

Trusted advisors in gebiedsontwikkeling

De invloed van een adviserende derde partij op het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling



Alexander Joordens
15 april 2024

Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling B.V.
Almere

“Een trusted advisor is iemand die langjarig meeloopt, als een schaduw achter je aan zonder dat je het doorhebt, maar wel zorgt dat er niks van de wagen valt.”

(Faber, persoonlijke communicatie, 2024).

**Scriptie MSRE Gebieds- en Vastgoedontwikkeling 2023-2024
Amsterdam School of Real Estate**

**Scriptiebegeleider: Jantine Schrader
Tweede lezer: Niek Zijlstra**

2



Voorwoord

We timmeren aan de weg. Een minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening die samen met zijn rijksambtenaren erg betrokken is en in ieder geval bijzonder hard werkt, de vele ambtenaren bij gemeenten maar ook de projectontwikkelaars die als spin in het web van gebiedsontwikkeling toch ook steeds meer oog voor maatschappij en duurzaamheid blijken te hebben. Deze professionele partijen, constant zoekend naar een balans in de verdeling van risico's en kansen, zijn samen met mijn betrokken collega's bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling met hun bevlogenheid en tomeloze inzet voor Nederland voor mij de inspiratie om te studeren aan de Amsterdam School of Real Estate.

Na 8 jaar managen van interne processen, commercie en medewerkers in dit vakgebied is meer diepgang nodig om mij geboeid te houden en ten volste te kunnen laten ontplooiën. Het was mijn directeur Erik Berkelmans die dat al jaren eerder dan mij doorzag. Mijn dank aan Erik is dan ook erg groot. Mijn dank gaat ook uit naar Meine Breemhaar. Zijn vertrouwen in mij 10 jaar terug heeft ook invloed gehad op mijn carrière en gemaakte keuzes tot dusver. In die lijn wil ik ook mijn vader bedanken. Tijdens deze studie ben ik zelf vader geworden, hopelijk kan ik mijn zoon even verstandige adviezen geven.

Iedereen die een masterscriptie heeft geschreven weet dat het een proces is van pieken en dalen. Ondanks de mentaliteit die ervoor zorgt dat ik niet stop totdat het klaar is, viel het soms niet mee. De lange avonden, weekenden en vakanties gingen vaker in deze scriptie zitten dan in leuke dingen doen met mijn gezin. Het was mijn vrouw Madelon die ons gezin in balans hield en gedurende twee jaar ook een bijzondere bijdrage heeft gehad op deze wijze. Nu ben jij aan de beurt, succes!

De begeleiding voor deze scriptie is grotendeels van de hand van Niek Zijlstra en was uitstekend, waarvoor hartelijk dank. Niek liet mij het punt op de horizon bepalen en hielp met uitstippelen van de route die ik het beste kon volgen. Op driekwart van die route werd hij vervangen door Jantine Schrader, die ik uiteraard ook hartelijk wil danken voor de moeite die zij in de begeleiding heeft gestopt. Ik wil beiden ook specifiek danken voor de flexibiliteit tijdens het gehele proces.

Studiemaatje Sander verdient ook een woord van dank voor het helpen vasthouden van de discipline die nodig is voor het schrijven van een masterscriptie. Hij heeft zijn studie ook succesvol voltooid.

De respondenten wil ik ook danken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor dit onderzoek. Ieder interview duurde langer dan gepland en gaf meer aanknopingspunten dan ik kon hopen. De respondenten zijn koplopers in het vakgebied waar zij in bewegen, ik vond het een eer om jullie te mogen interviewen. De filosofische maar scherpe gedachten over gebiedsontwikkeling van Guido Wallagh zijn een inspiratiebron gebleven. Overigens stelde Guido meer vragen dan ik, wat al een les op zich is.

“Als je er eenmaal doorheen loopt: je ziet de plekken waar de dip zit of waar de compromissen zijn gemaakt. Dat kunnen we ons in gebiedsontwikkeling niet veroorloven!”

(Wallagh, persoonlijke communicatie, 2024)



Abstract

Gebiedsontwikkeling in Nederland kenmerkt zich door stapelingen van ambities, onrendabele toppen, lange onderhandelingen, trage procedures en meer. De onderzoeksrapporten hieromtrent, al dan niet uit opdracht van demissionair minister Hugo de Jonge, zijn ons de afgelopen twee jaar om de oren gevlogen. Onze gebiedsontwikkeling kent al met al een lange doorlooptijd en gemiddeld gaat driekwart van de benodigde tijd op aan andere fases dan de bouwfase. Voor u ligt niet het zoveelste onderzoek naar processen of de harde kant maar naar de zachte kant van gebiedsontwikkeling: vertrouwen. Onderzoek naar het vertrouwen tussen publieke en private partijen binnen gebiedsontwikkeling en de invloed van *trusted advisors* daarop. Adviserende derde partijen, die in de top van het vakgebied bewegen op zowel kennisniveau als wijze van adviseren. Welke invloed dat had op het vertrouwen tussen gemeente en projectontwikkelaars is onderzocht binnen de casus Vroondaal, een gebiedsontwikkeling aan de zuidwestkant van Den Haag waar een voormalig kassengebied sinds 2004 in ontwikkeling is naar een luxe woonwijk. De casus Vroondaal is een publiek-private samenwerking met drie aandeelhouders: de Gemeente Den Haag en twee projectontwikkelaars. De twee-koppige directie van de GEM alsook de betrokken personen vanuit de voornoemde actoren zijn binnen de casus integraal geïnterviewd en de resultaten zijn middels deskresearch versterkt. De gedachte dat derde adviserende partijen zich kunnen ontwikkelen tot *trusted advisors* binnen gebiedsontwikkeling is bevestigd. De wijze waarop dat net zo snel kan afbrokkelen komt ook in dit onderzoek aan de orde. De invloed die het effectief inzetten van *trusted advisors* vervolgens op het vertrouwen heeft tussen publiek en privaat en hoe dat uitwerkt op de gebiedsontwikkeling is met dit onderzoek voor het eerst aan het licht gebracht.

De conclusie is dat adviserende derde partijen, *trusted advisors*, in gebiedsontwikkeling een positief effect hebben op het vertrouwen tussen publiek en privaat doordat zij doorgaans het langst betrokken zijn (veel langer dan personeel bij gemeenten) en zo substantieel bijdragen aan het ontstaan van collectief geheugen. Dit wordt ten faveure van projecten ingezet. De *trusted advisor* in gebiedsontwikkeling heeft alleen invloed op het vertrouwen wanneer op uiterst pro-actieve en onafhankelijke wijze wordt geadviseerd, dus ook tegen wind of belangen van individuele actoren in. Het overzien van de belangen van die individuele actoren is eveneens cruciaal maar minstens net zo belangrijk is de mate waarop alle betrokken actoren investeren in de relatie die zij hebben met elkaar. Dit draagt navenant bij aan het vertrouwen. De investering in relaties en vertrouwen is meer van toegevoegde waarde bij gebiedsontwikkeling projecten waar (hoofdzakelijk) dezelfde actoren risico-houdend deelnemen omdat zij langdurig aan het project verbonden zijn. Op basis van dit onderzoek is enkel het effect van derde adviserende partijen in een PPS geconcludeerd, hoe dit uitwerkt bij projectontwikkeling of gebiedsontwikkeling met andere verdeling van de risico's tussen publiek en privaat is geschikte materie voor vervolgonderzoek.



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Abstract	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderwerp	8
1.3 Doelstelling	8
1.4 Onderzoeksvraag	9
1.5 Onderzoeksopbouw	10
1.6 Afbakening	10
1.7 Relevantie	11
1.8 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	13
2.1 Deelvraag 1: <i>Wat zijn voor de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling de belangrijkste aspecten?</i>	13
2.2 Deelvraag 2: <i>Wat is de rol van een adviserende derde partij?</i>	17
3. Methodologie	20
3.1 Casus Vroondaal	20
3.2 Itemlijst	22
3.3 Topiclijst	22
3.4 Respondenten	23
3.5 Dataverwerking	24
3.6 Aanvullende maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid	25
4. Resultaten en analyse	26
4.1 Deelvraag 3: <i>Wat zijn de drijvers waarop een adviserende derde partij het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars beïnvloedt bij gebiedsontwikkeling?</i>	26
4.2 Thema 1: Formele betrokkenheid	26
4.3 Thema 2: Rol en houding	30
4.4 Thema 3: Interactie en communicatie	32
4.5 Thema 4: Persoonlijke competenties	34
4.6 Conclusie	35
5. Conclusie	37



5.1 Beantwoording hoofdvraag: <i>Welke invloed heeft een adviserende derde partij op het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling?</i>	37
5.2 Discussie	37
5.3 Beperkingen.....	38
5.4 Aanbevelingen	39
5.5 Reflectie.....	39
6. Literatuurlijst.....	41
Bijlage 1 – Itemlijst.....	45
Bijlage 2 – Transcripties (vertrouwelijk).....	46



1. Inleiding

Een generatie die bijna noodgedwongen meermaals op sabbatical gaat omdat ze geen uitzicht hebben op een eigen woning (huur of koop), twintigers die eigenlijk net buiten de boot vallen: woningtekort, verminderde betaalbaarheid maar hoge prijzen, minder leencapaciteit door het leenstelsel en meer. Als starter heb je het niet makkelijk (ESB, 2023). Dit zie ik ook terug in mijn persoonlijke omgeving. Mijn zeven jaar jongere zus, met twee mastertitels op zak, valt in die doelgroep. Als je dan een scriptie mag schrijven aan de Amsterdam School of Real Estate dan probeer je iets te onderzoeken wat dicht bij je ligt en misschien een klein puzzelstukje kan zijn in de oplossing. Bijvoorbeeld door het verbeteren van het proces tussen partijen in gebiedsontwikkeling. We moeten vaart maken met onze gebiedsontwikkelingen maar ondertussen komen de grotere woningbouwprojecten steeds minder van de grond en neemt het aantal verleende bouwvergunningen al jaren afneemt.

1.1 Aanleiding

Vanuit Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling, het bureau waar ik voor mag werken, hebben onze adviseurs regelmatig een belangrijke rol in gebiedsontwikkeling. Vanaf de zijlijn zie ik dat het vertrouwen tussen betrokken partijen en een beetje plezier kunnen maken met elkaar belangrijke ingrediënten zijn. Net zoals in de politiek is samenwerken in gebiedsontwikkeling een kunst op zich, waarbij de olifanten in de kamer benoemd moeten durven worden (Resp.2) en het bouwen aan de relatie een belangrijk aspect voor vertrouwen is.



*Tafelen om elkaar te leren kennen en vertrouwen: de formatie in 1977 met Van Agt en Wiegel.
Bron: <https://www.ad.nl/politiek/samen-tafelen-cruciaal-voor-formatie~a7fc8db7/107789307/>*

Vanwege de hoge nood voor woningen (Van Soest, 2023) heeft Hugo de Jonge als demissionair minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een Plan van Aanpak laten opstellen (Min. BZK, 2023) echter komen de softskills van de betrokken partijen en adviseurs daar als actiepunt niet in terug. Dit terwijl de toenemende complexiteit en het opportunisme van marktpartijen, in combinatie met gemeentebelief en stapeling van ambities, een onderhandelingscultuur teweegbrengt waar veel tijd in stukgeslagen wordt. Kennis en relaties zijn dan cruciaal, dan lopen projecten minder regelmatig 'vast' (NEPROM, 2022). Voor mij reden om verder te duiken in die



relaties van partijen in gebiedsontwikkeling en te onderzoeken welke invloed een (onafhankelijke) derde adviserende partij kan hebben op die relatie en het vertrouwen.

1.2 Onderwerp

In Nederland onderhandelen gemeenten en projectontwikkelaars over de te ontwikkelen projecten, waarbij zij ieder eigen belangen dienen. Zo houden gemeenten bijvoorbeeld oog voor het maatschappelijk belang en het klimaat terwijl projectontwikkelaars een sluitende businesscase moeten realiseren en duurzaam winst proberen te maken. Tegelijkertijd worden de ambities van gemeenten steeds meer gestapeld (Schouwenaars, 2022). Dit staat op gespannen voet met elkaar, de context wordt steeds complexer (PBL, 2021) en meer specialistische kennis en ervaring is benodigd (Veldhuizen et al., 2008). Derhalve wordt veelvuldig onderhandeld tussen gemeenten en projectontwikkelaars, zij zijn op zoek naar een (financieel haalbare) balans tussen ambities en de verdeling van risico's. De vertrouwensrelatie tussen gemeenten en projectontwikkelaar is echter niet meegegroeid met de toegenomen rol van de ontwikkelaar in het publieke domein (De Zeeuw, 2007). Dit terwijl die vertrouwensrelatie tussen deze partijen van belang is. Volgens de theorie van Patrick Lencioni (2002), de Pyramide van Lencioni, is vertrouwen de eerste bouwsteen van een goed functionerende samenwerking; geen wonder dat partijen soms jaren in de haalbaarheidsfase blijven hangen.

In de afgelopen periode zijn meerdere onderzoeken gedaan naar het proces van gebiedsontwikkeling. Diverse onderwerpen werden aan de kaak gesteld, zoals snellere ontwikkeling door actiever grondbeleid (Mentink, 2021) en versnellen door meer onderling vertrouwen tussen partijen (Rottman&Takens, 2023; Boer, 2019). Ook onderzoek naar de meest genoemde maatregelen om te versnellen werd gedaan (Schouwenaars, 2022) waarbij opnieuw vertrouwen genoemd wordt. In een aantal onderzoeken wordt het idee voor 'dispute resolution' genoemd (Hobma, 2022), want ook in het Verenigd Koninkrijk hebben ze te maken met vastlopende gebiedsontwikkelingen door een gebrek aan vertrouwen en begrip voor elkaars belangen. Bij een vastgelopen onderhandeling wordt een derde adviserende partij aangewezen om inhoudelijk te oordelen over de uitgangspunten van de partijen, en daar bindend advies over te geven. In Nederland onderkent men daar misschien een 'light' variant op; het expertteam Woningbouw. Echter gaat het daarbij niet specifiek over die softskills en het vertrouwen als basis voor onderhandelen, toch hebben deze experts met hun staat van dienst wel invloed op het vertrouwen tussen partijen en vertrouwt men op hun (onafhankelijke) expertise. Het ontbreekt echter nog aan academische literatuur en kennis over het proces van gebiedsontwikkeling tussen gemeenten en projectontwikkelaars in combinatie met een adviserende derde partij: draagt deze derde partij bij aan het vertrouwen en welke invloed heeft dat?

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek moet leiden tot inzicht in de invloed van een adviserende derde partij op het vertrouwen tussen publiek en privaat in het proces van gebiedsontwikkeling. Het doel is om daaromtrent een advies aan gemeenten en projectontwikkelaars in Nederland te kunnen geven.



1.4 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

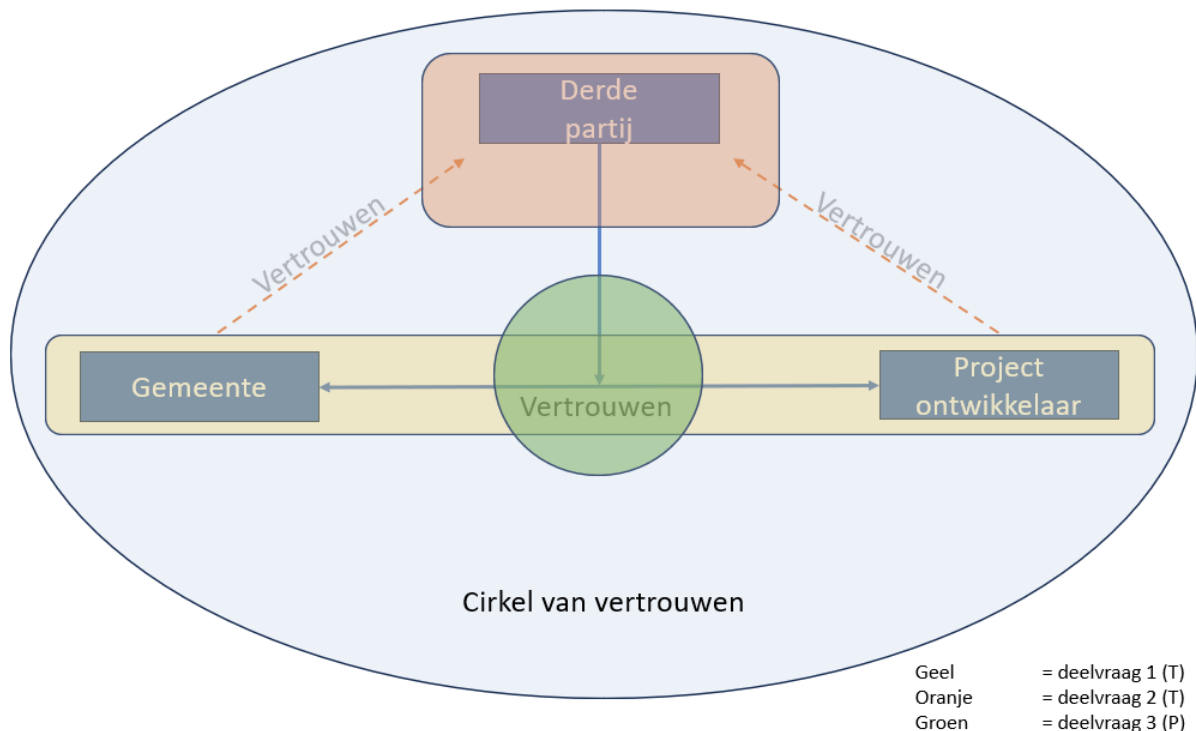
Welke invloed heeft een adviserende derde partij op het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling?

