

Marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen

Een onderzoek naar de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen: een casestudie naar Schieveste



Rotterdam, 4 september 2020

Kyra Peters | 5725054

Masterthesis
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Spatial Planning

Scriptiebegeleider: Prof. dr. Stan Geertman
Stagebegeleidster: Wanne Verweij



Universiteit Utrecht



Figuur voorpagina: Ontwikkelcombinatie Schieveste. (2019). *Masterplan 'Schieveste ultiem verbonden'*. Breda: PlatformP.

Marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen

Een onderzoek naar de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen: een casestudie naar Schieveste

Rotterdam, 4 september 2020

Kyra Peters | 5725054

Masterthesis
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Spatial Planning

Scriptiebegeleider: Prof. dr. Stan Geertman
Stagebegeleidster: Wanne Verweij



Universiteit Utrecht



VOORWOORD

Hierbij presenteer ik u mijn masterthesis “marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen”. Deze masterthesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de master *Spatial Planning* aan de Universiteit Utrecht. Tijdens mijn studietijd heeft mijn interesse naar gebiedsontwikkeling zich steeds meer ontwikkeld. Met name de continue wisselwerking tussen overheid en ontwikkelaars en hoe zij opereren in het speelveld van ruimtelijke ontwikkelingen heeft het afgelopen jaar tijdens de masteropleiding mijn aandacht gevestigd. Daarom zag ik het als de uitgelezen kans om met de masterthesis hier verder in te duiken en de wisselwerking tussen publieke en private partijen en meer specifiek de samenwerking tussen publieke en private partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen verder te bestuderen.

Door mijn afstudeerstage bij KuiperCompagnons kreeg ik de kans om het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen bij de gebiedsontwikkeling van Schieveste te onderzoeken. Schieveste is een gebiedsontwikkeling in Schiedam, waarbij de marktpartijen het initiatief hebben genomen voor een ruimtelijke ontwikkeling. In overleg met mijn begeleider van de Universiteit, Stan Geertman, en mijn stagebegeleidster Wanne Verweij vanuit KuiperCompagnons, heb ik ervoor gekozen om de meerwaarde en dilemma’s van marktinitiatieven bij PPS te onderzoeken en ben ik middels een enkelvoudige casestudie naar Schieveste nagegaan hoe deze meerwaarde en dilemma’s gelden voor de gebiedsontwikkeling van Schieveste.

Graag wil ik iedereen bedanken die mij heeft bijgestaan tijdens het schrijven van mijn masterthesis. In het bijzonder wil ik mijn dank uitspreken naar Stan Geertman voor zijn goede begeleiding, kritische feedback en advies tijdens de feedbackmomenten! Ook spreek ik mijn dank uit naar Wanne Verweij voor haar kritische feedback en sparmomenten!

Ik wens u veel leesplezier!

Kyra Peters

Rotterdam, 4 september 2020

SAMENVATTING

Door de groeiende complexiteit van gebiedsontwikkelingen is de onderlinge afhankelijkheid van publieke en private partijen steeds gewichtiger geworden (Heurkens, 2012). Samenwerken is van belang om de onderlinge afhankelijkheid te coördineren (Sanders & Heldeweg, 2014). Door de verschuiving naar *netwerk-governance* zijn publiek-private samenwerkingen ontstaan (Eggers, 2008). De complexiteit van netwerken heeft ervoor gezorgd dat de aandacht voor het proces binnen publiek-private samenwerkingen is gegroeid (Lester & Reckhow, 2012; Van den Hurk & Verweij, 2017; Klijn & Van Twist, 2007; Heurkens, 2012). De verschuiving van *state-led planning* naar *market-led planning* heeft ertoe geleid dat gemeenten steeds meer een faciliterende houding aannemen bij de ontwikkeling van ruimtelijke opgaven. Deze faciliterende houding zou de weg vrijmaken voor meer marktinitiatieven (Heurkens & Hobma, 2014). Op deze manier opereren marktpartijen steeds verder in het klassieke overheidsdomein en zijn ze bijgevolg vanaf het begin betrokken bij het planningsproces (Heurkens, 2009). Hoewel uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) blijkt dat marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen in beperkte mate voorkomen, blijkt uit Heurkens (2012) dat marktinitiatieven bij ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer toenemen.

Om meer inzicht te verkrijgen in het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen, waarbij marktpartijen het initiatief hebben genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling en vanaf een vroegtijdig stadium sprake is van een nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen, worden de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS in kaart gebracht. Met een enkelvoudige casestudie naar Schieveste wordt vervolgens onderzocht in hoeverre deze meerwaarde en dilemma's van toepassing zijn voor het planningsproces van de totstandkoming van het Masterplan voor Schieveste. Om dit doel te bereiken, staat de volgende hoofdvraag centraal in dit onderzoek:

“Wat zijn de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen en hoe geldt dit voor Schieveste?”

Door middel van een literatuurstudie worden de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS toegelicht. De meerwaarde en dilemma's zijn gegroepeerd in zeven thema's: complexiteit, uitwisselen van elkaars kennis en middelen, proceduretijd, innovatie en creativiteit, een-op-een samenwerking, verschillende belangen en compromitterende karakter en vertrouwen. Deze meerwaarde en dilemma's zijn per thema in tabel 2.2. op pagina 25 uiteengezet. Met behulp van een enkelvoudige casestudie naar Schieveste is tevens per thema onderzocht hoe deze meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS gelden voor Schieveste waarvan in tabel 4.1. op pagina 57 een overzicht is gegeven.

Allereerst wordt gesteld dat de intensieve overlegstructuur met de gemeente en de OCS een meerwaarde was om zowel de complexiteit van de opgave als ook van het planningsproces te reduceren. Het is van toegevoegde waarde dat de OCS en de gemeente tijdens de overlegmomenten in het planvormingsproces hun kennis en informatie hebben uitgewisseld en dat door de intensieve overlegstructuur overeenstemming ontstond tussen de belangen van de OCS en van de gemeente. Op basis van het vertrouwen uit het verleden tussen de gemeente en de marktpartijen, is gekozen voor een intensieve overlegstructuur als een manier van samenwerken. Het reeds bestaande vertrouwen was van toegevoegde waarde om tijdens de overlegmomenten transparant naar elkaar te kunnen zijn. Hoewel de vertrouwensband bij Schieveste ook wel persoonsgebonden is, zijn de excursies en de transparantie tijdens de overlegmomenten van toegevoegde waarde geweest om het vertrouwen tussen beide partijen

te vergroten. Naast de intensieve overlegstructuur waren ook de excursies een meerwaarde voor het 'stroomlijnen' van de verschillende belangen. Overigens heeft het intensieve samenwerkingsproces van Schieveste veel minder tijd in beslag genomen dan wanneer een aanbestedingsprocedure had moeten plaatsvinden. Bovendien is de verwachting dat de intensieve samenwerking ervoor heeft gezorgd dat er een kwalitatief beter plan uit is voortgekomen dan wanneer er een aanbestedingsprocedure had plaatsgevonden. Verder is het een meerwaarde dat de markt het initiatief heeft genomen voor de ontwikkeling van Schieveste, aangezien door een *out-of-the-box* gedachte van de markt op deze complexe locatie een ontwikkeling van de grond is gekomen. Daarnaast wordt geconcludeerd dat een PPS op basis van een een-op-een selectie van marktpartijen door de overheid als meerwaarde wordt gezien voor zowel de OCS als voor de gemeente.

