatieovereenkomst Scheveningen Haven'*. Contract.
- Gemeente Den Haag (2012), *'Projectdocument Scheveningen Haven'*, RIS246576. Collegebesluit.
- Gemeente Den Haag (2014), *'Procesdossier Scheveningen Havens/Norfolkterrein'*, RIS 137157. Publicatie.
- Gemeente Den Haag (2015), *'Scheveningen haven, is en blijft haven'*, RIS281550. Brief Portefeuillehouder.
- Gemeente Den Haag (2015), *'Bestemmingsplan Scheveningen Haven'*. Geraadpleegd op <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/stadsdelen-en-wijken/scheveningen/to/Scheveningen-Haven-16.htm> op 16 oktober 2015. Bestemmingsplan.
- Oorschot, L. (2015), *'Adaptief en integraal: nieuw Scheveningen'*. Artikel. Geraadpleegd op gebiedsontwikkeling.nu op 19 oktober 2015.
- URBIS bureau voor stadsontwerp en Ingenieursbureau Den Haag (2013), *'Beeldkwaliteitplan Scheveningen Haven'*. Publicatie.