Deelvragen die daarbij van belang zijn, zijn:

- Wat zijn voor de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling de belangrijkste aspecten?
- Wat is de rol van een adviserende derde partij?
- Wat zijn de drijvers waarop een adviserende derde partij het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars beïnvloedt bij gebiedsontwikkeling?

De drie deelvragen in dit onderzoek zijn te plaatsen in onderstaand conceptueel model. De relatie en het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars wordt middels de eerste deelvraag en het doen van literatuuronderzoek beantwoord. De tweede deelvraag betreft onderzoek naar die derde adviserende partij, waar mogelijk binnen de context van gebiedsontwikkeling maar bij gebrek aan literatuur ook daar buiten. De term Trusted Advisor wordt hier aangehaald. De derde deelvraag focust zich op de positie in de groene cirkel en wordt onderzocht middels praktijkonderzoek in een casus in gebiedsontwikkeling.

Figuur 1. Cirkel van vertrouwen (eigen ontwerp)



1.5 Onderzoeksopbouw

Middels een literatuurstudie is onderzoek gedaan naar de context waarbinnen gebiedsontwikkeling plaatsvindt, om te bepalen welke aspecten voor de samenwerking tussen de bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen belangrijk zijn. Het gaat daarbij voornamelijk om de rol van gemeente en die van projectontwikkelaar. De rollen en mogelijke samenwerkingsstrategieën, onderhandelingsonderwerpen en drijfveren zijn per actor beschreven. In het kader van het praktijkonderzoek is een casus over publiek-private samenwerking in Nederland beschreven. Daarin komen de verschillende actoren en samenwerkingsvormen uit de literatuurstudie terug. Met meer inzicht over de rol van gemeenten en projectontwikkelaars op het voeren van onderhandelingen in het proces van gebiedsontwikkeling, is vervolgens geprobeerd de rol en invloed van adviserende derde partijen in theorie te beschrijven. Wetenschappelijke literatuur over de rol van deze partij specifiek in gebiedsontwikkeling ontbreekt in wezen en is onderwerp van het veldonderzoek.

Aan de hand van de casus is geprobeerd na te gaan wat de rol en invloed van een derde adviserende partij mogelijk is geweest op de relatie en het vertrouwen tussen gemeente en projectontwikkelaars. Daaruit volgend is een advies opgesteld aan gemeenten en projectontwikkelaars voor toekomstige onderhandelingen.

1.6 Afbakening

Dit onderzoek heeft betrekking op binnenstedelijke herontwikkelingslocaties of tenminste nabij steden maar met meervoudige complexiteiten zoals in binnenstedelijke herontwikkeling het geval is. Deze projecten zijn voldoende complex door de vele belangen en de druk op de ruimte in de stad als het gaat om woningbouw. Op die manier wordt getracht meer generaliseerbaarheid en validiteit te realiseren. Het gekozen casusproject is uniek van zichzelf zoals ieder project uniek is, maar kent qua conjuncturele fasen, type betrokken actoren en adviserende derde partijen gelijkenissen met andere gebiedsontwikkeling projecten

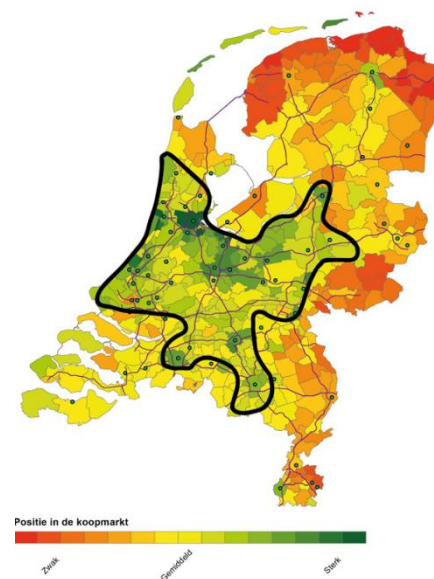
De onderzoekscasus is een woningbouwproject waar reeds meer dan driekwart van het programma is gerealiseerd. Het heeft diverse conjuncturele fasen doorlopen. Sinds 2013 liggen de planologische mogelijkheden vast voor het huidige woningbouwprogramma in Vroondaal. Er wordt voor het onderzoek niet ingezoomd op een bepaalde periode uit het project. Het aspect vertrouwen ontwikkelt met de tijd namelijk. Wel wordt er bij ieder interview en het deskresearch speciale aandacht geschonken aan de historie van het project en de beweegredenen om een PPS te vormen en welke partijen betrokken werden, omdat dit relevante context is voor het onderzoek.



Omdat de stapeling van ambities per regio wel sterk kunnen verschillen, wordt voor het realiseren van zoveel mogelijk generaliseerbaarheid gekozen voor een casus in de regio die Friso de Zeeuw betitelde als ‘het rompertje’ (De Zeeuw, 2015): een stedelijk netwerk wat zich langs snelwegen heeft gevormd, een doorontwikkeling van de Randstad.

Er is vooral daar sprake van zogenaamde ‘wicked problems’; daar waar geen consensus bestaat over de normen en waarden en ook geen structuur vooraf duidelijk is. De problemen zijn zo verknoot dat bij een handeling op een bepaald moment niet kan worden overzien wat het effect op een later moment zal zijn (Bas-Van de Putte, 2018).

Rompertje 2015



1.7 Relevantie

De bevolkingsgroei in Nederland viel in 2022 tweemaal zo hoog uit als in 2021, de woningnood wordt door de grote stroom migranten nog moeilijker om in te lopen (Van Soest, 2023). Demissionair minister Hugo de Jonge waarschuwt dan ook voor een verder toenemende woningnood, ondanks zijn inspanningen. Tegelijkertijd zijn in vele recente openbare rapporten en publicaties de afgelopen periode pijnpunten in het proces van gebiedsontwikkeling blootgelegd. Het aspect vertrouwen tussen partijen komt daar nauwelijks in voor, terwijl samenwerking zich zonder vertrouwen moeilijk laat bewerkstelligen. Het belang van wederzijds vertrouwen wordt door sommigen wel specifiek erkend, zo zijn er zelfs projecten waar expliciet nog niets in samenwerkingsovereenkomsten of ander schrijven wordt vastgelegd maar men ‘gewoon begint’. Daarentegen zijn publieke organisaties gebonden aan regels en handelen zij derhalve voorzichtig. *“Er gebeurt niks in de gemeente Den Haag: het is checklisten langslopen en geen fouten maken. Als er ook maar een sein niet op groen maar oranje staat, dan ligt alles op zijn gat en gebeurt er niks meer”*(Resp.6). Hedendaags wordt vanuit overheden bijna alles aanbesteed uit angst voor schandalen, en na twee jaar neemt men afscheid van die perfect passende adviseurs met onvervangbare kennis van (de historie van) het project. De afdeling inkoop bepaald wie ingezet wordt, niet de projectverantwoordelijke die overziet wie het beste in de relatie en het project past.

Zowel aan de publieke als private zijde wordt in project- en gebiedsontwikkeling op verzoek doorgaans kennis en capaciteit ingebracht door adviserende derden maar welke bijdrage zij specifiek hebben aan het vertrouwen tussen publiek en privaat is nog onbekend. Het bestuderen van een casus in het vakgebied van gebiedsontwikkeling maakt het mogelijk hier lessen uit te leren. Er wordt in dit onderzoek bepaald of en zo ja, welke invloed een adviserende derde partij heeft op het vertrouwen tussen publiek en privaat in gebiedsontwikkeling.

1.8 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd aan de hand van de Schrijfgids voor Economen van Suzanne van Hoek-Gerritse (2018). Het rapport volgt de volgende structuur. Hoofdstuk 2 (Theoretisch kader)



biedt het kader voor het kernbegrip vertrouwen en de rol van adviseur binnen en buiten de context van gebiedsontwikkeling. Dat gebeurt door het beantwoorden van de eerste twee (theoretisch georiënteerde) deelvragen. Hoofdstuk 3 bevat de methodologische verklaring van het onderzoek en introduceert de onderzochte casus en verklaart de context. In hoofdstuk 4 krijgt het kwalitatieve onderzoek een plaats. De gehouden interviews in de genoemde case worden uitgewerkt zodat dit leidt tot onderzoekbare stellingen over het betrekken van een adviserende derde partij. Aanvullend is daarvoor deskresearch gebruikt. In hoofdstuk 5 worden de conclusies ten aanzien van de hoofdvraag getrokken en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Ook de beperkingen van dit onderzoek worden hier vermeld. Aansluitend treft u de literatuur- en bronnenlijst.



2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de eerste twee theoretisch georiënteerde deelvragen behandeld.

2.1 Deelvraag 1: *Wat zijn voor de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling de belangrijkste aspecten?*

In deze paragraaf worden de kernbegrippen uit deelvraag 1 nader omschreven, wordt de context van gebiedsontwikkeling en publiek-private samenwerking in Nederland geschetst en wordt een antwoord gegeven op deelvraag 1.

Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een vorm van publiek-private samenwerking waarbij overheden samenwerken met maatschappelijke partners en risicodragend participeren (Van Essen et al., 2007). Gebiedsontwikkeling is een term die pas zo'n 20 jaar wordt gebruikt in beleidsstukken, daarvoor sprak men van ruimtelijke ordening.

Ruimtelijke orderingsbeleid verschilt sterk in de landen van de EU. In 1997 onderzocht de Europese Commissie de methoden voor ruimtelijke planning in de verschillende lidstaten (CEC, 1997). De Commissie onderscheidde vier verschillende typen planning, namelijk Regional economic approach, Land-Use planning, Urbanism tradition en Comprehensive integrated approach. Nederland valt in de laatste categorie; Nederland is een land waarbinnen afwegingen in breed perspectief worden gemaakt in overleg tussen verschillende partijen. De historische verklaring daarvoor kan worden gezocht in het Huis van Thorbecke: een in de grondwet verankerde deling van bevoegdheden over drie bestuurslagen. De gedachte van Thorbecke was dat de burgerij in veel grotere mate betrokken zou moeten zijn bij het bestuur van de staat dan tot nog toe het geval was.

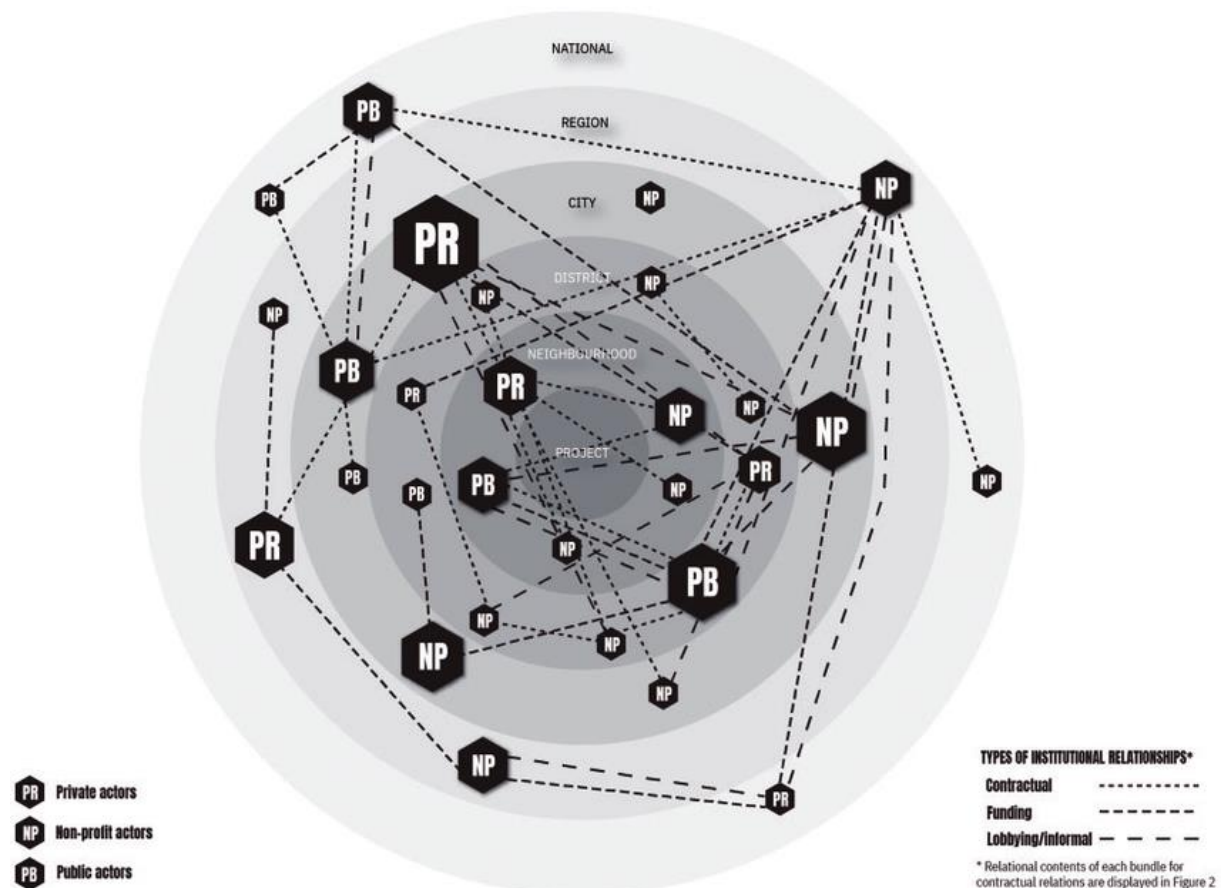
De laatste decennia van de vorige eeuw heeft ruimtelijke ordening zich vooral op nationaal niveau afgespeeld. Rond 2000 kwam daar verandering in: ruimtelijke ordening werd ingezet als instrument om beleid te voeren. In 2004 worden middels de Nota Ruimte veel taken aan gemeenten en provincies gedelegeerd. De aan de provincies toebedeelde rol was geen groot succes, en in 2008 werd de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) ingevoerd met een verdere decentralisatie naar gemeenten. Provincies en Rijk mogen ambities opstellen en kunnen bindende regels opstellen die in bestemmingsplannen moeten terugkomen (PBL, 2011). De Omgevingswet geeft gemeenten weer meer ruimte voor eigen regie maar behoudt mogelijkheden tot ingrijpen voor Provincies in extreme gevallen.

Op gemeentelijk niveau kan deze opgave tot nieuwe problemen leiden. Waar in 2001 nog geconcludeerd werd dat de gemeente Amsterdam een succesvolle hiërarchische structuur heeft (Terhorst et al. 2001), in lijn met de Nederlandse historie van ruimtelijke ontwikkeling en de centrale rol die de overheid daar in had, zo anders is dat twintig jaar later. De toegenomen verbintenis tussen gemeenten en projectontwikkelaars in het proces van woningbouwontwikkeling veroorzaakt een complex en chaotisch landschap van regels, actoren en relaties (Tasan-Kok & Özogul, 2021).



In 2021 publiceerden Tuna Tasan-Kok en Sara Özogul een artikel over de woningbouwproductie in Amsterdam en de relatie daarvan met gefragmenteerde overheidsafdelingen. Het systeem wordt niet meer centraal gecoördineerd en er ontstaan tegenstrijdigheden in het systeem. In de onderstaande afbeelding is te zien hoe veel verschillende acteurs op verschillende geografische niveaus verschillende typen relaties met elkaar hebben en moeten aanknopen om een ruimtelijke ordening project tot een goed einde te brengen (zie Figuur 2).

Figuur 2. Fragmented regimes of public accountability through urban regeneration.