Een dilemma van de een-op-een selectie van de marktpartijen door de overheid is echter dat het selectieproces van de marktpartijen van de OCS niet helemaal openlijk is verlopen. Bovendien kan het gezien worden als een dilemma dat het intensieve samenwerkingsproces, vanwege de vele inspanning van de gemeente en de OCS, ook als complex wordt beschouwd. Tot slot kan het gezien worden als dilemma bij Schieveste dat de gemeente zich door hun faciliterende houding enkel mocht beperken tot hun publieke taken waardoor het voor de gemeente lastig is om ervoor te zorgen dat hun belangen volledig worden meegenomen.

Op basis van de conclusies zijn aanbevelingen aan gemeenten en marktpartijen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn tot stand gekomen uit zowel de meerwaarde van die gelden voor Schieveste als ook uit de dilemma's uit de empirie, die omgevormd zijn tot een advies voor marktinitiatieven bij PPS. Onderstaande aanbevelingen bieden handvaten voor zowel gemeenten als marktpartijen die naar aanleiding van een marktinitiatief een PPS zouden willen aangaan om samen een Masterplan op te stellen:

- Werk als marktpartij intensief samen met de gemeente om sneller en efficiënter een Masterplan te realiseren.
- Zorg als gemeente voor een transparante selectiemethode van de marktpartijen.
- Spreek bij de start van de samenwerking een duidelijke overlegstructuur af.
- Investeer in een procesmanager als verbindende schakel tussen publieke en private partijen.
- Werk er bewust aan om het vertrouwen tussen publieke en private partijen tijdens het samenwerkingsproces op te bouwen en vooral ook vast te houden.
- Neem als gemeente een actieve houding aan tijdens het samenwerkingsproces.

Concepten: *Netwerk-governance* | *market-led planning* | Publiek-private samenwerkingen | PPS | Marktinitiatieven | Ruimtelijke ontwikkelingen | Gebiedsontwikkelingen | Schieveste | Masterplan

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	5
SAMENVATTING	6
1. INLEIDING.....	10
1.1. Doelstelling en vraagstelling	11
1.2. Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.3. Maatschappelijke relevantie	13
1.4. Leeswijzer	13
2. THEORETISCH KADER	14
2.1. Het ontstaan van PPS.....	14
2.1.1. Veranderde overheidsstructuur.....	14
2.1.2. Netwerk-governance.....	14
2.1.3. Samenwerkingsniveau	15
2.2. Het definiëren van PPS.....	16
2.2.1. Vormen van PPS	16
2.3. Overheidsinitiatieven bij partnerschap-PPS	18
2.4. Marktinitiatieven bij partnerschap-PPS	19
2.5. Marktinitiatieven bij PPS: meerwaarde en dilemma's	21
2.5.1. Complexiteit	21
2.5.2. Uitwisselen van elkaars kennis en middelen	21
2.5.3. Proceduretijd.....	22
2.5.4. Creativiteit en innovatie.....	23
2.5.5. Een-op-een samenwerking	23
2.5.6. Verschillende belangen en compromitterende karakter.....	24
2.5.7. Vertrouwen	24
2.5.8. Overzicht meerwaarde en dilemma's marktinitiatieven bij PPS	25
3. METHODOLOGIE.....	27
3.1. Onderzoeksonderwerp	27
3.1.1. Bureauonderzoek, een kwalitatieve benadering en een enkelvoudige casestudie	27
3.1.2. Selectie casestudie	28
3.1.3. Semigestructureerde interviews.....	28
3.2. Onderzoekseenheden en selectie respondenten.....	29
3.3. Operationalisering	31
3.3.1. Operationaliseren: complexiteit	31
3.3.2. Operationaliseren: uitwisselen van elkaars kennis en middelen.....	31
3.3.3. Operationaliseren: proceduretijd	31
3.3.4. Operationaliseren: creativiteit en innovatie	32
3.3.5. Operationaliseren: een-op-een samenwerking	32
3.3.6. Operationaliseren: verschillende belangen en compromitterende karakter.....	32
3.3.7. Operationaliseren: vertrouwen	32
3.4. Data-analyse	32
3.5. Wetenschappelijke waarden: validiteit, betrouwbaarheid en onderzoeksethiek.....	33
3.6. De context van Schieveste	35
3.6.1. Ligging Schieveste	35

3.6.2.	Achtergrond Schieveste en ontstaan marktinitiatief	35
3.6.3.	Planvormingsproces	36
3.7.	Masterplan Schieveste.....	37
4.	RESULTATEN	39
4.1.	Een intensieve overlegstructuur voor het vereenvoudigen van de complexe opgave	39
4.1.1.	Deelconclusie: een intensieve overlegstructuur voor het vereenvoudigen van de complexe opgave	42
4.2.	Het uitwisselen van kennis en informatie tussen de OCS en de gemeente	42
4.2.1.	Deelconclusie: het delen van kennis en informatie tussen de OCS en de gemeente	44
4.3.	Een sneller planvormingsproces	45
4.3.1.	Deelconclusie: een sneller planvormingsproces	47
4.4.	Creativiteit, kwaliteit en een innovatief proces.....	47
4.4.1.	Deelconclusie: creativiteit, kwaliteit en innovatief proces	49
4.5.	Een een-op-een selectie van de OCS	49
4.5.1.	Deelconclusie: een een-op-een selectie van de OCS	51
4.6.	Een intensieve overlegstructuur voor het 'stroomlijnen' van belangen.....	52
4.6.1.	Deelconclusie: een intensieve overlegstructuur voor het 'stroomlijnen' van belangen	54
4.7.	Vertrouwen als basis	55
4.7.1.	Deelconclusie: vertrouwen als basis	56
4.8.	Overzicht meerwaarde en dilemma's marktinitiatieven bij PPS bij Schieveste	57
5.	CONCLUSIE EN DISCUSSIE.....	62
5.1.	Reflectie	64
5.2.	Aanbevelingen vervolgonderzoek	65
5.3.	Beleidsaanbevelingen	65
6.	LITERATUURLIJST	67
	BIJLAGE 1: VRAGENLIJST RESPONDENTEN.....	70
	BIJLAGE 2: CODEERSHEMA NVIVO	73

1. INLEIDING

“Het kabinet wil vaart maken met de gebiedsontwikkeling. Er moet flink worden bijgebouwd om de tekorten aan woningen op te lossen. Samenwerking is daarbij essentieel” - Kasja Ollongren, Minister van BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019 [Hierna Ministerie van BZK, 2019]).