Bron: https://www.researchgate.net/figure/Accountability-regime-in-a-project_fig1_342710028

De Comprehensive integrated approach komt tot stilstand: de enorme hoeveelheid belangen van de eveneens grote groep betrokken actoren in binnenstedelijke ontwikkeling veroorzaken frictie. In de casus van dit onderzoek zal deze complexiteit terugkeren in de beantwoording van vragen door respondenten.

PPS

Publiek-private samenwerking (PPS) kan worden gedefinieerd als een samenwerking tussen publieke en private partijen waarin gezamenlijk producten en diensten worden ontwikkeld en de risico's, kosten en middelen worden gedeeld (Klijn & Van Twist, 2007). Het is het gebied tussen volledig publieke (gemeentelijke) zeggenschap en risico, en volledig private zeggenschap en risico. PPS kan zijn gericht op de uitvoering van een of meer fysieke projecten, maar het kan ook beleidsontwikkeling tot doel hebben. Afhankelijk van de constructie zijn partijen al vanaf de ideeën- en planvormingsfasen betrokken. Een andere definitie van PPS is: "een juridisch



samenwerkingsverband tussen een of meer overheden en privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid” (Sanders & Heldeweg, 2014, p. 41-57).

Omdat gemeenten doorgaans niet zelf aan ontwikkeling doen en daar private partijen voor nodig hebben, zijn de meeste ruimtelijke ontwikkelingen een samenspel van gemeente(n) en projectontwikkelaar(s) en zijn beide risicohoudend betrokken. Daarop zijn wel uitzonderingen. De gemeente Rijswijk heeft bijvoorbeeld middels een ‘woonfonds’ de bouw van middeldure huurwoningen georganiseerd door deel te nemen in de fase van vastgoedexploitatie (Bol, 2022).

Vertrouwen

Interactie en transparantie

Vertrouwen hebben in een andere actor betekent dat jij als actor bereid bent een open en kwetsbare positie in te nemen, verwacht van de andere actor dat hij zich onthoudt van opportunistisch gedrag, ook als de gelegenheid daartoe zich voordoet, zonder de garantie te hebben dat de andere partij inderdaad zal handelen zoals verwacht (Klein et al, 2010). De actor gelooft en verwacht dat de andere actor in de samenwerking rekening zal houden met de belangen van beide actoren.

Vertrouwen en begrip zijn essentieel voor een goede samenwerking tussen partijen in een PPS (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Het is belangrijk dat publieke en private partijen vanaf het begin met elkaar interacteren en communiceren om onderling vertrouwen te creëren, elkaar beter te leren kennen en elkaar te begrijpen. Vertrouwen kan worden vergroot door transparant te zijn over de haalbaarheid en de inhoud van de ruimtelijke opgave (Ministerie van BZK, 2019). Specifiek voor gebiedsontwikkeling is vertrouwen van belang omdat het doorgaans meerdere jaren tot decennia in beslag neemt, des te meer kan de investering van partijen in het vertrouwen renderen (G.J. Peek, persoonlijke communicatie, 8 januari 2024).

Als PPS ontstaat als overheidsinitiatief, is er niet altijd vanaf het begin sprake van wederzijds vertrouwen (Dewulf & Kadefors, 2012). Bij de planvorming vindt vaak nog geen samenwerking plaats als er een aanbestedingsprocedure (tender) loopt. Daarbij komt dat ruimtelijke ontwikkeling vaak een langdurig proces is, en het moeilijk is vertrouwen te creëren en vast te houden.

Mate van verantwoordelijkheid en sturing

Ook de positie van de partijen en de risicoverdeling speelt een rol bij de mate van betrokkenheid. Wanneer gemeenten actief grondbeleid voeren en grond in eigendom hebben of dit via koop, ruil of onteigening verkrijgen, nemen zij een groter deel van de risico's op zich. Daar tegenover staat ook een hogere mate van sturing op het eindresultaat, zowel qua programma als qua kwaliteit. Lang niet alle gemeenten hebben de capaciteit om zo'n traject van begin tot eind te ondersteunen. Faciliterend grondbeleid is de afgelopen jaren populairder geworden onder gemeenten (VNG, 2018). De gemeente laat in dat geval de grondzaken over aan marktpartijen en probeert te sturen op het bestemmingsplan. Zij sluit overeenkomsten met ontwikkelaars of stelt een exploitatieplan vast als men niet tot overeenstemming komt (Peek, 2018 en VNG, 2018). Op deze manier worden meer risico's bij marktpartijen neergelegd (Buitelaar et al, 2014). Gemeenten zitten aan tafel met projectontwikkelaars en/of grondeigenaren. De verschillende partijen moeten het van tevoren eens worden over de grootte van risico's voor jaren vooruit. Deze werkwijze komt het vertrouwen niet ten



goede, en sommige projecten ketsen al in de onderhandelingsfase af. Dit wordt bevestigd door de Kamerbrief Modernisering Grondbeleid van demissionair minister Hugo de Jonge. De mogelijkheid tot het verhalen van kosten op grondeigenaren en marktpartijen moet worden verbeterd (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2023).

Mate van flexibiliteit

Volgens Gurung & Özogul (2022) is gedrag van de deelnemende partijen naast duidelijke regels omtrent de samenwerking van groot belang. De mate van flexibiliteit die actoren aan de dag leggen is van invloed op de mate van vertrouwen en de mate waarin hun doelen gaan congrueren. Het speelveld in projecten voor ruimtelijke ordening is gefragmenteerd, met veel diverse private en publieke spelers die in verschillende projecten (soms) verschillende rollen en zelfs verschillende voorkeuren hebben. In dat samenstel kunnen actoren heel constructief deelnemen aan gesprekken of onderhandelingen, maar ook afwezig zijn en zelfs blokkades opwerpen. En om te verklaren waarom sommige projecten beter of sneller verlopen dan andere zijn onderlinge relaties net zo van belang als de regels van het spel Gurung & Özogul (2022).

Culturele nabijheid

Volgens Dietrich et al. (2010) is naast vertrouwen, gemeenschappelijke doelen en goede communicatie ook culturele nabijheid (tussen actoren) positief van invloed op projectresultaten. De mate van flexibiliteit om over projectcriteria te kunnen onderhandelen is afhankelijk van het vertrouwen en een gevoel van eerlijkheid binnen een relatie. Een voorbeeld is het bijstellen van prijzen of deadlines als blijkt dat bepaalde onderdelen van een project niet op tijd of niet binnen het budget kunnen worden afgerond. Vertrouwen draagt op een positieve manier bij aan het (durven) nemen van risico's. Bij sommige projecten, waar partijen elkaar al meteen opzoeken in de planning en een gezamenlijke visie, kan vertrouwen al worden opgebouwd voordat het project van start gaat. In de meeste tenders, waarbij de vereisten vaststaan en een project naar de beste en/of goedkoopste kandidaat/entiteit gaan, kan het vertrouwen pas in de bouwfase tot stand komen. Voorbeelden van culturele nabijheid zijn een gedeelde opleiding, gedeelde rol of gedeelde geografische herkomst (Dietrich et al., 2010).

Netwerken: transactiekosten en investeren in de samenwerking

Een netwerk kan worden omschreven als een relatief stabiel samenwerkingsverband tussen veel actoren, dat een complex probleem moet oplossen. Een PPS heeft de kenmerken van een netwerk op basis van het oplossen van dat complexe probleem met als betrokken actoren tenminste publieke (gemeente, overheden) en private (projectontwikkelaars, beleggers, (onder)aannemers, etc.) partijen.

Vertrouwen heeft meerdere functies in netwerken (Klijn, 2010). Binnen netwerken zijn partijen sterk van elkaar afhankelijk. Het is moeilijk om alle afspraken contractueel vast te leggen, zoals twee partijen misschien zouden doen. Vertrouwen kan helpen om de transactiekosten van samenwerking binnen een netwerk te verlagen. Er worden nog steeds afspraken gemaakt, maar ze hoeven minder gedetailleerd te worden vastgelegd. Vertrouwen kan er daarnaast toe bijdragen dat actoren geld, tijd en middelen gaan investeren in de samenwerking. Het leidt tot leren en de uitwisseling van informatie en kennis, vaak in de vorm van persoonlijke uitwisselingen en human capital. Omdat de verschillende deelnemende partijen (vaak bedrijven of organisaties) ook bij andere projecten



betrokken zijn, treedt binnen hun organisaties innovatie en kennisvermeerdering op. Zij dragen meer bij aan het netwerk dan wanneer alle functies van het netwerk zouden zijn gecombineerd in een (verticaal geïntegreerde) organisatie.

Conclusie

De regels omtrent de samenwerking zijn van groot belang en bepalen in belangrijke mate hoe de samenwerking verloopt. In Nederland is het gebruikelijk dat verschillende bestuurslagen invloed hebben op de ruimtelijke ordening. Daarbij is het zwaartepunt van het beleid in de afgelopen decennia verschoven van nationaal naar gemeentelijk niveau, en hebben private partijen een steeds grotere invloed en stem gekregen. Voor de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling is verder vertrouwen van essentieel belang. Vertrouwen kan in alle fases van de samenwerking tot stand komen, en is sterker als die eerder in de tijd tot stand komt. Vertrouwen kan (makkelijker) worden opgebouwd als de culturele nabijheid tussen actoren groot is, als gemeenschappelijke doelen worden geïdentificeerd, als de communicatie tussen partijen (vroeg) wordt begonnen en gestimuleerd. Een flexibele houding van alle partijen is bevorderlijk voor het projectsucces. Binnen netwerken leidt vertrouwen tot lagere transactiekosten en een grotere investering in de samenwerking.

2.2 Deelvraag 2: Wat is de rol van een adviserende derde partij?

Een derde adviserende partij kan verschillende rollen vervullen, afhankelijk van de context en de behoeften van de betrokken partijen. In het literatuuronderzoek voor beantwoording van deze deelvraag wordt gekeken buiten de context van gebiedsontwikkeling maar wordt oog gehouden voor de context waar binnen het praktijkonderzoek wordt uitgevoerd.

Competenties, welwillendheid en integriteit

Het opbouwen van vertrouwen tussen een vertrouwenspersoon en (een) ontvangende partij(en) is het resultaat van sociale interactie en de individuele kenmerken van de twee partijen (Mayer et al., 1995). Dat gebeurt op twee manieren: aan de ene kant moet er bereidheid zijn om anderen te vertrouwen. De mate van bereidheid om anderen te vertrouwen is in principe aanwezig en stabiel bij individuen. Aan de andere kant zijn er de vaardigheden en competenties van de adviseur, zijn welwillendheid (zorgen voor anderen) en integriteit (principieel handelen). Deze factoren zijn bepalend voor het opbouwen van vertrouwen en leiden tot de perceptie van voorspelbaar, betrouwbaar gedrag.

Cognitieve en affectieve rol

De Groote et al. (2021) onderzochten de rol van vertrouwen in de relatie tussen adviseurs in familiebedrijven. De auteurs onderscheiden drie vormen van vertrouwen: een intentie om te vertrouwen, waargenomen vertrouwen en gedragsvertrouwen. Een familiebedrijf is anders dan een netwerk van bedrijven in een projectorganisatie; een familiebedrijf heeft meerdere doelen, inclusief niet-economische doelen die zijn gebaseerd op sociaal-emotionele rijkdom. Externe adviseurs worden in deze setting gezien als externe belanghebbenden die invloed blijken te hebben op cognitieve en affectieve processen binnen de bedrijven. De auteurs onderscheiden verder cognitieve en affectieve functies. Op cognitieve basis is de adviseur een verstreker van kennis, aanbevelingen en ontbrekende informatie en facilitator bij transities, zoals intergenerationele opvolging. Op



affectieve basis gebruiken externe adviseurs hun gevoelens en empathie om vertrouwen en invloed te winnen, bijvoorbeeld door gevoelens van onzekerheid te verminderen. In familiebedrijven kan een adviserende externe partij bijdragen aan de bestuurbaarheid van het bedrijf, het verlagen van transactiekosten, het stimuleren van samenwerking tussen groepsleden, en het laten groeien van het sociale kapitaal van de familie. Deze functies kunnen het bedrijf een concurrentievoordeel opleveren (De Grootte et al., 2021).

Verlengstuk van (publiek of privaat) belang

Volgens Turner et al. (2021) hangt de taakopvatting van externe adviseurs af van de governance-context waarin zij zich bevinden. In hun onderzoek gaat de aandacht uit naar de situatie van boeren in landen met verschillende institutionele structuren, en de rol van betaald advies. Afhankelijk van de bron van financiering (publiek of privaat) en de uitvoering (door publieke en/of private partijen) zien adviseurs zichzelf als verlengstuk van ofwel het individuele, private belang of (aan de andere kant van het spectrum) het algemene, publieke belang.

Adviesniveau

Adviseurs kunnen volgens de auteurs ook op verschillende manieren adviseren, en daarin een voorkeur hebben. Turner et al. (2021) onderscheiden individueel advies (op bedrijfsniveau), advies op groepsniveau (bijvoorbeeld training), institutionele coördinatie (wetgeving, subsidies), en via de media (informatievoorziening). De eerste twee methoden komen het meeste voor. De adviseur probeert in sommige gevallen om verschillende doelstellingen in een lijn te brengen in zijn advies, bijvoorbeeld doelstellingen van individuele boeren op bedrijfsniveau en beleidsdoelstellingen op landelijk niveau. Een bijkomend voordeel van advies op groepsniveau is dat er kennisuitwisseling optreedt. De individuele voorkeur van de adviseur (bijvoorbeeld voor productieverhoging of een meer duurzame vorm van landbouw) komt vaak terug in het advies.

Onafhankelijk of link tussen organisatie en netwerk

Volgens Van Meerkerk en Edelenbos (2013) bestaat er een sterke positieve relatie tussen *boundary spanners* en vertrouwen binnen (en daarmee op de prestaties van) beleidsnetwerken. *Boundary spanners* kunnen worden omschreven als “*organizational members who are able to link the organization they represent with its environment*” (Tushman and Scanlan, 1981, geciteerd in Van Meerkerk en Edelenbos, 2013). Het zijn dus geen derden, maar leden van een van de in het netwerk aanwezige organisaties die een actieve coördinerende rol spelen in het netwerk. De auteurs beschrijven de kenmerken van de netwerken waarbinnen zij onderzoek doen (beleidsnetwerken), namelijk een hoge mate van interactie tussen meerdere organisaties, elk met weinig tot geen zeggenschap over de koers van het netwerk als geheel, die gedurende langere tijd samenwerken om een complex probleem op te lossen. Ook het netwerk van actoren dat in de casus beschreven in dit onderzoek is beschreven, voldoet aan de kenmerken van zo’n beleidsnetwerk. In zulke netwerken is sprake van fragmentatie vanwege de veelheid aan actoren, en daarom is de coördinerende rol van een centrale actor, zoals een *lead organization*, netwerkmanager of politicus van extra groot belang. De *boundary spanner* kan die rol overnemen en zelfs effectiever uitvoeren doordat de *boundary spanner* de link beter kan leggen tussen de eigen organisatie en het netwerk. In die zin is de onafhankelijke derde in het nadeel, omdat hij juist geen connecties heeft binnen een organisatie. Daar staat onafhankelijkheid tegenover. De *boundary spanner* moet enkele kenmerken hebben, zoals empathisch vermogen, goed kunnen luisteren en ook goed kunnen overbrengen. Het zijn zelfs



active listeners, mensen die open staan voor de denkbeelden van andere en zich kunnen laten overtuigen. Boundary spanners zorgen voor met elkaar goed opgestelde stakeholders door 'structurele gaten' in het netwerk op te vullen (Van Meerkerk en Edelenbos, 2013). Structurele gaten ontstaan wanneer actoren zich voornamelijk richten op activiteiten in hun eigen organisatie, waardoor automatisch lacunes ontstaan in de kennis en ervaring van diegenen buiten die organisatie. Dit risico is voor onafhankelijke adviseurs natuurlijk kleiner (Burt, 2004).

Technische expertise

Een voorbeeld uit de literatuur van een onafhankelijke derde adviseur is de rol van 'Trusted Advisor' (Maister et al., 2000). Trusted Advisors zijn individuen die werkzaam zijn in adviesberoepen, zoals consultancy, accounting, recht, techniek of marketing. Het belang van het winnen van vertrouwen wordt vaak over het hoofd gezien als de nadruk te sterk uitgaat naar het hebben van inhoudelijke expertise. De Trusted Advisor moet (1) vertrouwen winnen, (2) advies geven en (3) relaties opbouwen. Iemand die deze rol vervult heeft de benodigde technische expertise op zijn vakgebied en draagt pro-actief bij met zijn kennis en ervaring, maar wordt gaandeweg ook voor andere, aangrenzende problemen om een bijdrage gevraagd.