Zoals blijkt uit de quote van Minister Kasja Ollongren resulteren de tekorten op de woningmarkt in de vraag naar woningbouw en gebiedsontwikkelingen (Ministerie van BZK, 2019). Gebiedsontwikkelingen kunnen worden gezien als complexe ruimtelijke opgaven, waar vanwege de complexe aard en omvang onderlinge afhankelijkheid tussen de overheid en marktpartijen noodzakelijk is (Heurkens, 2012; Ministerie van BZK, 2019). Publieke partijen hebben private partijen nodig voor specifieke expertise, financiële middelen en draagvlak voor de realisatie van ruimtelijke opgaven. Private partijen hebben publieke partijen nodig voor het opstellen van gemeentelijke kaders en vergunningverlening of toestemming (Ministerie van BZK, 2019; Edelenbos, & Teisman, 2008). Samenwerking is volgens Edelenbos & Teisman (2008) de enige effectieve manier om onderlinge afhankelijkheid te hanteren en is volgens het Ministerie van BZK (2019) essentieel voor een succesvolle gebiedsontwikkeling. De afstemming tussen publieke en private partijen gebeurt echter niet automatisch, maar dient gecoördineerd te worden in een samenwerking. Deze interactie tussen beide partijen kan worden gezien als een thema dat deel uitmaakt van de *governance-literatuur* (Sanders & Heldeweg, 2014). Een belangrijk element uit de literatuur over *governance* is dat overheden niet meer centraal staan in planningsprocessen bij ruimtelijke ontwikkelingen, maar dat er sprake is van een horizontaal netwerk met private partijen (Evers & de Vries, 2013; Sanders & Heldeweg, 2014).

Een publiek-private samenwerking [hierna PPS] is een vorm van *governance* en wordt dan ook door Heurkens (2012; 2009) gezien als een *governance-instrument* om samen ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. PPS kunnen plaatsvinden op verschillende schaalniveaus en bestaan uit verschillende samenwerkingsvormen (Hodge & Greve, 2011; Klijn & Van Twist, 2007). Binnen PPS kan een onderscheid worden gemaakt tussen een verticale en een horizontale relatie tussen publieke en private partijen. Bij een verticale relatie is er sprake van een hiërarchische verhouding tussen beide partijen, waarbij de publieke partij de leiding neemt. Dit onderzoek focust zich op PPS in de vorm van een horizontale relatie tussen publieke en private partijen, waarbij de focus ligt op het samenwerkingsproces bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze vorm van PPS wordt ook wel partnerschap-PPS genoemd (Klijn & Van Twist, 2007). Verticale relaties hebben steeds meer plaats gemaakt voor horizontale relaties. Dit komt omdat de complexiteit van netwerken ervoor heeft gezorgd dat de aandacht voor het proces binnen PPS en daarmee partnerschap-PPS is gegroeid (Lester & Reckhow, 2012; Van den Hurk & Verweij, 2017; Klijn & Van Twist, 2007; Heurkens, 2012).

De kredietcrisis van 2008 heeft ertoe geleid dat de houding van gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen is veranderd. Terwijl gemeenten vóór de crisis vaker actief grondbeleid voerden en aldus grond aankochten voor ruimtelijke ontwikkelingen, gingen ze na de crisis bijna allemaal over op een faciliterend grondbeleid. Dit kan enerzijds verklaard worden doordat gemeenten als gevolg van het actieve grondbeleid financieel verlies hebben geleden op de aangekochte gronden. De crisis heeft ertoe geleid dat er vanuit de markt geen vraag meer was naar bouwgrond. Hierdoor gingen de grondwaarden van de aangekochte gronden van gemeenten omlaag, waardoor er bij gemeenten financiële tekorten ontstonden. Anderzijds zijn gemeenten faciliterend grondbeleid gaan voeren aangezien ze beperkte financiële middelen hadden om op een actieve wijze een project te realiseren (Ministerie van BZK, 2019). Heurkens

(2012) spreekt over een verschuiving van *state-led planning* naar *market-led planning*. De publieke partij stelt de gemeentelijke kaders op en de marktpartij heeft binnen deze kaders ruimte voor flexibiliteit. Desondanks blijft de publieke partij betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling en beïnvloedt op deze manier zowel de ruimtelijke ontwikkeling als ook de private partijen (Sanders & Heldeweg, 2014). De faciliterende houding heeft ertoe geleid dat gemeenten steeds meer afhankelijk zijn geworden van private partijen voor de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit komt omdat gemeenten niet meer investeren in grondposities en daarmee vaak niet de grond in eigendom hebben. Ook de beperkte financiële middelen van de publieke partij hebben ertoe geleid dat gemeenten steeds meer afhankelijk zijn geworden van private partijen (Heurkens, 2012). Ondanks de verschuiving van *state-led planning* naar *market-led planning*, kan het initiatief van een ruimtelijke ontwikkeling zowel liggen bij de overheid als bij de markt. Beide gevallen kunnen leiden tot een PPS (Ministerie van BZK, 2019). Volgens Heurkens & Hobma (2014) zou een faciliterende rol van de overheid bij ruimtelijke projecten de weg vrij maken voor meer marktinitiatieven. Op deze manier opereren marktpartijen steeds verder in het klassieke overheidsdomein en zijn ze bijgevolg vanaf het begin betrokken bij het planningsproces (Heurkens, 2009).

1.1. Doelstelling en vraagstelling

Hoewel PPS in de afgelopen jaren een bekend concept is geworden bij ruimtelijke ontwikkelingen, valt echter nog veel te ontdekken. In de literatuur is PPS bestudeerd vanuit verschillende invalshoeken. Onder meer vanuit een institutionele benadering (Van Ham & Koppenjan 2001; Klijn en Teisman 2005), lange termijn infrastructuurprojecten (Hodge & Greve, 2010), openbare beleidsnetwerken (Rosenau, 2000), gemeenschapsontwikkeling (Osborne, 2001) en stadsvernieuwing en economische ontwikkeling (Osborne, 2001; Hodge & Greve, 2010). Onderzoeken naar PPS omtrent lange termijn infrastructuurprojecten worden in de literatuur als dominant beschouwd (Van den Hurk & Verweij, 2017; Heuskes, Koppenjan & Verweij, 2016; Hodge & Greve, 2010). Bij dergelijke literatuur over infrastructuurprojecten ligt de focus voornamelijk op contractuele PPS. Bij contractuele PPS ligt de nadruk op het projectresultaat. Publieke partijen specificeren de probleemstelling/projecteisen, die op basis van duidelijke contract- en aanbestedingsregels worden uitgewerkt met een private partij (Klijn & Van Twist, 2007). Van den Hurk & Verweij (2017) stellen dat deze hiërarchische, contractuele PPS steeds meer wordt overgenomen door andere vormen van PPS, waarbij horizontale relaties tussen publieke en private partijen evenwichtiger zijn geworden. Dit onderzoek gaat daarom in op PPS in de vorm van partnerschappen, aangezien deze vorm in mindere mate in de literatuur is bestudeerd. Bij partnerschappen draait het om horizontale relaties tussen publieke en private partijen, waarbij de focus ligt op het samenwerkingsproces voor het oplossen van problemen (Klijn & Van Twist, 2007).

Bovendien leggen veel PPS-onderzoeken de nadruk op latere fases van ruimtelijke projecten, wanneer beslissingen al gemaakt zijn of wanneer besluiten al vastliggen. Lenferink, Leendertse, & Tillema (2014) hebben onderzoek gedaan naar PPS in de vroege fase van het planningsproces. Hier ligt de focus op de vroegtijdige betrokkenheid van private partijen in het planningsproces, waarbij lokale overheden het initiatief hebben genomen en randvoorwaarden hebben opgesteld voor ruimtelijke ontwikkelingen (Lenferink et al., 2014). Over het algemeen focussen PPS-onderzoeken in een vroegtijdig stadium van een ruimtelijke ontwikkeling zich voornamelijk op beleidsinitiatieven. De literatuur over marktinitiatieven bij PPS is echter schaars. Literatuur die ingaat op PPS bij marktinitiatieven focust zich voornamelijk op PPS die zijn ontstaan door *unsolicited proposals*. Deze onderzoeken bestuderen PPS die worden aangegaan vanaf het moment dat het *unsolicited proposal* is ingediend door de marktpartij en is goedgekeurd door de lokale overheid (Yun, Jung, Han, & Park, 2015; Osei-Kyei, Chan, Dansoh, Ofori-Kuragu & Oppong, 2018b). Er is echter nog zeer weinig onderzoek gedaan naar marktinitiatieven bij PPS, waarbij publieke en private partijen bij aanvang van het marktinitiatief samenwerken tijdens het planvormingsproces van een

ruimtelijke opgave. Dit onderzoek richt zich daarom op marktinitiatieven bij PPS in een vroegtijdig stadium van de ruimtelijke ontwikkeling.

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen, waarbij marktpartijen het initiatief hebben genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling en vanaf een vroegtijdig stadium sprake is van een nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen. Hoewel sommigen zeggen dat marktinitiatieven bij PPS van toegevoegde waarde is, zien anderen dat eerder als een belemmering. De ambitie is daarom om de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS-processen in kaart brengen. Door middel van een enkelvoudige casestudie naar Schieveste wordt vervolgens onderzocht in hoeverre deze meerwaarde en dilemma's van toepassing zijn voor het planningsproces van de totstandkoming van het Masterplan voor Schieveste.¹ Om dit doel te bereiken, staat de volgende hoofdvraag centraal in dit onderzoek:

“Wat zijn de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen en hoe geldt dit voor Schieveste?”

Deze hoofdvraag wordt beantwoord door de combinatie van een aantal deelvragen:

- Hoe kunnen publiek-private samenwerkingen worden gedefinieerd?
- Wat is de meerwaarde van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen?
- Wat zijn de dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen?
- Hoe is de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen waarneembaar bij de totstandkoming van het Masterplan voor Schieveste²?

1.2. Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is PPS al vanuit verschillende invalshoeken behandeld (Van Ham & Koppenjan 2001; Klijn en Teisman 2005; Hodge & Greve, 2010; Rosenau, 2000; Osborne, 2001). De meeste PPS-onderzoeken focussen zich op contractuele PPS, waarbij de verticale relatie tussen publieke en private partijen centraal staan (Klijn & Van Twist, 2007). Partnerschap-PPS, dat zich toelegt op de horizontale relatie tussen publieke en private partijen, komt in beperktere mate voor. De onderzoeken die wel ingaan op partnerschap-PPS, richten zich voornamelijk op PPS waarbij de overheid initiatief heeft genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling (Lenferink et al., 2014). Aangezien onderzoek naar partnerschap-PPS, dat ontstaan is op basis van een marktinitiatief, erg schaars is, focust dit onderzoek zich op marktinitiatieven bij de horizontale samenwerking tussen publieke en private partijen in een vroegtijdig stadium van de ruimtelijke ontwikkeling en bestudeert de meerwaarde en dilemma's van deze vorm van PPS.

¹ Schieveste is een voorbeeld van een ruimtelijke ontwikkeling, waarbij marktpartijen het initiatief hebben genomen voor een ontwikkeling. In dit geval gaat het om het ontwikkelen van een gebied van acht hectare in Schiedam tot woonwijk met ongeveer 3.000 tot 3.500 woningen in hoogstedelijk woonmilieu (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019). Het consortium van ontwikkelaars heeft vervolgens door middel van een intensieve samenwerking met de Gemeente Schiedam een Masterplan opgesteld voor deze gebiedsontwikkeling.

² Er kan echter gediscussieerd worden wanneer een samenwerking tussen publieke en private partijen daadwerkelijk een PPS genoemd kan worden (Sanders & Heldeweg, 2014). In paragraaf 2.2. zal hier meer duidelijkheid over worden verschaft.

1.3. Maatschappelijke relevantie

Horizontale netwerken en een verschuiving naar een *market-led planning* lijken steeds meer de overhand te krijgen bij ruimtelijke ontwikkelingen (Lester & Reckhow, 2012; Heurkens & Hobma, 2014). De faciliterende rol van de overheid maakt de weg vrij voor marktinitiatieven (Heurkens & Hobma, 2014). In de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) wordt een praktisch overzicht geschetst van diverse overwegingen die publieke en private partijen moeten maken bij de samenwerking van een ruimtelijke opgave. Deze praktische informatie is echter overwegend gericht op overheidsinitiatieven. Gezien de geringe praktische informatie over marktinitiatieven bij PPS, waarbij marktpartijen en lokale overheden samenwerken bij de planvorming, biedt dit onderzoek een overzicht van meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS. Dit overzicht zou relevant kunnen zijn voor zowel lokale overheden als private ontwikkelaars, aangezien het een hulpmiddel kan zijn voor het maken van afwegingen tijdens een samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen bij marktinitiatieven. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat het complexe samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen meer inzichtelijk wordt.

Aangezien de meerwaarde en dilemma's worden getoetst aan de case Schieveste, kan dit onderzoek worden gezien als een evaluatie van het samenwerkingsproces tussen de Gemeente Schiedam en de Ontwikkelcombinatie Schieveste (OCS). Er zouden lessen getrokken kunnen worden uit het samenwerkingsproces bij het opstellen van het Masterplan. De dilemma's van marktinitiatieven bij PPS worden op deze manier inzichtelijk gemaakt en kunnen worden verbeterd voor dergelijke toekomstige samenwerkingen. Tevens kan dit onderzoek relevant zijn voor andere lokale overheden en private ontwikkelaars, aangezien zij op basis van de resultaten in de praktijk kunnen zien wat hen te wachten staat gedurende PPS-proces op basis van marktinitiatieven en hoe zij deze samenwerking zo optimaal mogelijk kunnen organiseren. Bovendien is onze samenleving onderhevig aan constante veranderingen (Heurkens, 2012). Dit maakt PPS een relevant onderwerp voor regelmatig onderzoek.