Conclusie

Concluderend kan worden gezegd dat er weinig bekend is uit de literatuur over een de rol van onafhankelijke, externe adviseurs in een tijdelijke netwerkachtige omgeving zoals een PPS. Dit in tegenstelling tot de rol van stakeholders in PPS, of de rol van adviseurs in organisaties en projecten, of de rol van leiderschap en coördinatie van bepaalde leden van het netwerk (zoals boundary spanners). De rol die de adviseur op zich neemt hangt onder meer van de herkomst van de financiering van zijn advies. De persoonlijke voorkeur van adviseurs met betrekking tot een bepaald type oplossing speelt een rol. En de voorkeur van de adviseur voor bepaalde manieren om advies te geven (individueel, groep, institutioneel, media) speelt een rol. In familiebedrijven, die maar heel beperkt te vergelijken zijn met tijdelijke netwerken van bedrijven en andere actoren in een PPS, speelt vertrouwen een grote rol. De adviseur kan ervan uitgaan dat er een bepaalde mate van vertrouwen aanwezig is. Voor het overige zal hij vertrouwen moeten opbouwen met zijn competenties als adviseur, het tonen van welwillendheid en integriteit. Een bruikbaar onderscheid is die tussen cognitieve (kennisverstrekker, facilitator) en affectieve (wantrouwen wegnemen) manieren om vertrouwen te wekken. Bepaalde (mensen binnen) organisaties kunnen een leidende of coördinerende rol op zich nemen binnen netwerken. Door hun positie als deel van een van de deelnemende organisaties hebben zij meer kennis van de eigen organisatie, maar daardoor ontstaan tegelijk ook structurele gaten in het netwerk. Onafhankelijke derden die een adviserende rol krijgen in een netwerk, zich informeren over de verschillende standpunten, open staan voor de problemen en meningen van de verschillende stakeholders, over relevante technische kennis beschikken en een actieve rol op zich nemen lijken in een goede positie om structurele gaten te dichten of te zorgen dat ze niet ontstaan.



3. Methodologie

De te onderzoeken rol van onafhankelijke adviseur in beleidsnetwerken is niet of nauwelijks onderzocht, en dus is kwalitatief, verkennend onderzoek nodig om verbanden te ontdekken. Om een beter begrip te ontwikkelen van de manier waarop een derde adviserende partij invloed heeft of kan hebben op het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars in gebiedsontwikkeling is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Het betreft een onderzoek op basis van literatuuronderzoek, en semigestructureerde interviews als onderdeel van een enkelvoudige casestudy.

De keuze voor kwalitatief onderzoek is ook gemaakt vanwege het feit dat het begrip vertrouwen zich slecht laat kwantificeren en afhankelijk is van de context en sociale componenten.

Semigestructureerde interviews kunnen de ruimte bieden om tot vernieuwende inzichten te komen (Baarda et al., 2021). Kwalitatief onderzoek en een casestudy zijn tevens de meest geschikte onderzoeksmethode omdat het aantal bruikbare casussen beperkt is. Er kan onmogelijk kwantitatief onderzoek worden gedaan naar de invloed van die derde partij op het vertrouwen op basis van slechts een of enkele casussen, terwijl bovendien de theoretische verbanden nog niet zijn beschreven.

Hoewel over de rol van adviseurs wetenschappelijk niet veel is geschreven binnen de context van gebiedsontwikkeling, is over de factor vertrouwen is wel het een en ander bekend. Ook is er geschreven over andere actors binnen netwerken die een of andere vorm van coördinatie op zich nemen. Met behulp van een literatuurstudie is daarom geprobeerd een helder beeld te scheppen van omstandigheden die de onderzoeksvraag benaderen.

3.1 Casus Vroondaal

Aanvankelijk is deskresearch gedaan om bekend te worden met het project Vroondaal. Op deze manier konden gerichte interviewvragen worden opgesteld en kon de data uit de interviews in een kader geplaatst worden.

Om het onderzoek meer houvast en richting te geven is voorafgaand aan de casestudie en bijbehorende interviews eerst open interview met Gert-Joost Peek afgenomen. De heer Peek is wetenschappelijk betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkeling en publiceert er regelmatig over. Als medeauteur van het Handboek Projectontwikkeling van de NEPROM kon hij de onderzoeksvraag goed overzien en inzichten delen die hebben bijgedragen aan de richting van het onderzoek. De data uit dit interview is niet behandeld omdat zij buiten de context van de casus Vroondaal valt. Er is aan de hand van dit interview besloten te richten op PPS voor een geschikte onderzoekscasus.

Aanvullend was zijn aanmoediging om snel een casus te kiezen ook belangrijk voor het onderzoek. Door duidelijkheid te hebben over de criteria voor de casus en een casus te kiezen kon gericht naar literatuur worden gezocht, en kon een begin worden gemaakt met de interviews. Het interview met de heer Peek betrof een open (ongestructureerd) interview. Een open (ongestructureerd) interview levert eerder vernieuwende inzichten dan een interview met gesloten vragen, en biedt flexibiliteit (Robson et al., 2016). Maar in indirecte zin speelt het expertinterview een grote rol in het onderzoek. Het interview heeft met het theoretisch hoofdstuk geleid tot de itemlijst die gehanteerd is voor de interviews.



De casus betreft een woningbouwontwikkeling in Den Haag in een publiek-private samenwerking: GEM Vroondaal (verder geduid als Vroondaal). Het aantal cases waar stedelijke gebiedsontwikkeling zich al in een gevorderd stadium bevindt en meerdere conjuncturele fases doorlopen zijn én de adviserende derde partijen vanuit gezamenlijk budget betaald worden is heel klein. Het vormt de aanleiding om binnen PPS-projecten naar een geschikte casus te zoeken.

Binnen deze casus zijn alle relevante actoren geïnterviewd: gemeente, projectontwikkelaars, de directie van de Grondexploitatie maatschappij Vroondaal (In het vervolg: GEM) en de adviserende partijen. Aanvullend is met twee experts in het vakgebied een interview afgenomen om het onderzoek in breder perspectief te kunnen plaatsen, nieuwe inzichten te kunnen toetsen en die inzichten in te kunnen brengen in de andere interviews.

Voor de casestudy Vroondaal zijn interviews afgenomen met de betrokken stakeholders. In de interviews stond het onderwerp 'vertrouwen' telkens centraal. Zowel het vertrouwen tussen de gemeente en de marktpartijen als het vertrouwen in de derde adviserende partijen kwam aan bod, evenals het effect van de aanwezigheid van de derde adviserende partijen op het vertrouwen. Daarbij is de term Trusted Advisor aan de respondenten geïntroduceerd. De respondenten hebben hierop gereflecteerd en aangegeven of partijen hier aan voldoen en wat het effect is op het vertrouwen. Hieruit zijn enkele thema's naar voren gekomen die nader zijn behandeld ter beantwoording van de derde deelvraag.

De interviews hebben plaatsgevonden binnen één casus: Vroondaal te Den Haag. Er is gekozen voor onderzoek binnen een enkele casus omdat de respondenten zodoende een relatie met elkaar hebben. Daardoor kunnen uitspraken van de respondenten getoetst worden binnen de context van het project en ontstaat meer samenhang in de conclusies vanuit de analyse. Er is ook eerder sprake van verzadiging van het aantal respondenten. De casus is middels deskresearch (openbare schriftelijke bronnen) voorbereid. Door twee deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening te interviewen buiten de casus kon worden bepaald in hoeverre de conclusies van het onderzoek representatief zijn voor andere binnenstedelijke ontwikkelingen.

De casus Vroondaal is geselecteerd op de volgende kenmerken:

- Binnenstedelijke ontwikkeling of voldoende complex qua gebiedsontwikkeling. Simpele ééndimensionale onderhandelingen over bijvoorbeeld een grondprijs zijn buiten beschouwing gebleven. De volgende definitie van ontwikkeling is gehanteerd: "het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden" (Van 't Verlaat, 2004).
- Het project heeft meerdere conjuncturele fases doorgemaakt. De doelstelling is om ook tegenwind in projecten onderdeel te laten zijn van de casus. Uit de literatuur blijkt dat verschillen de onderhandelingen tussen partijen namelijk sterk verschillen wanneer de conjunctuur van een land verschilt.
- In het onderzoek worden alleen adviserende derde partijen meegenomen die een substantiële rol hebben gehad, dat wil zeggen dat er over meer dan één onderwerp geadviseerd is, in meerdere conjuncturen en aan meerdere actoren. In de casus Vroondaal is de situatie dat vanuit iedere actor meer interviews af te nemen zijn en dat alle respondenten professionals in het vakgebied zijn: zij doen ook andere gebiedsontwikkelingsprojecten



buiten Vroondaal om. Daardoor kennen zij elkaar onderling mogelijk vanuit andere projecten en hebben zij ervaringen buiten dit project, van waaruit zij de vragen in een breder perspectief kunnen bezien en beantwoorden. De drie betrokken en te interviewen actoren zijn gemeente, projectontwikkelaar en een adviserende derde partij. In feite is een vierde actor in het project de GEM-directie, aangezien die binnen de PPS ook een belangrijke rol heeft en kan reflecteren op de rol van de adviserende derde partijen. Deze worden ook geïnterviewd.

3.2 Itemlijst

De itemlijst is opgesteld op basis van de bevindingen uit de beantwoording van de theoretische deelvragen en het interview met dhr. Peek. Hier zijn o.a. de items ‘vertrouwen’, ‘samenwerking’, ‘publiek’, ‘privaat’, ‘organisatie’ en ‘trusted advisor’ uit voortgekomen. De volledige itemlijst is opgenomen als bijlage (zie Bijlage 1). De itemlijst is verder ontwikkeld gedurende de eerste drie interviews met de actor ‘adviserende derde partijen’. Bij ieder interview is eerst gevraagd naar de historie van het project, om te bezien of de geïnterviewde daar afwijkende gedachten bij had. Van daaruit ontstonden telkens haakjes om de rest van het interview aan op te hangen en de gedachten en ervaring van de geïnterviewden op de items goed te vatten.

3.3 Topiclijst

Op basis van het interview met dhr. Peek en de literatuurstudie zijn de interviewthema’s geoperationaliseerd. Operationaliseren is belangrijk omdat het helpt om concepten en theorieën te onderzoeken op een effectieve en valide manier (Doorewaard et al., 2019). Zonder operationalisering zijn abstracte begrippen vaak moeilijk te meten en te analyseren, waardoor conclusies moeilijker kunnen worden getrokken. Alle topics hebben betrekking op het kernbegrip ‘vertrouwen’. In het hoofdstuk Resultaten en analyse worden de thema’s een voor een behandeld. Aansluitend op de thema’s uit de literatuur (deductief) worden nieuwe thema’s/aandachtspunten behandeld die voortkomen uit de interviews (inductief).

Tabel 1. Topiclijst

Topic	Dimensie	Indicatoren
Formele betrokkenheid	Formele verantwoordelijkheid	In welke mate heeft de actor verantwoordelijkheid voor het eindresultaat van het project
	Formeel risico	In welke mate draagt de actor risico voor falen project
	Formele zeggenschap	In welke mate heeft de actor invloed op uitkomst project
	Formele (on)afhankelijkheid	Onderdeel van organisatie of onafhankelijke derde partij, betaald of onbetaald
Rol en houding	Actieve rol	Mate van investering (tijd, middelen) in rol
	Open houding	Kwetsbare positie innemen



	Flexibiliteit	Constructieve houding/blokkades opwerpen
	Transparantie	Informatie op tijd delen, informatie met iedereen delen, informatie tegen eigen belang in delen
Interactie en communicatie	Duur	In welk stadium begint de interactie
	Intensiteit	Hoe vaak hebben actoren contact
	Aard	Is er sprake van een persoonlijke/collegiale band; mate van culturele nabijheid
Persoonlijke competenties	Kennis van zaken	Mate van technische, vakinhoudelijke kennis
	Empathisch	Zorgen voor anderen, actieve luisteraar, welwillend
	Integriteit	Mate van integriteit (volgens andere)

Uit de literatuur is bekend dat de formele positie (verantwoordelijkheid, risicoverdeling, zeggenschap en (on)afhankelijkheid) van de partijen invloed heeft op de mate van betrokkenheid van de partijen, wat invloed heeft op de mate van onderling vertrouwen. Dit is het eerste thema. Tegelijk is uit de literatuur bekend dat betrokken niet alleen de formele, maar ook de informele rol van anderen beoordelen. In de topiclijst is de informele rol onderverdeeld in de indicatoren actieve rol, open houding en flexibiliteit. Omdat respondenten meestal niet over hun eigen rol spreken maar meestal over die van anderen in het netwerk, wordt de mate van transparantie hier ook behandeld. Dit is het tweede thema. De mate en de aard van de interactie en de communicatie tussen de partijen onderling vormen het derde thema. Volgens de literatuur bouwt de adviseur vertrouwen op met zijn competenties (vaardigheden) op persoonlijk, cognitief en ethisch vlak. Deze competenties vormen het vierde thema.

3.4 Respondenten

In de casus is geprobeerd met alle relevante professionele actoren te spreken. Aan zo veel mogelijk respondenten is gevraagd wie zij het relevantst achten om te spreken voor dit onderzoek. De mensen waar de meeste consensus over was zijn benaderd. Er is voor gekozen zoveel mogelijk respondenten te interviewen die qua verantwoordelijkheden en uitvoering min of meer op gelijk niveau acteren in het project. Enkele personen die genoemd werden zijn niet geïnterviewd omdat hun betrokkenheid te ver terug in de tijd lag. De respondenten zijn allen professionals in het vakgebied en hebben meerjarig ervaring in gebiedsontwikkeling, zowel in Vroondaal als daarbuiten. Zij zijn in het project Vroondaal nauw met elkaar betrokken of betrokken geweest en kennen elkaar ook privé tot op zekere hoogte. Geen van allen heeft een relatie in welke zin van het woord dan ook in de privésfeer. Het zijn allen personen van vergelijkbare leeftijd, zij zijn allen afkomstig uit andere woonplaatsen en geen van allen woont in Den Haag. Een op de vijf geïnterviewden is vrouwelijk, wat een redelijk goede afspiegeling van het vakgebied is. De respondenten zijn af en toe vervangen, en soms is een lid van de Raad van Commissarissen lid van de stuurgroep geworden (feitelijk hetzelfde maar andere titel), maar wie door zijn oogbalken kijkt ziet dat het gaat om een adequate afspiegeling van wie over de tijd heen betrokken zijn geweest bij het project. Met de respondenten is telkens in



de interviews ook gesproken over de geschiedenis van het project, en de rol die zij hadden/hebben. Daar kwam dit beeld uit naar voren. Aan de kant van de adviserende derde partijen zijn de personenwissels overigens beperkt.

Tabel 2. Respondenten

Code respondenten	Actor / betrekking	Datum interview
Resp.1	Expert	8 januari 2024
Resp.2	Expert	9 februari 2024
Resp.3	Directie GEM Vroondaal	9 februari 2024
Resp.4	Directie GEM Vroondaal	26 februari 2024
Resp.5	Marktpartij GEM Vroondaal	12 februari 2024
Resp.6	Marktpartij GEM Vroondaal	14 februari 2024
Resp.7	Gemeente GEM Vroondaal	22 maart 2024
Resp.8	WaalPartners, adviseur	1 februari 2024
Resp.9	Metrum, adviseur	25 januari 2024
Resp.10	BGSV, adviseur	31 januari 2024

3.5 Dataverwerking

De interviews zijn digitaal afgenomen met behulp van Microsoft Teams. Teams is ook voor de transcriptie gebruikt (bijlage 2). De transcripties zijn handmatig op kleine onderdelen voor de leesbaarheid aangepast. Dit enkel voor zover het de zaken betreft die inhoudelijk bijdragen aan het onderzoek. De overige teksten uit de transcriptie zijn eveneens leesbaar en herleidbaar, zeker met de audio en videobestanden indien nodig, maar niet handmatig voor leesbaarheid gecorrigeerd daar het geen waarde toevoegt. Naar aanleiding van de handmatige aanpassingen is de inhoud ongewijzigd gebleven. Van iedere transcriptie zijn zoals gemeld ook audio- en videobestanden beschikbaar. Naast Teams is ieder interview ook opgenomen met Microsoft Word. De bestanden aangaande de interviews worden gedurende zeven jaar beveiligd bewaard, in lijn met de eisen vanuit de ASRE in het licht van de accreditatie van de opleiding. Daarna worden de bestanden vernietigd. Hetzelfde geldt voor de overige voor dit onderzoek bij de onderzoeker opgeslagen documenten, zoals bijvoorbeeld de ondertekende *Informed Consent*-formulieren. Met de respondenten is anonimiteit afgesproken tenzij zij zelf toestemming geven voor het gebruik van niet-anonieme citaten of bronvermelding. De respondenten hebben ter accordering van citaten voorafgaand aan het definitief worden van deze scriptie inzage gehad in het document.