1.4. Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit vijf hoofdstukken, met deze inleiding als eerste hoofdstuk. Hoofdstuk 2 (*Theoretisch kader*) gaat in op het ontstaan van PPS, wordt het veelomvattende begrip PPS uitgelegd en wordt op basis van verschillende opvattingen in de literatuur over marktinitiatieven bij PPS, de meerwaarde en dilemma's besproken. In hoofdstuk 3 (*Methodologie*) worden de methodologische keuzes uiteengezet en wordt de keuze voor een enkelvoudige casestudie toegelicht. Tevens wordt aan het einde van hoofdstuk 3 ingegaan op de context van de case, waarin de situatie bij Schieveste wordt omschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 (*Resultaten*) de onderzoeksresultaten gepresenteerd, waarbij wordt omschreven hoe de meerwaarde en dilemma's gelden voor Schieveste. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 (*Conclusie en discussie*) conclusies getrokken, gereflecteerd op het onderzoek en aanbevelingen gedaan voor zowel de praktijk als vervolgonderzoek.

2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt allereerst verklaard waar PPS zijn oorsprong vindt. Daarnaast wordt toegelicht wat PPS daadwerkelijk is en hoe een PPS-proces eruitziet. Verder wordt uitgelegd dat PPS kan ontstaan door middel van overheidsinitiatieven of marktinitiatieven. Ten slotte worden de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS in kaart gebracht.

2.1. Het ontstaan van PPS

PPS ligt ten grondslag aan een verandering in de organisatiestructuur van de overheid (Eggers, 2008). Met de komst van nieuwe vormen van (*urban*) *governance* in de jaren 1980, zijn publiek-private samenwerkingen ontstaan (Pierre & Peters, 2012; Lester & Reckhow, 2012). Hoewel *governance* een veelomvattend begrip is, omschrijven Pierre & Peters (2012) *governance* in de brede zin van het woord als het proces van het sturen en coördineren van de maatschappij. Om PPS te begrijpen, wordt eerst aandacht gewijd aan de herkomst van PPS.

2.1.1. Veranderde overheidsstructuur

Het ontstaan van PPS ligt bij de verschuiving van traditionele bureaucratische vormen van *governance* naar *governance* door netwerken. Traditioneel, hiërarchische overheidsmodellen die in de 20^{ste} eeuw centraal stonden voldeden niet meer aan de complexe en snel veranderende samenleving (Eggers, 2008). De starre bureaucratische overheidsstructuur met duidelijk afgebakende bevoegdheden die van bovenaf gestuurd werd, was niet geschikt om gecompliceerde problemen aan te pakken die de grenzen van organisaties overschrijden (Eggers, 2008; Lester & Reckhow, 2012; Swyngedouw, 2005). *One-size fits-all* oplossingen voldeden niet meer om complexe uitdagingen in de maatschappij eenvoudig op te lossen en er was behoefte aan op maat gemaakte benaderingen. Op deze manier kwamen overheden steeds meer onder druk te staan om op zoek te gaan naar nieuwe manieren om de ingewikkelde ruimtelijke kwesties aan te pakken (Eggers, 2008; Lester & Reckhow, 2012). Als gevolg van dergelijke complexe ontwikkelingen deden in de jaren 1980 nieuwe vormen van (*urban*) *governance* zijn intrede (Pierre & Peters, 2012; Lester & Reckhow, 2012). Deze nieuwe vormen van (*urban*) *governance* hebben geleid tot een veranderde rol van (lokale) overheden in planningsprocessen, waarbij de rol van marktpartijen en het maatschappelijk middenveld steeds groter is geworden (Pierre & Peters, 2012; Lester & Reckhow, 2012; Evers & de Vries, 2013). Er ontstond een nieuwe overheidsstructuur, waarin de rol van de overheid niet meer gericht was op het coördineren van mensen en programma's, maar op het coördineren van middelen voor het creëren van publieke waarde (Eggers, 2008). Formeel bureaucratische vormen van *governance* met duidelijk afgebakende bevoegdheden van actoren in planningsprocessen hebben plaatsgemaakt voor wederzijdse relaties met actoren (Lester & Reckhow, 2012). In de Nederlandse planningspraktijk kan dit worden vertaald in een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (Heurkens, 2012). De verschuiving van hiërarchische relaties tussen actoren naar niet-hiërarchische relaties met actoren voor het coördineren van de maatschappij (Obeng-Odoom, 2012), wordt *governance* door netwerken genoemd, oftewel *netwerk-governance* (Eggers, 2008). Jessop (1998) spreekt over een verschuiving van hiërarchische naar heterarchische organisatievormen, waarbij netwerken van organisaties centraal staan. Volgens Edelenbos & Teisman (2008) is onze hedendaagse netwerksamenleving het resultaat van veranderingen in de ruimtelijke ordening.

2.1.2. Netwerk-governance

Netwerk-governance is gebaseerd op interactieve relaties tussen een constellatie van onafhankelijke actoren, die onderling afhankelijk zijn van elkaars kennis en middelen om te komen tot een gezamenlijk

doel dat wederzijds als voordelig wordt beschouwd (Swyngedouw, 2005; Van Ham & Koppenjan, 2001; Jessop, 1998; Pierre & Peters, 2012). Samenwerken is volgens Edelenbos & Teisman (2008) de enige effectieve manier om onderlinge afhankelijkheid te hanteren en is nodig om problemen aan te pakken (Heurkens, 2012). Netwerken worden bovendien gekenmerkt door vertrouwen (Rhodes, 2007). Onderling vertrouwen tussen actoren is essentieel binnen een samenwerkingsproces en bijgevolg voor het bestaan van een netwerk (Rhodes, 2007; Jessop, 1998, Swyngedouw, 2005).

2.1.2.1. Samenwerking

Hoewel samenwerken als een complex proces wordt beschouwd (Rhodes, 2007; Pierre & Peters, 2012), is het bovenal essentieel om een gemeenschappelijk doel te bereiken (O'Flynn & Wanna, 2008; Edelenbos & Teisman, 2008). Hoewel de verschillende actoren binnen een samenwerking dezelfde fundamentele doelstelling kunnen hebben, kunnen de belangen hierbinnen echter verschillend of soms zelfs strijdig zijn (O'Flynn & Wanna, 2008; Pierre & Peters, 2012; Swyngedouw, 2005). Dit uit zich in complexe en dynamische netwerken tussen verschillende organisaties (Heurkens, 2012). De verschillende belangen kunnen alleen opgelost worden door dynamische interacties en onderhandelingen (O'Flynn & Wanna, 2008; Jessop, 1998). Dit wordt door Innes & Booher (1999) ook wel consensusvorming genoemd. Daarbij is het van belang dat de uiteenlopende perspectieven door alle actoren begrepen worden en dat de wederzijdse belangen geaccepteerd worden (Rhodes, 2007). Volgens Rhodes (2007) zijn gedeelde normen en waarden van belang om de complexe relaties binnen een samenwerking bij elkaar te houden. Naast het bereiken van consensus, dienen de problemen bij een opgave gezamenlijk geïdentificeerd en opgelost te worden om een gemeenschappelijk doel te bereiken (O'Flynn & Wanna, 2008; Klijn & Van Twist, 2007). Daarnaast is samenwerken noodzakelijk voor het coördineren van hulpmiddelen, aangezien autonome actoren afhankelijk zijn van elkaars kennis en middelen (Jessop, 1998; Edelenbos & Teisman, 2008; Rhodes, 2007). Synergie van hulpbronnen is onontbeerlijk voor een succesvolle samenwerking (Jessop, 1998). Jessop (1998) legt uit dat het combineren van kennis en middelen, die afkomstig zijn van de verschillende actoren, van toegevoegde waarde is voor een beter resultaat dan het individueel handelen van autonome actoren. Jessop (1998) stelt dat onderlinge afhankelijkheid niet eenvoudig kan worden bestuurd op basis van hiërarchische overheidsstructuren, waardoor het vertrouwen in heterarchie is toegenomen. Samenwerken en heterarchie zijn essentieel om een gemeenschappelijk doel te bereiken en om te gaan met onderlinge afhankelijkheid (Kearns & Paddison, 2000; Jessop, 1998). Gedeelde verantwoordelijkheden en het delen van kennis en middelen kunnen tevens resulteren in het vervagen van de grenzen tussen organisaties, aangezien werkzaamheden van verschillende organisaties elkaar kunnen overlappen (Kearns & Paddison, 2000; Evers & de Vries, 2013).

2.1.3. Samenwerkingsniveau

Network-governance wordt door Swyngedouw (2005) *governance-beyond-the state* genoemd, aangezien de verschuiving van governance door netwerken verder gaat dan enkel relaties tussen en binnen overheden. Het heeft gezorgd voor nieuwe relaties tussen de overheid, de markt en het maatschappelijk middenveld. Volgens Wanna (2008) kunnen samenwerkingen plaatsvinden op verschillende niveaus:

- Samenwerking binnen de overheid, waarbij verschillende instanties en actoren betrokken zijn;
- Samenwerking tussen overheden, waarbij instanties uit verschillende bevoegdheden betrokken zijn;
- Samenwerking tussen overheden en marktpartijen, die goederen en diensten leveren;
- Samenwerking tussen overheden en individuele burgers.

De nieuwe relaties die zijn ontstaan door de verschuiving naar *netwerk-governance*, genereren nieuwe vormen van *governance* die deze drie 'groepen' uit de samenleving op een nieuwe manier combineren. Eén van die vormen van *governance* bestaat uit een relatie tussen de overheid en één of meerdere marktpartijen en staat bekend als een publiek-private samenwerking (Swyngedouw, 2005).

2.2. Het definiëren van PPS

PPS is een veelomvattend begrip dat in de literatuur op verschillende manieren is gedefinieerd. Dit komt doordat in de literatuur geen overeenstemming is over dit begrip, omdat er vanuit verschillende perspectieven naar gekeken wordt (Velotti, Botti & Vesci, 2012). In de brede zin van het woord wordt PPS omschreven als:

“De samenwerking tussen publieke en private partijen waarin zij gezamenlijk producten en diensten ontwikkelen en de risico's, kosten en middelen die met deze producten en diensten verbonden zijn met elkaar delen”. (Hodge & Greve, 2011; Van Ham & Koppenjan, 2001).

Er kan echter gediscussieerd worden wanneer een samenwerking tussen publieke en private partijen daadwerkelijk een PPS genoemd kan worden (Sanders & Heldeweg, 2014). Volgens Sanders & Heldeweg (2014) is onderstaande definitie van PPS het onderscheidende kenmerk, wanneer er daadwerkelijk gesproken kan worden over een PPS:

“PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid”. (Sanders & Heldeweg, 2014).

Hoewel wordt erkend dat de wet-en regelgeving bij PPS van belang is, wordt in dit onderzoek hier niet de focus op gelegd. PPS wordt hier beschouwd als de samenwerking tussen publieke en private partijen om te komen tot een gezamenlijk doel dat wederzijds als voordelig wordt beschouwd (Swyngedouw, 2005; Van Ham & Koppenjan, 2001; Jessop, 1998; Pierre & Peters, 2012).

2.2.1. Vormen van PPS

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende organisatievormen van PPS: contractuele PPS en partnerschap-PPS (Velotti et al., 2012; Klijn & Teisman, 2005; Klijn & Van Twist; 2007). Het verschil tussen deze twee vormen is terug te vinden in de aard van de relatie binnen een PPS (Velotti et al., 2012; Klijn & Van Twist, 2007; Lenferink et al., 2014; Swyngedouw, 2005). De relatie tussen actoren is cruciaal om de richting in planningsprocessen te begrijpen (Swyngedouw, 2005). Lenferink et al. (2014) onderscheiden dan ook twee soorten relaties: horizontale en verticale relaties. Deze relaties hangen samen met de verschillende ideeën die schuilgaan achter PPS en die terug te vinden zijn in de literatuur over *New Public Management* (NPM) en *netwerk-governance* (Velotti et al., 2012; Klijn & Van Twist, 2007). Tabel 2.1. op pagina 18 geeft een overzicht van de twee verschillende vormen van PPS.

2.2.1.1. Contractuele PPS

Ten eerste kan PPS een contractuele vorm aannemen. Bij dergelijke vorm worden afspraken omtrent de samenwerking tussen publieke en private partijen vastgelegd in een overeenkomst en vormt het contract de basis voor een samenwerking (Klijn & Van Twist, 2007; Velotti et al., 2012). Bij contractuele PPS bestaat de richting van de samenwerking uit verticale relaties tussen publieke en private partijen, die ook wel hiërarchische relaties worden genoemd en die aansluiten bij de traditionele benadering van *governance*

(Lenferink et al., 2014; Velotti et al., 2012; Eggers, 2008). Bij een verticale relatie heeft de overheid de leidende rol binnen een samenwerking (Lenferink et al., 2014). Publieke partijen worden als opdrachtgever en private partijen worden als opdrachtnemer beschouwd. De overheid specificeert dan ook het ruimtelijk probleem en zet tevens de oplossing uiteen, die worden uitgedrukt in randvoorwaarden (Klijn & Van Twist, 2007). Door middel van een aanbestedingsprocedure wordt deze ruimtelijke opgave uitgewerkt door private partijen, waarna het project wordt gegund aan de private partij die het beste voldoet aan de eisen die de overheid stelt (Ministerie van BZK, 2019). Contractuele PPS domineert sterk bij infrastructuurprojecten (Klijn & Van Twist, 2007).

Contractuele PPS vindt zijn oorsprong in de literatuur over NPM (Velotti et al., 2012; Klijn & Van Twist, 2007; Lenferink et al., 2014). Het idee achter deze benadering is dat de overheid de focus legt op beleidsformulering en de coördinatie van mensen en programma's (Eggers, 2008; Klijn & Van Twist, 2007). De uitvoering besteden ze uit aan marktpartijen via aanbestedingen (Klijn & Van Twist, 2007). De nadruk bij contractuele PPS ligt hier op een efficiëntere vorm van overheidsbestuur, waarbij er een heldere afbakening is tussen de rollen en verantwoordelijkheden van zowel publieke als private partijen binnen de samenwerking (Klijn & Van Twist, 2007; Velotti et al., 2012; Osborne, 2006). Bij contractuele PPS ligt de nadruk op efficiëntie en focust zich op de uitkomst van projecten (Klijn & Van Twist, 2007; Osborne, 2006).