De vergaarde data uit de interviews is geanalyseerd middels AtlasTi en de bijbehorende itemlijst. Aanvankelijk is met een AI-tool van AtlasTi een codelijst opgesteld. Deze was echter veel te uitgebreid. Enkele codewoorden zijn gehandhaafd bij het coderen van de interviews, maar veruit de meeste codes zijn ontstaan in het proces van coderen zelf of kwamen al voort uit de itemlijst. Gaandeweg zijn enkele coderingen ook samengevoegd of juist opgesplitst. De interviews zelf zijn per actor gesorteerd in 'groups' in AtlasTi. Daarmee kon per type actor geanalyseerd worden of bepaalde coderingen vaker voorkwamen dan bij andere type actoren (of juist helemaal niet voorkwamen). De volgende groepen zijn gehanteerd: GEM Directie, GEM marktpartijen, GEM Gemeente en Adviserende derde partijen.



3.6 Aanvullende maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid

De verdieping in de cases voorafgaand aan de interviews, in combinatie met het expert-gesprek voorafgaand aan het onderzoek, draagt bij aan de interne en externe validiteit van het onderzoek. De onderzoeksdata voor het onderdeel deskresearch is vergaard via twee van de respondenten uit het onderzoek binnen de casus. Daarnaast is via de opgeslagen databestanden op de harde schijf (werk locatie) van één van de geïnterviewden ook toegang verkregen tot oude documenten, PowerPointpresentaties en andere zaken die voor de context relevant zijn en de verzadigde uitkomsten uit de interviews verder stutten. Deze specifieke data is op verzoek te raadplegen op de genoemde harde schijf maar kan ook worden aangeleverd op verzoek. Enkele relevante stukken zijn gedownload vanaf die schijf en worden door de onderzoeker beveiligd bewaard. Er zijn ook documenten geheim gebleven, zo werd aanvankelijk een document toegezegd door een respondent uit de private zijde waarin de verantwoordelijkheden telkens bijgehouden worden voor voorkomende actiepunten. Echter is daar toch niet toe besloten na overleg met de gemeente, het zou feitelijk gaan om een 'issuelijst'. Het niet overhandigen van dit document is voor het onderzoek vermoedelijk niet zo schadelijk, doordat het iets is waar slechts beperkt invloed op mogelijk is door de adviserende derde partijen.

De kwaliteit van de data wordt als zeer goed beschouwd door de onderzoeker. Binnen de casus Vroondaal is voldoende verzadiging gevonden vanuit de interviews. De eerste interviews gaven een richting die vanuit de vervolg-interviews slechts heel beperkt afweek. Er waren geen heel opvallende uitschieters qua ervaring, mening of houding van geïnterviewden. Er werden enkele pittige uitspraken gedaan die niet altijd in dit onderzoek zijn geland, om de respondenten te beschermen. Echter waren dat nimmer zaken die niet door een ander interview (of meervoud) eveneens geduid werden, zodoende heeft alle informatie een plek kunnen krijgen in dit verslag. De data voor het deskresearch is uit eerste hand gekomen en wordt daardoor ook als betrouwbaar en kwalitatief goed beschouwd.



4. Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk de derde en laatste deelvraag:

4.1 Deelvraag 3: *Wat zijn de drijvers waarop een adviserende derde partij het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars beïnvloedt bij gebiedsontwikkeling?*

In de volgende paragrafen worden de hoofdthema's (topics) van de casus (Vroondaal in Den Haag) behandeld.

4.2 Thema 1: Formele betrokkenheid

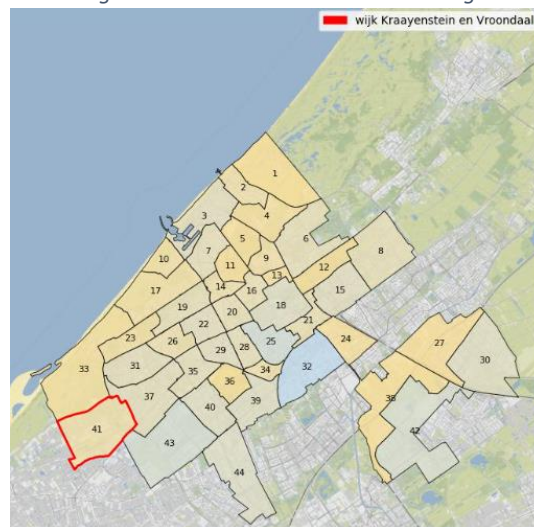
Het project Vroondaal in Den Haag is een publiek-private samenwerking waar de derde partijen gezamenlijk betaald worden door één entiteit. Het betreft een woningbouwontwikkeling van zo'n 2.100 woningen aan de zuidwestrand van Den Haag, tegen landschapspark Madestein. Het project is reeds grotendeels gerealiseerd. Het project staat als één van de 87 meest relevante Nederlandse projecten op de Gebiedsontwikkeling Projectenkaart van Gebiedsontwikkeling.nu, een initiatief van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG, 2024).

Figuur 3. GO projecten Nederland



Bron: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/go-projectenkaart/vroondaal-den-haag/>

Figuur 4. Locatie Vroondaal te Den Haag



Bron: <https://allecijfers.nl/wijk/wijk-16-kraayenstein-en-vroondaal-den-haag/>

Aanvankelijk werd de beoogde gebiedsontwikkeling voor dit voormalig kassengebied door de gemeente in 2000 in de markt gezet als villawijk met grote kavels, met maximaal 25% bebouwd (Brief Wethouder Bouwen en Wonen, 2007). Die gedachte was gebaseerd op de hoogconjunctuur van dat moment. Enkele private partijen schreven in om te ontwikkelen in dit gebied: Rabo Vastgoed B.V. en Johan Matser Projectontwikkeling vormden in 2003 samen de Ontwikkelingscombinatie Madestein V.O.F. (Brief Wethouder Bouwen en Wonen, 2007).

Vooraf de afname van de grond en de prijs die daarvoor betaald moest worden leidden veelvuldig tot ontwrichtende discussies. De onderhandelingen duurden lang en kwamen de samenwerking niet ten

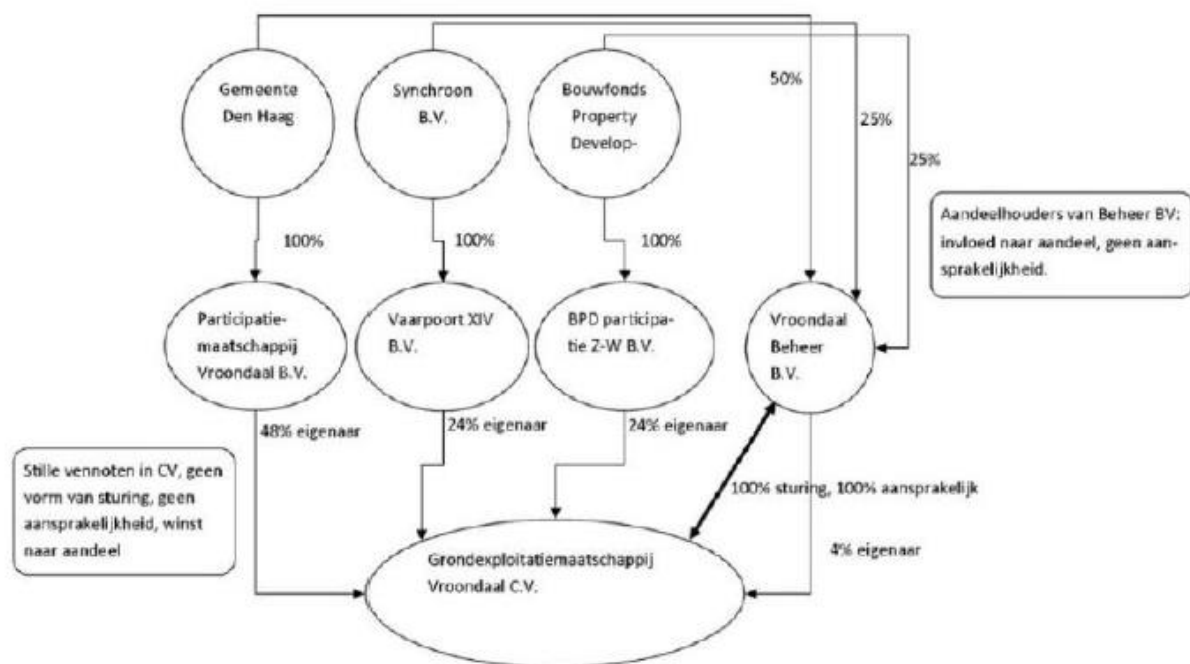


goede, en het vertrouwen van de partijen in de gemeente was laag. Voor de afname van de grond was afgesproken dat dit telkens in tranches van 9 ha. zou plaatsvinden, naar verwachting eens per twee á drie jaar een tranche. De prijs werd per tranche vastgesteld, wat eveneens telkens uitmondde in een discussie. Onder andere Fakton, Deloitte en Metrum hebben geadviseerd over de grondprijzen en inbrengwaarden.

Ook omwille van de financierbaarheid van het project maar vooral vanwege de veelvuldige discussies over grondprijzen werd een nieuwe samenwerkingsconstructie bedacht met als uitgangspunt het gemeenschappelijk belang: het realiseren van de woonwijk Vroondaal met een redelijk rendement. Dit na onderzoek van Deloitte werd de gemeente De Haag betrokken. Bijzonder daarbij was dat de gemeente Den Haag niet enkel in de grondexploitatie participeerde, maar ook in de vastgoedontwikkeling. De gemeente kon eveneens goedkoper geld inbrengen met lening vanuit de Bank Nederlandse Gemeenten. In 2008 werd derhalve de GEM Vroondaal opgericht met daarin drie aandeelhouders:

- Gemeente Den Haag (50%)
- Bouwfonds Ontwikkeling (25%, voorheen Rabo Vastgoed B.V.)
- Synchroon (25%, voorheen Johan Matser Projectontwikkeling)

Figuur 5. Organisatiestructuur GEM Vroondaal volgens Rekenkamer Den Haag



Bron: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3329518/1/Feitenrapport+algemeen+Moeite+met+afstand>

De economie zat echter tegen en de verkopen bleven sterk achter bij de prognose. Ondanks de nieuwe organisatievorm bleven de onderhandelingen tussen de gemeente Den Haag en de private partijen over grondverkoop en prijzen moeizaam verlopen. Een nieuw stedenbouwkundig plan, ontworpen door bureau BGSV, moest een antwoord vormen op de achterblijvende verkopen. Het plan richtte zich niet meer alleen op het topsegment met ruime villa's maar bood ook ruimte voor projectontwikkeling met rijtjeswoningen. Zoals één van de respondenten aangaf: "Ja, het is allemaal geen hogere wiskunde. We hebben gewoon een marktconform programma mogelijk gemaakt:



gezinswoningen in alle soorten en maten” (Resp.6). Woningen die in Den Haag nauwelijks voorkomen. Het nieuwe stedenbouwkundig plan werd aangenomen en alle seinen stonden op groen: alle partijen wilden tempo maken en stonden in de startblokken klaar. In combinatie met de gunstige conjunctuur sinds 2014 bouwde men bijna 2000 woningen in de afgelopen 10 jaar in de wijk Vroondaal. De luxe woonwijk is gelegen aan het landschapspark Madestein.

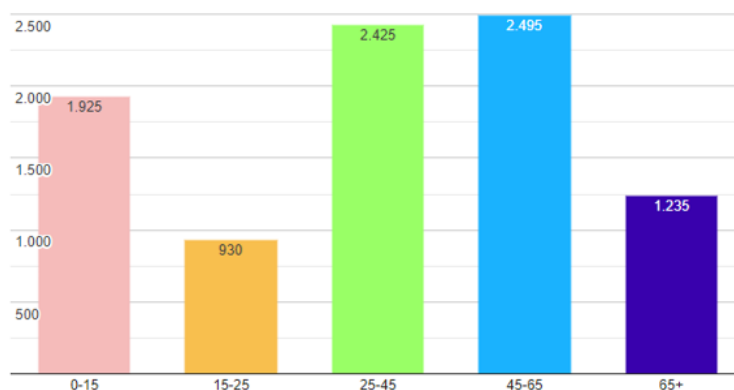
Figuur 6. Luchtfoto Vroondaal te Den Haag anno 2019



Bron: <https://www.facebook.com/Vroondaal/photos/pb.100070850047347.-2207520000/2298655246884438/?type=3>

Er zijn overwegend grondgebonden woningen ontwikkeld en alle woningen in deze wijk vallen onder de vrije sector. De woningprijzen liggen in Vroondaal gemiddeld zo’n 40% hoger dan in Den Haag (Allecijfers, 2023). Sociaal gezien is er in de wijk weinig ruimte voor starters. Daardoor ligt de gemiddelde leeftijd vrij hoog.

Figuur 7. Leeftijdsopbouw Vroondaal



Bevolking, leeftijdsgroepen: aantal inwoners op 1 januari 2023 per leeftijdsgroep.

Bron: <https://allecijfers.nl/wijk/wijk-16-kraayenstein-en-vroondaal-den-haag/>



Uit de voorbereiding voor dit onderzoek bleek al dat “*wie betaalt, bepaalt*” waar het gaat om de advisering en uitkomsten daarvan door derden (Resp.1).

Op het vlak van de organisatievorm en de PPS komt uit de interviews naar voren dat een deel van het succes te danken is aan de grotere politieke, bestuurlijke en organisatorische afstand tot de gemeente. De PPS is zelfstandig, wat de ontwikkelorganisatie meer slagkracht en beslissingsvrijheid geeft dan wanneer het project direct door de gemeente geleid zou zijn. Zo gaven zes respondenten aan. De gemeente bemoeide zich er zo min mogelijk mee, GEM Vroondaal stond op afstand. Dit terwijl de belangen (50% aandeelhouder in GEM Vroondaal, financieel grootste project van de gemeente) groot waren. Tegelijkertijd is de PPS ook regelmatig opdrachtgever voor ingrepen in het openbaar gebied, waar die afstand in negatieve zin merkbaar wordt doordat plannen vaker herhaaldelijk terug moeten naar de tekentafel na toetsing door de gemeente (Resp. 9). Diverse respondenten geven aan de PPS als vorm voor gebiedsontwikkeling graag meer te zien in plannen en projecten voor gebiedsontwikkeling.

De afstand van de gemeente Den Haag tot de GEM Vroondaal wordt zoals beschreven diverse respondenten als succesfactor van het project beschouwd. Het waren overigens niet enkel de marktpartijen die met deze afstand content waren. Een respondent zegt daarover: “*We stopten allemaal grond in de pot (grondbank, AJ), ook wij (de marktpartijen, AJ). De gemeente wou ook eigenlijk wel graag op afstand zitten en via een GEM ontwikkelen*” (Resp. 5). Zo had de gemeente zeggenschap als aandeelhouder maar ook via de planologische procedures. De gemeente Den Haag was binnen het project Vroondaal veel meer gehouden aan regels dan marktpartijen en ook de GEM als entiteit. Een ambtenaar ervoer het als volgt: ‘*Er was geen enkele ambtenaar, of het nou een stedenbouwkundige, een beheerder of beleidsambtenaar was die ook maar het besef heeft of er iets mee doet, dat de gemeente daadwerkelijk zelf participeert (in de GEM). Iedereen zit op zijn eigen discipline en verantwoordelijkheid*’ (Resp. 8).

Bij het oprichten van de GEM gingen de marktpartijen meedelen in het risico van de grondexploitatie, terwijl de gemeente ook wilde participeren in het risico van de vastgoedexploitatie. Doordat partijen via de GEM in zowel de grondexploitatie als vastgoedexploitatie risico-houdend deelnamen kon waar nodig voor het beeld naar buiten, naar de politiek, gestuurd worden met de informatie die gebruikt / gedeeld werd. Een respondent zegt daarover: ‘*Natuurlijk kon er ook een beetje geschoven worden, uiteindelijk moest de grondexploitatie op minimaal 0 eindigen terwijl de rentelasten erg hoog waren. Linksom of rechtsom, gezamenlijk ga je dan toch het schip in*’ (Resp. 7).

Concluderend kan worden gezegd dat het project GEM Vroondaal een PPS was waarbinnen zowel marktpartijen, gemeente als adviseurs een onafhankelijke rol hadden. Geen van de partijen had echt de rol van ‘trekker’ van het project maar ogenschijnlijk waren het de marktpartijen die de regie voerden. Schijnbaar naar tevredenheid van de partijen. De risico’s werden gelijk verdeeld maar de verantwoording werd vooral door bij de GEM betrokken personen gevoeld en minder door ambtenaren van de gemeente. De ingehuurde adviseurs werden aanvullend gezamenlijk betaald uit het project. Meerdere respondenten gaven aan de PPS als vorm voor gebiedsontwikkeling graag



meer te zien in plannen en projecten voor gebiedsontwikkeling, vooral vanwege de slagkracht die ontstaat door de organisatorische afstand tot gemeenten.

4.3 Thema 2: Rol en houding

Tot oprichting van de GEM in 2009 verliep het project zoals gezegd stroef omdat het project niet meer aansloot bij de economische realiteit, maar met de koerswijziging in het stedenbouwkundig plan voor betaalbare woningen vanaf 2013 ging het beter.

Er was een periode waarin de GEM Vroondaal liep als een geoliede machine. Dit kwam volgens een respondent door *'vrijheid aan elkaar te geven in vertrouwen maar ook door eerst de spelregels goed vast te leggen omtrent samenwerking, verantwoordelijkheden, risico's en programma'* (Resp. 7).

"Als je gewoon levert, dan is het goed toch?" (Resp.6) Deze werkwijze vormt de basis voor adviseurschap, zeker wanneer dit gekoppeld wordt aan continu blijven leveren. Het is goed net even wat meer te doen dan wat er van je wordt verwacht, en je in de belangen van de ander te verplaatsen. Een andere respondent zegt daarover: *"Op het moment dat ik op dat moment net even een stapje harder kon lopen om een rapportje of een advies iets eerder op te leveren, zodat het wat gladder het proces ingaat en dat hij dat net voor een belangrijke vergadering nog een paar dingen weet: dan pak je ook daar weer de meerwaarde"* (Resp.8).

De adviserende derde partijen in project Vroondaal namen een actieve rol aan ten aanzien van de kwesties die voor hen lagen. Zij zette daarin regelmatig een extra stap, namen actie als een probleem formeel niet per definitie bij hen lag. Een van de adviseurs zegt daarover: *'We hadden regelmatig een formelere houding kunnen aannemen door problemen bij de andere partijen te laten liggen maar we hebben juist als MKB clubs die ruimte telkens ingevuld en daarmee onze meerwaarde vergroot'* (Resp. 8).

Regelmatig werden nieuwe hete hangijzers binnen de gemeente ervaren. Zowel de marktpartijen, de GEM-directie als de adviserende partijen hebben in voorkomende gevallen handen en voeten gegeven aan het oplossen daarvan. De adviserende derde partijen hadden hier een actieve en transparante rol in. Respondent 7 zegt daarover: *"Je spreekt op een gelijkwaardige voet met elkaar, maar met verschillende rollen. Je moet proactief en reactief zijn als trusted advisor. Als je alleen maar achteroverleunt en wacht tot aandeelhouders ergens tegenaan lopen en jou vragen: het heeft wel effect als je zo'n rol aanneemt"* (Resp. 9).

Ook uit een e-mailconversatie blijkt de motivatie om te leveren en te presteren van de adviserende derden in dit project. In een 'snelkookpansessie' eind 2009, waar de gemeente Metrum verzoekt om begin 2010 uit te zoeken waar 6.000 m² is gebleven, kwam respondent 9 dezelfde avond nog met het antwoord: een fout in de verwervingslijst en groundbank (Metrum, 2009). In een andere e-mail in die conversatie omtrent een penibele situatie wordt op zaterdag om 16:30 geschreven: *"De inzet van Metrum-medewerkers kennende verwacht ik dat je dit bericht leest voor maandag"* (Metrum, 2009).



Transparantie en onafhankelijkheid

Of een advies nu in het voordeel of nadeel was van partijen, het werd toch gegeven. Advies was gericht op de belangen van de GEM, zonder dat de belangen van de individuele actoren uit het oog verloren gingen, zo zeggen zeven respondenten. Zo adviseerde respondent 9 bijvoorbeeld recht tegen de bierkaai in aan de toenmalige RvC omtrent de grondprijzen en werd ook in de fase van het opstellen van de SOK gewezen op onpopulaire conclusies en legde hij aantoonbaar de vinger op de zere plek meermaals (Metrum, 2008). Hoe die onafhankelijkheid en kwaliteit gewaardeerd werd bleek aanvullend uit een vraag die gesteld werd aan respondent 9 door de Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag: op 15 december 2008 vroeg men om te adviseren omtrent de inbrengwaarde (per 1/1/2009) terwijl dat verantwoordelijkheid was van de afdeling verwerving en planeconomie van Den Haag zelf (Metrum, 2008).

Transparantie, flexibiliteit en het verschillen qua rol komt ook tot uiting door het door respondent 9 adviseren omtrent de grondprijzen aan de Raad van Commissarissen in 2009 terwijl tegelijkertijd door die respondent gesleuteld werd aan de uitgangspunten van de marktpartijen. Zo hadden derde adviserende partijen een belangrijke rol in het op lijn krijgen van de soms uiteenlopende belangen van actoren: *“Ze hebben daar zeker een bemiddelende en smerende rol in gehad”* (Resp. 8) en *“Omdat zij goed kan aftasten als er weer nieuwe mensen bij de gemeente waren, hoe ver kun je gaan met je plan en wat wordt geaccepteerd?”* (Resp. 4).

Het vertrouwen tussen de private partijen was dusdanig groot dat de derde adviserende partijen ook door individuele partijen ingehuurd konden worden, zelfs voor belangen binnen het project maar ook daarbuiten voor andere projecten, zonder dat dit als verstoring werd aangemerkt. Zo geven vijf respondenten aan.

In relatie tot het vertrouwen tussen de partijen onderling is dat binnen de GEM ook twee directeurs aangesteld werden, omdat de marktpartijen het gevoel hadden dat respondent 3 als voormalig ‘gemeenteman’ snel naar die belangen zou neigen. Overigens niet alleen om die reden gaven vier respondenten aan, er moest ook vaart gemaakt worden met de afzet van het programma en daarvoor zou een ‘marktman’ het meest geschikt zijn. De taakverdeling werd *“vanuit de bloedgroepen verdeeld”* (Resp.4).

Enkel in het gesprek met respondent 4 kwam de ‘activiteitenlijst’ naar voren, waarmee met kleuren duidelijk wordt gemaakt welke acties voor liggen en wie verantwoordelijk zijn:

- Groen is voor de gemeente;
- Roze, de kleur van Vroondaal, is voor de GEM;
- Grijs is voor het grijze gebied, verantwoordelijkheden die tussen publiek en privaat zweven.

Deze lijst is ondanks de goede bedoelingen niet boven tafel gekomen, de gemeente heeft geen toestemming gegeven. Aanname van de onderzoeker is dat dit zou kunnen komen doordat het feitelijk een ‘issuelijst’ is en de gemeente zich niet in de kaarten wil laten kijken voor dit soort zaken. De GEM en marktpartijen hadden geen probleem met volledige transparantie.

Concluderend kan worden gezegd dat het vertrouwen tussen de gemeente Den Haag enerzijds en de marktpartijen anderzijds bij aanvang van de gebiedsontwikkeling jarenlang erg laag was. Nadat de



gebiedsontwikkeling op stoom in 2013 verbeterde dit, mede vanwege de adviserende derden die consistent, transparant en onafhankelijk advies uit brachten zonder de belangen van individuele partijen uit het oog te verliezen. Zij hebben een smerende rol in de processen gehad.

4.4 Thema 3: Interactie en communicatie

De betrokken actoren hebben een lange geschiedenis met elkaar. Zowel binnen het specifieke project als daarbuiten komen ze elkaar tegen. Ze zijn eveneens deskundig op de Haagse situatie. De gemeente heeft ook van doen met de in de GEM Vroondaal betrokken marktpartijen in andere Haagse projecten. De adviserende partijen, namelijk stedenbouwkundig bureau BGSV, civieltechnisch bureau Waalpartners en planeconomisch bureau Metrum (later Metafoor) kennen de gemeente en marktpartijen eveneens uit andere opdrachten en worden parallel ook daarvoor ingezet (zowel door gemeente als door de marktpartijen).

De lijn die door de GEM-directie werd ingezet was dat de ontwikkeling niet van één van de partijen was maar van de partijen gezamenlijk. Zo werden iedere maand ontwikkeloverleggen en directieoverleggen georganiseerd. De adviserende partijen hadden hier ook een rol in. Zij leverden continu wat gevraagd werd. Je moet vooral *“geen rare dingen doen en continu leveren, dan wordt je vertrouwd en komen je plannen vrij gemakkelijk erdoorheen”* (Resp.4). Vier respondenten geven aan dat de continuïteit van dienstverlening door de betrokken derde adviseurs veel vertrouwen tussen de partijen in het project bracht.

Dat continu voldoende leveren zo gemakkelijk nog niet is blijkt uit de constatering dat één van de adviserende derde partijen op een gegeven moment minder scoort op dat vlak, zo geven verschillende respondenten aan. Het bedrijf levert wel en er wordt geen 'afscheid genomen', maar het niveau waarop men levert is *“lager dan voorheen, toen respondent X nog op het project zat”* (Resp.4). Sindsdien is de kwaliteit eigenlijk te laag, is de perceptie van vier respondenten.

De continuïteit en de mate van samenwerking is in sommige gevallen zelfs terug te zien in het fysieke resultaat. Een respondent zegt daarover: *“Als je er eenmaal doorheen loopt: je ziet de plekken waar de dip zit of waar de compromissen zijn gemaakt. Dat kunnen we ons in gebiedsontwikkeling niet veroorloven eigenlijk.”* (Resp.2).

Het belang van het betrokken houden van partijen en personen is diepgeworteld in project Vroondaal. Zo werd de Raad van Commissarissen opgeheven maar tegelijk vervangen door een stuurgroep met in de praktijk dezelfde bevoegdheden. De leden van de stuurgroep werden op persoonlijke titel lid van de groep, niet als medewerker van een organisatie. Dat betekende dat men eigenlijk niet zomaar weg kon en dat de andere leden van de stuurgroep een vervanger moesten aanwijzen als men de organisatie waarvoor zij werkten zouden verlaten (Resp.7). De adviserende partijen zijn (bijna) net zo lang als de aandeelhouders zelf betrokken in dit project. Zij stonden langdurig tussen de partijen. Vijf respondenten geven aan dat het inzetten van dit collectieve geheugen het vertrouwen tussen de gemeente en marktpartijen ten goede kwam, samen met de onafhankelijke en transparante opstelling die men had.

Het belang van continuïteit en kennis van het project en de mensen blijkt ook uit uitspraken over de wisselingen van medewerkers vanuit alle partijen. Het blijkt dat na 10 jaar naar schatting 90% van de



mensen van de marktpartijen en adviserende partijen nog betrokken is bij het project Vroondaal, terwijl bij de gemeente 90% juist gewisseld is zo schatten drie respondenten. Die 90% is vermoedelijk een enigszins gechargeerd beeld maar het geeft wel aan hoe dit ervaren werd. Een andere respondent heeft het over 25%. Toch wordt het kennelijk door velen zo ervaren, en het had een negatieve invloed op het vertrouwen tussen de partijen binnen de GEM en de gemeente. Volgens een respondent was er bij de gemeente na haar tijd voor Vroondaal bijna ieder seizoen een nieuwe vervanger. De respondent geeft aan dat dit niet goed was voor het vertrouwen en ook niet voor de voortgang. Een andere respondent onderschrijft dit: *“de wisselingen waren geen fijne momenten”* (Resp.5) en een derde respondent geeft aan dat hij de gemeentelijke afdelingen meerdere keren samen heeft moeten brengen om ze op één lijn te laten komen. Respondent 10 zegt daarover dat het vertrouwen sterk van de personen afhangt en dat bij veel wisselingen ook telkens dezelfde discussies opnieuw gevoerd werden.

Omtrent de aard van de communicatie en kan gesteld worden dat, in samenhang met de voornoemde actieve en flexibele houding de adviserende derde partijen ook oog hielden voor het goed in het zadel houden van de actoren vanuit de GEM: *“Als je op een gegeven moment merkte dat een directeur niet zo lekker in het zadel zat, dan loste men dat niet op met subjectieve dingen maar zette de partijen net een stapje extra om bijvoorbeeld net even eerder een rapportje of advies op te leveren, zodat het wat gladder het proces in gaat. Dat iemand nét voor die belangrijke vergadering nog wat belangrijke dingen weet”* (Resp. 8).

Onderlinge relaties en sociale aspecten

De brenger van de boodschap hangt direct samen met wijze waarop een boodschap ontvangen wordt: Een respondent zegt hierover *“Als discussiepunten beslecht moeten worden, maakt het toch uit wie de brenger is voor hoe het bericht ontvangen wordt”* (Resp.7). De respondent vindt dat de gepercipieerde kwaliteit van adviezen valt of staat met de persoon die advies levert en wat voor relatie daarmee onderhouden wordt. Een viertal respondenten denkt daar ook zo over.

In Vroondaal werd door alle geïnterviewden geïnvesteerd in de onderlinge relaties, en daar plukte men de vruchten van. Zo werd respondent 4 door respondent 5 (andere organisatie) voorgesteld als GEM Directeur en hadden respondent 7 en 3 goede banden bij de gemeente. De derde adviserende partijen in het project investeerde ook in de persoonlijke relaties met de anderen: op diverse netwerkbijeenkomsten kwam men elkaar tegen en de jaarlijkse barbecue werd goed bezocht, men investeerde in de voortgang van het project door op persoonlijk vlak energie in elkaar te steken. Door regelmatig met elkaar te werken op locatie en te investeren in de relatie wist men op een gegeven moment meer over privé zaken van mensen uit het Vroondaal-team dan van de collega's van het eigen adviesbureau. Dit gaf de betrokkenen sensitiviteit voor elkaars problemen, maakte het mogelijk om elkaar aan te voelen en aan te voelen of de goede koers gevaren werd. Bijvoorbeeld, of plannen goedgekeurd zouden worden of niet. Na vergaderingen werd veelvuldig nagekaart door respondenten, om te bezien *“of er nog wat massagewerk verricht zou moeten worden”* (Resp.4). Dit kon bijvoorbeeld inhouden bepaalde informatie anders te presenteren of de belangen van de ontvanger centraal stellen, zonder het belang van de GEM uit het oog te verliezen. Er werd op de adviserende derde partijen geleund en zij vertrouwden elkaar vanwege hun kwaliteiten, zo geven acht respondenten aan.



Dat die relaties aan verandering onderhevig waren en ook een directe relatie met het onderlinge vertrouwen hadden, blijkt uit de interviews als men het heeft over de relatie met de derde adviserende partij die minder begon te presteren (zie 4.1.2.). Zoals eerder aangehaald is respondent X langdurig bij het project betrokken geweest maar heeft enkele jaren terug zijn rol overgedragen naar een opvolger van hetzelfde bureau. Over de kwaliteit van die opvolger kan niets objectiefs gezegd worden naar aanleiding van dit onderzoek. Echter over de gepercipieerde kwaliteit wel: deze is volgens verschillende respondenten veel lager dan die van respondent X. Uit de interviews blijkt tegelijk dat deze vervanger veel minder actief betrokken is en minder investeert in de relatie met de andere actoren.

Aanvullend blijkt het aspect plezier relevant te zijn voor de voortgang en het vertrouwen tussen partijen. Zoals eerder gesteld investeerden de geïnterviewden veel in de relatie maar dit kon omdat het ook klikte en men plezier had met elkaar. Gedacht moet worden aan plezier als collega's, gerelateerd aan het vakgebied. Door een gedeelde blik en waarden kreeg men meer vertrouwen in elkaar. Een respondent zegt daarover: *“Bij projecten waar de lol vanaf is wordt veel minder vaart gemaakt, mensen stoppen zelfs.”* (Resp.8).

Concluderend kan worden gezegd dat alle partijen gebaat waren bij continuïteit, en respondenten in sommige gevallen minder positief waren over personen die minder energie in de relatie staken. Dit had een negatief effect op het vertrouwen. De overige actoren in het project hebben actief geïnvesteerd in de persoonlijke en zakelijke relatie, zij achtte dit van belang voor het succes van het project. De vele personeelwisselingen bij de gemeente hadden een negatief effect op het vertrouwen, de adviserende derde partijen droegen een belangrijke deel bij aan het herstel van dat vertrouwen. Aanvullend kan over de wijze van communicatie en samenwerking gesteld worden dat de adviserende derde partijen een flinke stap extra zette ten faveure van het succes van het project.