2.2.1.2. Partnerschap-PPS

Ten tweede kan PPS bestaan uit partnerschappen (Klijn & Van Twist, 2007; Velotti et al., 2012). Bij partnerschappen zijn publieke en private partijen verenigd in een proces van gezamenlijke planvorming (Klijn & Van Twist, 2007) en bestaan uit horizontale relaties die als heterarchies worden beschouwd (Lenferink et al., 2014; Jessop, 1998). Deze vorm van samenwerken sluit aan bij de literatuur over *netwerk-governance*, zoals besproken in paragraaf 2.1.2. (Velotti et al., 2012; Klijn & Van Twist, 2007). In tegenstelling tot bij contractuele PPS speelt de overheid geen dominante rol in het planningsproces door op voorhand regels op te leggen. Beide partijen zijn betrokken in een collectief proces waarin gezamenlijk de problemen en oplossingen voor een ruimtelijke opgave worden omschreven (Klijn & Van Twist, 2007; Lenferink et al., 2014).

Partnerschappen komen met name voor bij complexe gebiedsontwikkelingen, aangezien het bij dergelijke ingewikkelde opgaven essentieel is dat publieke en private partijen hun kennis en kwaliteiten uitwisselen om een ruimtelijk plan te ontwikkelen (Klijn & Van Twist, 2007). Complexe gebiedsontwikkelingen bestaan doorgaans uit verschillende projectonderdelen, die vaak het domein zijn van een intensieve samenwerking tussen publieke en private actoren (Klijn & Teisman, 2005). Bij de coproductie van een ruimtelijk plan staat onderlinge afhankelijkheid centraal (Kearns & Paddison, 2000; Klijn & Teisman, 2005; Jessop, 1998). Terwijl publieke partijen afhankelijk zijn van private partijen voor wat betreft financiële middelen en expertise, zijn private partijen afhankelijk van kennis en toestemming van de overheid (Edelenbos, & Teisman, 2008; Heurkens, 2012). Volgens Klijn & Van Twist (2007) leent een eenduidige en bescheiden formulering van randvoorwaarden en projectkenmerken die standaard worden vastgelegd in aanbestedingscontracten zich niet voor dergelijke complexe ruimtelijke opgaven. Dynamische interacties en onderhandelingen zijn nodig om te kunnen inspelen op onderlinge afhankelijkheid en uiteenlopende belangen van publieke en private partijen (O'Flynn & Wanna, 2008; Jessop, 1998).

De belangen van publieke en private partijen binnen een gezamenlijk planvormingsproces zijn vaak verschillend of zelfs strijdig (O'Flynn & Wanna, 2008; Pierre & Peters, 2012; Swyngedouw, 2005). Terwijl het voor publieke partijen van belang is dat maatschappelijke meerwaarde worden gecreëerd en de ruimtelijke ontwikkeling voldoet aan de kwaliteiten van een goede ruimtelijke ordening, hebben private

partijen meer economische belangen, waarbij wordt gestreefd naar winstmaximalisatie (Osei-Kyei et al., 2018b; Heurkens, 2012). Het is daarom een zaak om deze belangen te verbinden en op zoek te gaan naar consensus (Innes & Booher, 1999). Het creëren van consensus kan worden gekarakteriseerd als een proces waarin gedachtes worden uitgewisseld in de vorm van een dialoog tussen beide partijen (Innes & Booher, 1999; Van de Kerkhof, 2006). Volgens Innes & Booher (1999) gebeurt deze intensieve interactie vaak in spin-off werkgroepen. In tegenstelling tot contracten die centraal staan bij contractuele PPS, staat het vertrouwen centraal bij partnerschap en ligt de focus bij partnerschappen meer op het proces dan op de uitkomst van een ruimtelijke opgave (Rhodes, 2007; Swyngedouw, 2005; Jessop, 1998).

Uit Klein & Van Twist (2007) komt naar voren dat contractuele PPS de meeste aandacht krijgt in beleidsdiscussies. In de praktijk daarentegen komt deze vorm van PPS nog slechts in geringe mate voor en bestaan het merendeel van de PPS-projecten uit partnerschappen. Dit is te verklaren door de groeiende complexiteit van projecten, waarbij vaak meer actoren betrokken zijn (Klijn & Van Twist, 2007).

Kenmerken	Contractuele PPS	Partnerschap-PPS
Soort relatie	Verticale relatie	Horizontale relatie
Oorsprong relatie	<i>New Public Management</i>	<i>Netwerk-governance</i>
Initiatiefnemer	Publieke partij	Publieke of private partij
Focus binnen samenwerking	Uitkomst project	Samenwerkingsproces
Basis van de samenwerking	Contract	Vertrouwen
Probleem-en oplossing specificatie	Publieke partij	Publieke en/of private partij

Tabel 2.1.: Overzicht onderscheid contractuele PPS en partnerschap-PPS (Gebaseerd op Heurkens, 2012 en Klijn & van Twist, 2007).

2.3. Overheidsinitiatieven bij partnerschap-PPS

Het initiatief van een ruimtelijke ontwikkeling kan zowel liggen bij de overheid als bij de markt. Beide gevallen kunnen leiden tot een PPS (Heurkens, 2012; Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK, 2019). Uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) blijkt dat de meerderheid van de initiatieven plaatsvindt op initiatief van de overheid en dat deze uiterst gereguleerd worden. PPS komt dan ook vaak tot stand door overheidsinitiatieven (Lenferink et al., 2014; Ministerie van BZK, 2019). Samenwerkingen tussen publieke en private partijen die tot stand komen door overheidsinitiatieven krijgen dan ook de meeste aandacht in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (Ministerie van BZK, 2019). Er kan sprake zijn van overheidsinitiatieven bij PPS wanneer overheden een doel en de mogelijkheden voor een ruimtelijke opgave voor ogen hebben. Overheden zetten dan een programma van eisen uiteen dat bestaat uit randvoorwaarden, waaraan marktpartijen ten minste moeten voldoen bij het opstellen van een plan. Vervolgens wordt nagegaan of een een-op-een samenwerking mogelijk is of dat de ruimtelijke ontwikkeling valt onder de aanbestedingsregelgeving. Het selecteren van één of meerdere marktpartijen op basis van een een-op-een samenwerking wordt echter door veel overheden vooraf al uitgesloten. Dit is te verklaren doordat overheden doorgaans concurrentie tussen marktpartijen beogen bij de verkoop van overheidsgrond. Het gemeentelijke in- en verkoopbeleid bepaalt dat concurrentie noodzakelijk is bij het verkopen van publieke gronden (Ministerie van BZK, 2019).