4.5 Thema 4: Persoonlijke competenties

De kennis van de adviserende derde partijen komt voort uit ervaring opgedaan in brede zin, niet enkel in Vroondaal. Respondent 6 merkt op dat respondent 3 zelf ook aanvankelijk bij de gemeente Den Haag werkte en nu als zelfstandige voor de GEM Vroondaal werkt. Respondent 10, respondent 9 en respondent 8 werken ieder voor een andere organisatie maar tegelijk toch ook samen aan diverse opdrachten buiten Vroondaal om. De kennis van de adviserende partijen wordt met uitzondering van één der partijen als heel goed beoordeeld, volgens zeven respondenten.

De kennis van één van de derde adviserende partijen wordt geduid als diepgaande kennis van *“de aorta van een GEM”* als hij spreekt over de financiën (Resp. 4). Een respondent geeft over dezelfde kern van kennis aan dat *“eindeloos gesoebat van welke plankosten wel of niet erin zouden mogen van de gemeente”* voorkomen werd door de belangrijke en consciëntieuze rol die men op integere wijze vervulde op hun specialistische kennisgebieden(Resp. 4).

De integriteit van adviserende derde partijen komt tot extreme uiting doordat zij invloed hadden op *“de plek waar de marge landt”* (Resp. 9) maar die invloed nooit ter discussie werd gesteld. Het is juist andersom, bijna alles respondenten geven aan dat de adviserende derde partijen een onafhankelijke positie innamen.



In voorgaand thema wordt ook het aanstellen van een tweede GEM directeur aangehaald. De achtergrond hiervan blijkt volgens alle respondenten dat de marktpartijen in de GEM het nodig vonden om evenwicht in de vertegenwoordiging van belangen te realiseren. De huidige directeur had een 'gemeente profiel' en vooral kennis van de publieke kant en gevoel bij de daarmee samenhangende belangen. en een 'marktman' moest worden aangesteld voor die balans. De kennis van de markt ontbeerde. De adviserende derde partijen hadden kennis van beide belangen (Resp. 7).

Collectief geheugen

De kennis van het project neemt toe naargelang mensen langer betrokken zijn. Er ontstaat een *"collectief geheugen waar tot in lengte van jaren uit geput wordt"* (Resp.2). Het kennen van de historie van het project maakt dat beslissingen in het heden sneller en accurater genomen kunnen worden, of voorkomen kunnen worden. Respondent 10 geeft bijvoorbeeld aan dat er in het verleden herhaaldelijk dezelfde discussie is geweest over de breedte van de stoepen. Dat had stedenbouwkundige redenen. Er na 1,5 jaar discussie besloten dat de stoep 1,5 meter breed zou worden. Jaren later ontstaat binnen de gemeente dezelfde discussies over de breedte van de stoepen, omdat daar inmiddels nieuwe ambtenaren werken. Respondent 10 wijst dan op de voorgaande discussie over het onderwerp en vertelt dat *"het al doorgerekend is en het besluit beter gehandhaafd kan worden omwille van de eenheid in het projectgebied"* (Resp.10). Dat die eenheid er nu is, is dus te danken aan dat collectief geheugen en de kennis bij de adviserende partijen zo geven zes respondenten aan.

Hoewel dit collectieve geheugen gezien wordt als iets van waarde, is de keerzijde van de medaille dat het moeilijker is om afscheid te nemen van partijen met veel kennis en ervaring. De adviseurs in kwestie konden volgens respondenten feitelijk niet meer van de opdracht af, omdat er dan te veel kennis verloren zou gaan. Ook al is men over de kwaliteit van een partij ontevreden, toch behoudt men de partij in kwestie in het project ten faveure van het collectief geheugen. *"We hebben wel eens overwogen om een andere partij in te vliegen maar uiteindelijk wordt dan ook ingeschat wat we ons daarmee op de hals halen: er zit zoveel kennis van het gebied bij die ene partij"* (Resp.3).

Deze uitspraken onderschrijven het belang van het collectief geheugen van de groep, en tonen aan dat het de marktpartijen en de adviserende partijen zijn die in deze casus over het meeste collectief geheugen beschikken. Zo geven zes respondenten aan. Een belangrijk nadeel van een situatie waarbij het collectief geheugen geconcentreerd is bij een aantal partijen in langdurige projecten als dit is dat die betrokken partijen van te groot belang kunnen zijn voor het project.

Concluderend kan worden gezegd dat inhoudelijke kennis van de adviserende derde partijen door publiek en private partijen als zeer hoog werd gewaardeerd. De kennis bij de adviserende derde partijen was diepgaander op diverse vakspecialistische onderwerpen dan bij de meeste andere betrokken en geïnterviewde actoren. Bestaande projectleden waren in de meeste gevallen in staat om nieuwkomers bij te praten. Door de extreem lange betrokkenheid van de adviserende derde partijen werd voorkomen dat beslissingen die eerder waren genomen weer ter tafel kwamen door inzet van het 'collectief geheugen'.

4.6 Conclusie

Uit de interviews met de respondenten blijkt dat verschillende zaken invloed hebben gehad op de mate van vertrouwen tussen de partijen binnen het gebiedsontwikkelingsproject Vroondaal.



Ten eerste is de buitengewoon langdurige betrokkenheid van de personen die werken voor de betrokken marktpartijen en adviesbureaus een ingrediënt gebleken voor continuïteit en collectief geheugen. Het collectieve geheugen kon ingezet worden doordat drie van de vier type actoren lang bij het project betrokken bleven en de adviserende derde partijen hun kennis op specifieke vakgebieden het beste beheerste. Alleen bij de gemeente hebben relatief veel personeelwisselingen plaatsgevonden. Ondanks dat de PPS enigszins op afstand staat van de gemeente kon ook door de gemeente toch worden vertrouwd op dit collectieve geheugen. Het vertrouwen in de adviserende derde partijen daartoe was hoog, er werd regelmatig op hen geleund in kwesties waarbij het ven belang was iemand de achtergrond van beslissingen nog kende. Doordat zowel de actoren vanuit de GEM directie, de marktpartijen en de derde adviserende partijen óók tegelijk actief waren in andere gebiedsontwikkelingsprojecten ontstaat het beeld van culturele nabijheid en daarom werd zorg ook gedragen voor elkaar op zakelijk vlak. Het geeft ook een beeld van de welwillendheid van de partijen en het empathisch vermogen van de adviserende derde partijen.

Ten tweede de persoonlijke betrokkenheid. Het is in veel gevallen de persoon die vertrouwen wekt. De betrokken personen (in de hoedanigheid van adviserende derde partij) zijn belangrijker dan de functie die zij formeel bekleden of de organisatie waarvoor zij werken. Diverse respondenten gaven aan dat de persoon los werd gezien van de (adviserende) organisatie, en dat het alleen bij vervanging van personen belangrijk bleek dat er een organisatie achter de persoon schuilgaat. Voor de (perceptie van) kwaliteit van de relatie draait het om de persoon, maar ook om de mate waarin deze heeft geïnvesteerd in de relatie. Investeren in een relatie was alleen als nuttig ervaren als ook reeds een basis van vertrouwen in de kennis en kwaliteit van de adviseur bestond. Het is een wisselwerking: investeren in de relatie draagt bij aan het vertrouwen, en vertrouwen draagt bij aan de energie die in een relatie wordt gestopt. Binnen het project Vroondaal versterkten vertrouwen en relatie elkaar, waardoor men vaart kon maken en er geen energie of momentum verloren ging.

Ten derde worden de adviseurs als onafhankelijk ervaren en communiceren en handelen zij op een daar bij passende wijze. Ondanks dat de adviserende derde partijen in dit project ook voor opdrachtgevers buiten de GEM werken en men elkaar uit diverse projecten elders kent, worden zij als onafhankelijk gezien. De oorzaak daarvoor is ten eerste de lange betrokkenheid bij het project en de kennis die de adviseurs hebben. Maar ook de kennis en informatie die geleverd werd gezien als transparant en onafhankelijk. Het feit dat adviseurs soms adviezen uitbrachten die tegen het belang van de eigen organisatie ingingen, speelde daarbij een rol. De adviseurs stelden de belangen van de GEM voorop en namen ook de belangen van de gemeente en marktpartijen steeds mee. Dit was een belangrijke aanjager voor het vertrouwen tussen de partijen onderling.

Tot slot heeft een rol gespeeld dat de verschillende personen het goed met elkaar konden vinden. Dat feit maakte het gemakkelijk onderling banden te onderhouden en plezier te maken als collega's.



5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord, wordt de theorie opnieuw overwogen, worden de beperkingen van de conclusie behandeld, worden aanbevelingen gedaan aan publieke en private organisaties in gebiedsontwikkeling en wordt persoonlijk gereflecteerd op de onderzoeksmethoden en de kwaliteit van de data van het onderzoek.

5.1 Beantwoording hoofdvraag: *Welke invloed heeft een adviserende derde partij op het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling?*

Uit de theorie komt naar voren dat de regels omtrent de samenwerking in belangrijke mate bepalen hoe de samenwerking verloopt. In Nederland gebeurt gebiedsontwikkeling meestal in opdracht van gemeenten en in mindere mate provincies, en hebben private partijen een grote invloed als uitvoerders en partners in (bijvoorbeeld) een PPS. Vertrouwen komt in alle fases van de samenwerking tot stand, maar is sterker als die eerder kan ontstaan. Vertrouwen komt verder makkelijker tot stand als de culturele nabijheid tussen actoren groot is, als gemeenschappelijke doelen worden geïdentificeerd, als de communicatie tussen partijen goed is en wordt gestimuleerd. Een flexibele houding van alle partijen is bevorderlijk voor het projectsucces.

Er is weinig bekend uit de literatuur over de rol van onafhankelijke, externe adviseurs in netwerkachtige omgevingen zoals de PPS. De rol die de adviseur op zich neemt hangt onder meer af van de herkomst van de financiering van zijn advies, persoonlijke voorkeur voor een bepaald type oplossing, en van de voorkeur voor bepaalde manieren om advies te geven (individueel, op groepsniveau). Relevant voor het vertrouwen tussen publiek en privaat is de mate van persoonlijke en zakelijke betrokkenheid en pro-actieve benadering door de derde adviserende partijen. Verder moet hij vertrouwen opbouwen met zijn kennis, welwillendheid en integriteit.

Uit de casus blijkt dat langdurige betrokkenheid van personen, de wisselwerking van personen en tijdsinvesteringen in onderlinge relaties, de (perceptie van) onafhankelijkheid, en gedeelde waarden vanwege de gedeelde achtergrond (vakgebied) bij hebben gedragen aan vertrouwen tussen publiek en privaat.

In algemene zin kan op basis van dit onderzoek worden gezegd dat projecten er wel bij varen als de betrokken adviseurs zich langdurig voor een project inzetten en zich eraan verbinden. De adviserende derde partijen zijn (mogelijk) vaak het langst betrokken en maken (mogelijk) vaker hun project af. Behalve het leveren van kwaliteit in de advisering zijn zij ook van toegevoegde waarde door hun rol in het collectieve geheugen van het project. Dit wordt ten behoeve van projecten ingezet en draagt bij aan het vertrouwen ontwikkelen of herstellen tussen de betrokken partijen. Behalve vakkennis gaat het ook om historische kennis van het project. Trusted advisors in een PPS gebiedsontwikkeling brengen een surplus aan vertrouwen tussen de betrokken partijen.

5.2 Discussie

Uit de literatuur blijkt dat onafhankelijke derden (dus écht geen onderdeel van een van de deelnemende organisaties) 'structurele gaten' kunnen opvullen door zich te informeren over de verschillende standpunten en open te staan voor de problemen en meningen van de verschillende



stakeholders. Uit de casus blijkt echter dat de persoon in een netwerk vaak los wordt gezien van de organisatie, ook al maakt hij daarvan onderdeel uit. Persoonlijke banden en investeren in relaties (mits is vastgesteld dat de persoon dat waard is) zijn belangrijker dan de vraag of hij al dan niet onderdeel is van een van de deelnemende organisaties. Dat geldt ook voor 'afhankelijke' adviseurs: mensen die spreken voor hun organisatie maar zich inzetten voor het project en daarbij het belang van de eigen organisatie niet (steeds) voorop stellen, worden vertrouwd door anderen. Mogelijk betekent dat, dat deze groep mensen in belangrijke mate te vergelijken zijn met onafhankelijke derden, en andersom.

Behalve het winnen van vertrouwen door kwalitatieve adviezen te geven en langdurig betrokken te zijn, is volgens Maister et al. (2000) is ook het opbouwen van relaties van belang voor het zijn van een goede adviseur. In die context kan worden gesproken over 'trusted advisors' wanneer op alle drie de aspecten goed wordt gescoord vanuit de ogen van de ontvanger van adviezen. In gebiedsontwikkeling, waar de verdeling van risico's (Buitelaar et al, 2014) onderwerp van discussie is en projecten lang duren, is dat vertrouwen op basis van relaties van groot belang maar ook extra van nut: wanneer men meer vertrouwen heeft in elkaar kan flexibeler omgegaan worden met tegenslag en worden aanpassingen in de afspraken sneller geaccepteerd. Men heeft meer begrip voor elkaars belangen (Gurung & Ozogul, 2022). Goede 'trusted advisors' houden expliciet zicht op die individuele belangen van de actoren maar tegelijkertijd op het doel van de gebiedsontwikkeling als geheel. Zo dragen zij bij aan het vertrouwen tussen de actoren in het project. In een PPS is in de basis meer duidelijkheid over de doelstelling, er is gemeenschappelijke overeenstemming over de doelen alvorens de PPS wordt opgericht. Wanneer onvoldoende in de relatie wordt geïnvesteerd vervalt de perceptie van het zijn van een trusted advisor door de andere partijen. Dat laat onverlet dat de kwaliteit en kennis op orde kan zijn echter is het surplus aan bijdrage aan het vertrouwen daardoor onmogelijk.

5.3 Beperkingen

De conclusies van dit onderzoek zijn naast een algemene literatuurstudie gericht op een single casestudy. In de casus waren de adviseurs lange tijd betrokken, en konden de verschillende partijen het goed met elkaar vinden. Wat niet kon worden onderzocht, was of onafhankelijke adviseurs een rol van betekenis hadden kunnen spelen en vertrouwen hadden kunnen herstellen wanneer zij maar korte tijd betrokken waren geweest bij het project.

Het onderzoek is gebaseerd op de casus Vroondaal in de regio Den Haag. Hoewel de betrokken organisaties en gemeente specifiek zijn voor die regio, is er geen reden om aan te nemen dat de conclusies niet toepasbaar zijn op andere plaatsen in Nederland. Vanwege de specifieke rol van gemeenten en projectontwikkelaars in Nederland is het onderzoek echter beperkt te generaliseren buiten Nederland.

Het project Vroondaal was vanaf halverwege vorig decennium een economisch succes. De vergaarde data vanuit de casestudy en antwoorden van respondenten stamt uit een periode die hoog en laag conjunctuur bestrijkt. Ondanks dat in de interviews regelmatig aandacht aan de conjuncturele fasen van het project is besteed kan op basis van dit onderzoek niet worden uitgesloten dat een hoog of laag conjunctuur effect heeft op de wisselwerking tussen investeren in relaties en persoonlijk vertrouwen. Echter ten tijde van de oprichting van de PPS (2008-2010) waren de vooruitzichten niet



rooskleurig en is er regelmatig gevaren op de kennis van de adviserende derde partijen en heeft het 'elkaars hand vast houden' geholpen om heelhuids door die periode heen te komen.

Hoe langer de betrokkenheid, hoe zwaarder alle onderzochte factoren omtrent vertrouwen gaan wegen. Het kan voorkomen dat het vertrouwen een te hoog niveau bereikt, ondanks dat van professionele partijen niet verwacht mag worden. Er is niet onderzocht wanneer men de grens over gaat van zelf kritisch nadenken naar bijna ongelimiteerd vertrouwen op derden. Dit aspect is niet aan de orde gekomen, maar mogelijk wel relevant (ook voor vervolgonderzoek).

5.4 Aanbevelingen

Aanbeveling aan gemeenten en projectontwikkelaars

Op basis van de verworven inzichten uit dit onderzoek zijn enkele praktische implicaties op te maken, derhalve adviseert de onderzoeker aan gemeenten en projectontwikkelaars om:

- Eerder in het proces te investeren in de relatie;
- Te onderzoeken hoe in gebiedsontwikkelingsprojecten de betrokken personen zo lang mogelijk gebonden kunnen worden aan het project ten faveure van collectief geheugen. Dit geldt specifiek als aandachtspunt voor gemeenten vanwege de vele personeelwisselingen aldaar maar ook vanwege de mate waarin aanbestedingsregels gevolgd worden. Niet zonder uitzondering wordt daar strikter beleid dan wettelijk voorgeschreven gevolgd;
- Gebruik te maken van trusted advisors in gebiedsontwikkeling, die als smeermiddel kunnen dienen tussen de verschillende belangen en bijdragen aan het vertrouwen tussen partijen;
- Meer oog te hebben voor het gebruik van de PPS als organisatievorm voor gebiedsontwikkeling.

Aanbeveling voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is gericht op de PPS, waarbij de partijen doorgaans gezamenlijk het plan voor de ontwikkeling of het gebied opstellen. Het verdient de aanbeveling om vervolgonderzoek te doen omtrent het aspect vertrouwen en trusted advisors in andere organisatievormen van gebiedsontwikkeling en in projectontwikkeling. Mogelijk gaan de conclusies van dit onderzoek niet op bij minder integrale ontwikkelvormen. Mogelijk is de tijdsspanne van een gebiedsontwikkeling bij een PPS dusdanig lang dat partijen eerder genegen zijn om te investeren in het aspect vertrouwen dan bij de kortere varianten. Daarnaast kan de invloed op het vertrouwen door derde adviserende partijen ook minder zijn wanneer gewerkt wordt in minder integrale ontwikkelvormen: de kosten voor de inzet van die adviserende partijen wordt dan doorgaans niet gezamenlijk gedragen.

5.5 Reflectie

De single casestudy bleek een goede methode om diepgaand inzicht te verkrijgen in de onderlinge relaties van een project dat relevant is voor de onderzoeksvraag. In een meervoudige casestudy zouden de bevindingen vanwege de beperkte tijd die voor het onderzoek staat een stuk oppervlakkiger zijn geweest, en mogelijk zouden lastig te ontwaren verbanden uit de literatuur dan niet zijn ontdekt. Binnen de enkele casus zijn alle relevante partijen geïnterviewd. Voor het advies (5.4) is dat niet een groot probleem geweest. Maar voor de generaliseerbaarheid van de conclusies naar andere projecten binnen Nederland betekent de keuze voor een single casestudy dat andere



type casussen c.q. samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling mogelijk onvoldoende vergelijkbaar zijn.

De data uit interviews is verzameld en uitgewerkt zoals gepland en beschreven in de methodologie. Terugkijkend is het open interview vooraf met de heer Peek van grote toegevoegde waarde geweest. Het interview met de heer Wallagh, als expert in het vakgebied, bracht ook vernieuwende inzichten voor de context én was zeer inspirerend. Het aantal interviews is ook voldoende groot. Alle respondenten waren bereidwillig en hebben de tijd genomen voor het interview, en in alle gevallen waren respondenten bereid om uitspraken te verduidelijken aan de onderzoeker, waardoor geen van de interviews of uitspraken van respondenten onbruikbaar zijn. De respondenten hebben inzage gekregen in de concept-versie van dit onderzoeksdocument met als doel te toetsing van de inhoud en akkoord op het gebruik van quote's. De opmerkingen van één respondent zijn waar nodig verwerkt, de overige zijn zonder aanmerkingen akkoord met de inhoud.



6. Literatuurlijst

- Allecijfers.nl. (2023). *Statistieken wijk Kraayenstein en Vroondaal 2023*. Geraadpleegd op 29 maart 2024, van <https://allecijfers.nl/wijk/wijk-16-kraayenstein-en-vroondaal-den-haag/>
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Kostelijk, E., Julsing, M., Velden, T. van der, Peters, V. & van der Velden, T. (2021). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff.
- Bas-van de Putte, M. (2018). *Concessie(s) in gebiedsontwikkeling. Maatschappelijke waardecreatie in complexe gebiedsontwikkeling*.
- Bol, M. (2022). *Hoe Rijswijk betaalbare huurwoningen realiseert via een woningfonds*. Gebiedsontwikkeling.nu. Geraadpleegd op 29 december 2023, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoerijswijk-betaalbare-huurwoningen-realiseert-via-een-woonfonds/>
- Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2014). *The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in The Netherlands*. Cities and Private Planning: Property Rights, Entrepreneurship and Transaction Costs. Celtenham, UK.
- Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal Of Sociology*, 110(2), 349–399. <https://doi.org/10.1086/421787>
- CEC. (1997). *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*. Europese Commissie.
- Dewulf, G. & Kadefors, A. (2012). Collaboration in public construction—contractual incentives, partnering schemes and trust. *Engineering Project Organization Journal*, 2(4), 240-250.
- De Boer, M. J. H. (2019). *Paniek op de woningmarkt: hoe kunnen woningbouwprojecten versneld worden?*
- Chua, R. Y. J., Ingram, P., & Morris, M. W. (2008). From the Head and the Heart: Locating Cognition- and Affect-Based Trust in Managers' Professional Networks. *Academy Of Management Journal*, 51(3), 436–452. <https://doi.org/10.5465/amj.2008.32625956>
- De Zeeuw, F. (2007). *De engel uit het marmer; Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft University of Technology.
- De Zeeuw, F. (2015). *Woningmarkt op de kaart in het Rompertje 2015*. Frisodezeeuw.nl.
- Dietrich, P., Eskerod, P., Dalcher, D., & Sandhawalia, B. (2010). The Dynamics of Collaboration in Multipartner Projects. *Project Management Journal*, 41 (4): 59–78.
- Doorewaard, H., Kil, A.J. & Van de Ven, A. (2019). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek: Een praktische handleiding*. Boom.
- El-Gohary, N., Osman, H., & El-Diraby, T. E. (2006). Stakeholder management for public private partnerships. *International Journal of Project Management*, 24(7), 595–604. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.07.009>
- ESB. (2023). Woonbeleid helpt starter nog niet uit de brand.
- Filippov, S., Van der Weg, R., Van Ogtrop, F., Beelen, P., & Mooi, H. (2014). Exploring the Project Portfolio Manager's Role: Between a Data Manager and a Strategic Advisor. *Procedia - Social And Behavioral Sciences*, 119, 95–104. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.013>
- Gurung, A., & Özogul, S. (2022). Prioritizing behaviour alongside regulations in Amsterdam's planning projects. *International Planning Studies*, 27(3), 253–266. <https://doi.org/10.1080/13563475.2022.2042214>



- Hobma, F.A.M. (2022) *Snellere woningbouw door het doorbreken van impasses in de totstandkoming van anterieure overeenkomsten*. Het woningtekort voorbij. Instituut voor Bouwrecht. P. 99
- Hurk, M. van den. & Verweij, S. (2017). Reflectie op PPS-onderzoek in Nederland. *Rooilijn*, 50(2), 134-139.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks; its impact and outcomes. *Administration and Society*, 42 (2): 193-221
- Klijn, E. H., & van Twist, M. (2007). Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk. *M&O*, 61(3/4), 156-170. <http://hdl.handle.net/1765/11546>
- Lencioni, P. (2002). *The Five Dysfunctions of a Team*. Jossey-Bass.
- Maister, D.H., Green, C.H., & Galford, R.M. (2000). *The Trusted Advisor*. Simon and Schuster.
- Mentink, M.A. (2021). *Hoe actiever hoe sneller?*
- Metafoor (2023). *Maatschappelijke kosteneffectiviteitsanalyse binnen – buitenstedelijk bouwen*.
- Metrum (2008). Begeleidende notitie overname grondexploitatie Vroondaal door Metrum. *Grondexploitatie Vroondaal Metrum*.
- Metrum (2008). E-mail en berekening. *Vraag berekening Vroondaal*.
- Metrum (2009). E-mail missende M2. *Gevraagde actie tbv inbreng gemeente en Vog en cash-flow*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw*. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Geraadpleegd op 13 oktober 2023, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-560aabebe3f6ed24f6ad93516826d8391106ec7e/pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid*. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Geraadpleegd op 28 december 2023, van https://files.vastgoedbibliotheek.nl/Server/getfile.aspx?file=docs/publicaties/site/Rijksoverheid/Kamerbrief_Modernisering_van_het_grondbeleid_19_juni_2023.pdf
- Ministerie van VROM. (2006). *Nota ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Ministerie van VROM: Den Haag.
- PBL (2011). *De veranderende positie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland*. Ruimte & Maatschappij, jaargang 2, nummer 2-3.
- PBL (2021). *Complexe puzzel woningtekort niet snel op te lossen*. Geraadpleegd op 14 oktober, van <https://www.pbl.nl/nieuws/2021/complexe-puzzel-woningtekort-niet-snel-op-te-lossen>
- Peek, G. & Gehner, E. (2018). *Handboek Projectontwikkeling*. Macmillan Publishers.
- Rekenkamer Den Haag. (2016) *Feitenrapport algemeen Moeite met afstand. Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag. Geraadpleegd op 25 februari 2024, van* <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3329518/1/Feitenrapport+algemeen+Moeite+met+afstand>
- Robson, C., & McCartan, K. (2016) *Real World Research*. John Wiley & Sons Ltd.
- Rottman, B, & Takens, R. (2023). *Versnellen van gebiedsontwikkeling met onderling vertrouwen, ambitie en lef*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Geraadpleegd op 27 oktober 2023, van <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-04/versnellen-van-gebiedsontwikkeling-met-onderling-vertrouwen-ambitie-en-lef.pdf>



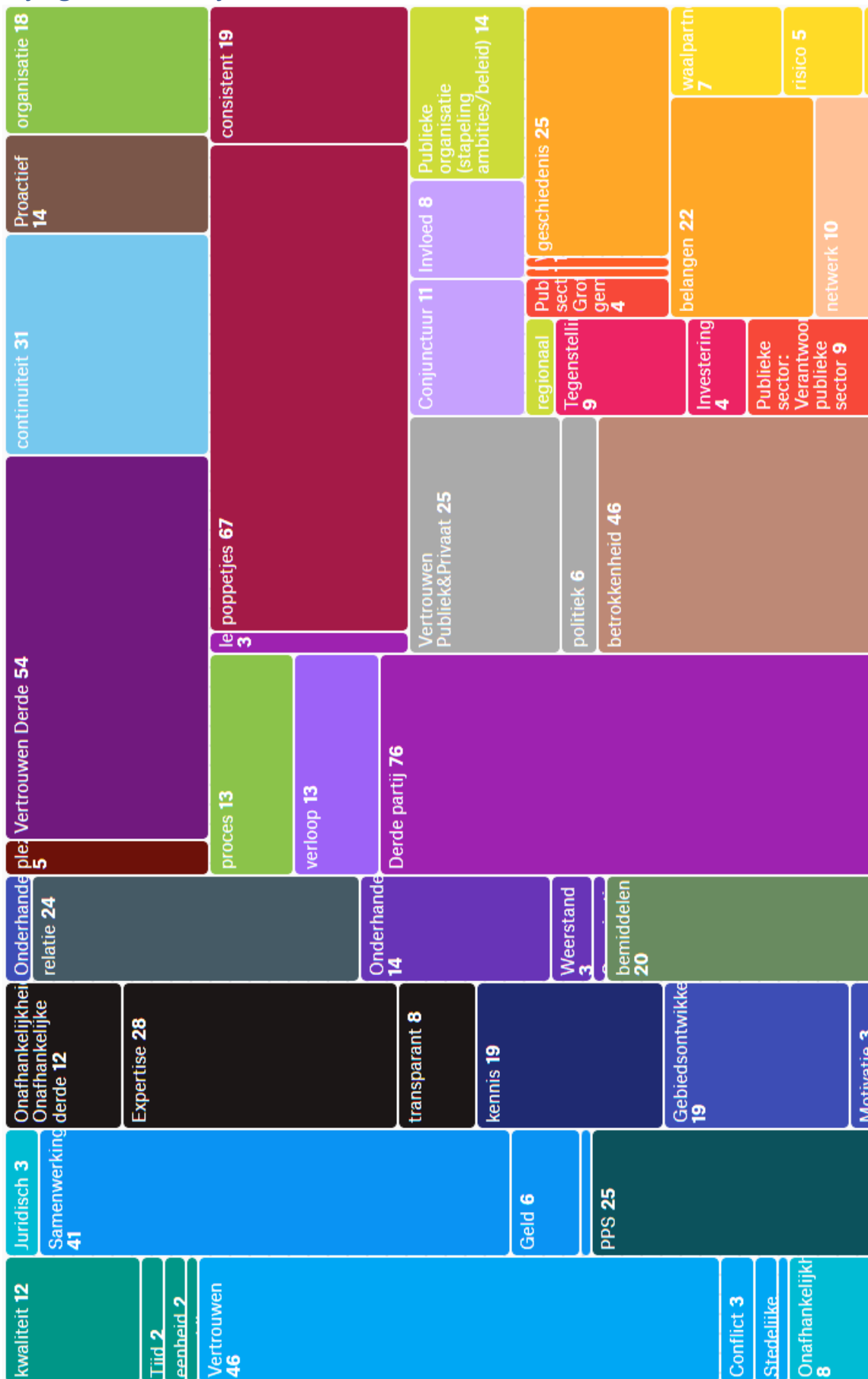
- Sanders, M. & Heldeweg, M. (2014). To PPS or not to PPS? (Publiek-) private samenwerking rond groen gas. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 41-57.
- Schouwenaars, H. & Holt, D. & Seerden, K. & Snel, L. (2022) *Versnellen proces woningbouwontwikkeling: welke maatregelen eerst?* Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- SKG. (2024). *Kaart GO projecten Nederland*. Gebiedsontwikkeling.nu. Geraadpleegd op 1 april 2024, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/go-projectenkaart/vroondaal-den-haag/>
- Siemiatycki, M. (2009). Delivering transportation infrastructure through public-private partnerships: Planning concerns. *Journal of the American Planning Association*, 76(1), 43-58.
- Turner, J. A., Landini, F. P., Percy, H., & Gregolin, M. R. P. (2021). Advisor understanding of their roles in the advisory system: a comparison of governance structures in Argentina, Australia, Brazil, and New Zealand. *Journal Of Agricultural Education And Extension*, 29(1), 3–28. <https://doi.org/10.1080/1389224x.2021.1944233>
- Van der Sluijs, L.H.M. (2023). *Gebiedsontwikkeling aan de hand van één A4-tje; kan het?*
- Van der Veen, R. (2008). *Het tijdsverloop bij integrale stedelijke gebiedsontwikkeling*.
- Van Essen, B. J. M., Koolen, J. T. G. M., & Lamberts, J. (2007). Achter open deuren : Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Raad landelijk gebied.
- Van Hoek-Gerritse, S. (2018). *Schrijfgids voor economen*.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2013). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>
- Van Soest, H. (2023). *Minister De Jonge waarschuwt voor oplopende woningnood*. Algemeen Dagblad van 22 mei 2023, geraadpleegd op 27 oktober 2023, van <https://www.ad.nl/politiek/minister-de-jonge-waarschuwt-voor-oplopende-woningnood~a5fa69ea/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Van Randerat, G., Versteijlen, L., De Veen, J., & De Graaf, K. (2022). *Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling: hoe dan?* NEPROM. Geraadpleegd op 29 september 2023, van <https://www.neprom.nl/Downloads/onderzoek-rapporten/Rapport%20Versnellen%20voorfase%20gebiedsontwikkeling.pdf>
- Van 't Verlaat, J. (2004). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. MCD, Rotterdam.
- Veldhuizen, J., van den Weg, E., Nab, M., Wichman, P., Lagerweij, J. & Geerts, S. (2008). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder ; de toekomst van de publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*. Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- VNG. (2018). *Handreiking Grondbeleid voor raadsleden*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vogel, G. M. (2015). The Trusted Advisor. *Public Integrity*, 17(2), 221–222. <https://doi.org/10.1080/10999922.2015.1002710>
- Terhorst, P., Van de Ven, J., Dijkink, G., et al. (2001). *Territorialisation of the state and urban trajectories: Amsterdam and Brussels compared*. Political Geography in a Globalising World. P. 399-428.
- Tasan-Kok, T., & Özogul, S. (2021). Fragmented governance architectures underlying residential property production in Amsterdam. In *Environment and Planning: Economy and Space*, editie 53, september 2021. P. 1314-1330.
- Thorbecke, J.R. (1948) *Ontwerp van gewijzigde grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden*. Verslag



Brief Wethouder van Bouwen en Wonen 2007 DSO Voortgangsrapportage Madestein.
<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3343596/1/RIS147704>



Bijlage 1 – Itemlijst (direct uit AtlasTi, 10 documenten, 56 codes en 278 quotes)



Bijlage 2 – Transcripties (vertrouwelijk)

- Interview respondent 1
- Interview respondent 2
- Interview respondent 3
- Interview respondent 4
- Interview respondent 5
- Interview respondent 6
- Interview respondent 7
- Interview respondent 8
- Interview respondent 9
- Interview respondent 10