2.3.1. Aanbestedingsprocedure

De wijze waarop marktpartijen met elkaar concurreren en het selecteren van één of meerdere marktpartijen wordt gereguleerd door de Europese aanbestedingsregelgeving. In een aanbestedingsprocedure worden meerdere marktpartijen toegelaten die afzonderlijk van elkaar, rekening

houdend met de randvoorwaarden van de gemeente, een plan opstellen voor de aanpak van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Bij complexe ruimtelijke opgaven kan een aanbesteding bestaan uit een concurrentiegerichte dialoog tussen de gemeente en marktpartijen. Bij een concurrentiegerichte dialoog gaan gemeenten met de afzonderlijke deelnemende marktpartijen in gesprek om complexe onderdelen van het ingezonden plan te bespreken en elkaars wensen en rollen af te stemmen. Op deze manier kan het ingezonden plan aangescherpt en aangepast worden. Bijgevolg worden de voorstellen van de verschillende marktpartijen getoetst aan beoordelingscriteria die voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure helder dienen te zijn. Het plan dat het beste aan deze criteria voldoet en de verwachtingen van de gemeente het meest tegemoetkomt, zal worden uitgekozen. Met de winnende marktpartij wordt vervolgens een PPS aangegaan. Bij een aanbestedingsprocedure moeten gemeenten zich houden aan de Europese regelgeving. Het primaire doel van de aanbestedingsregelgeving is het waarborgen van een vrije interne markt, waarbij transparantie, gelijke behandeling, proportionaliteit en objectiviteit altijd de uitgangspunten zijn. (Ministerie van BZK, 2019).

Uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) blijkt echter dat het deelnemen aan een aanbestedingsprocedure in populariteit is afgenomen bij marktpartijen en gemeenten. Dit kan worden verklaard door veranderende marktomstandigheden, waarbij de kredietcrisis ertoe heeft geleid dat marktpartijen minder risico's begonnen te nemen om zich in te schrijven voor een aanbesteding van een project met een hoog risicoprofiel. Daarnaast is het vertrouwen in aanbesteden gedaald doordat een aanbesteding vaak moeilijk te financieren is voor marktpartijen vanwege de hoge kosten die het met zich meebrengt. In een aanbestedingsprocedure gaat veel tijd, geld en capaciteit van de private partij zitten, waarbij ze het risico lopen de aanbesteding te verliezen. Bovendien heeft de toenemende complexiteit van ruimtelijke ontwikkeling ertoe geleid dat aanbestedingsprocedures minder geliefd zijn. Dit kan verklaard worden door de toenemende behoefte aan kennis van zowel de overheid als de markt bij de ontwikkeling van een complexe ontwikkeling. Overigens nemen de belangen en ambities van publieke partijen steeds meer toe, waardoor de haalbaarheid van een project onder druk kan komen te staan. Denk bijvoorbeeld aan duurzaamheidsaspecten waaraan een ruimtelijke ontwikkeling moet voldoen. Bovendien is het voor dergelijke duurzaamheidsaspecten niet altijd mogelijk om op voorhand aan te geven aan welke maatregelen de meeste behoefte zijn en er gelden vaak geen duidelijke wettelijke eisen. Aanbestedingsprocedures zijn daarom weinig geschikt voor het inpassen van flexibiliteit en om gedurende het planvormingsproces te onderzoeken welke maatregelen het meest wenselijk zijn (Ministerie van BZK, 2019).

2.4. Marktinitiatieven bij partnerschap-PPS

Aan de andere kant kan een PPS ontstaan door marktinitiatieven. Er kan sprake zijn van een PPS op basis van een marktinitiatief als een gemeente er nog niet over uit is wat voor ontwikkeling op een bepaalde plek moet plaatsvinden of wanneer het initiatief voor de beoogde ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke visie (Ministerie van BZK, 2019). Een marktpartij kan dan een ongevraagd voorstel, oftewel *unsolicited proposal*, voor een ruimtelijke ontwikkeling indienen bij de gemeente (Ministerie van BZK, 2019; Lenferink et al., 2014). Indien de gemeente akkoord gaat met het *unsolicited proposal* en er zeker van is dat niet verder gezocht hoeft te worden naar andere ruimtelijke invullingen van dat gebied, kan een een-op-een samenwerking worden aangegaan met de initiërende marktpartij. Daarnaast kan er sprake zijn van een marktinitiatief bij een PPS als marktpartijen beschikken over grond of vastgoed op de plek van de beoogde ontwikkeling. Ook dan ligt een een-op-een samenwerking vaak voor de hand (Ministerie van BZK, 2019).

Bij een een-op-een samenwerking wordt een directe samenwerking aangegaan tussen de publieke en private partij, zonder dat een aanbestedingsprocedure plaatsvindt. Hoewel in paragraaf 2.3. naar voren komt dat gemeenten een een-op-een samenwerking vaak op voorhand uitsluiten en deze vorm daardoor in mindere mate voorkomt, blijkt dat het ook mogelijkheden biedt om gezamenlijk op een snelle, simpele en goede manier tot de planvorming te komen. Bij een een-op-een samenwerking is er sprake van een vroegtijdige samenwerking en begint de samenwerking tussen publieke en private partijen met het bereiken van consensus over de ruimtelijke ontwikkeling, de uitvoering ervan, de manier van samenwerken en de algemene voorwaarden waaraan de ontwikkeling moet voldoen. De afspraken die worden gemaakt worden contractueel geborgd in een samenwerkings- of intentieovereenkomst. Bovendien zal ook tijdens een een-op-een selectie ten alle tijden opgelet moeten worden dat voldaan wordt aan de Europese regelgeving (Ministerie van BZK, 2019).

De manier van samenwerken tussen publieke en private partijen is echter afhankelijk van het soort marktinitiatief. Met een soort marktinitiatief wordt bedoeld dat (1) het marktinitiatief een publiek belang dient, (2) dat het een privaat belang heeft, (3) dat het initiatief zowel publiek als privaat belang dient. Bij elk soort marktinitiatief zullen gemeente zich over het algemeen faciliterend opstellen. Hierbij is de private partij verantwoordelijk voor het uitwerken van het ruimtelijk plan en is de publieke partij slechts verantwoordelijk voor het opstellen van het publieke kader (Ministerie van BZK, 2019). Wanneer het marktinitiatief in hoge mate het belang van de overheid dient, zal de gemeente zich naast de faciliterende rol, actief opstellen bij de ontwikkeling van het marktinitiatief door bijvoorbeeld voor een deel de inrichting en het beheer van de publieke ruimte voor de rekening te nemen. Indien een marktinitiatief met name van belang is voor de private partij en/of de private partij grotendeels de grond in bezit heeft, beperkt de gemeente zich enkel tot faciliterende taken. Ze zullen zich dan alleen richten op publiekrechtelijke bevoegdheden. Als een marktinitiatief voor publieke én private partijen van belang zijn, zal de gemeente zich naast de faciliterende rol aannemen, op een actieve wijze toezien op het proces om tot de ruimtelijke ontwikkeling te komen (Ministerie van BZK, 2019).

Hoewel uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) blijkt dat marktinitiatieven bij PPS in beperkte mate voorkomen, blijkt uit Heurkens (2012) dat marktinitiatieven bij ruimtelijke ontwikkelingen steeds vaker toenemen. Dit kan worden verklaard door de toenemende financiële afhankelijkheid van private partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen en door de verschuiving van *state-led planning* naar *market-led planning* (Heurkens, 2012; Heurkens & Hobma, 2014). Deze verschuiving heeft betrekking op de aansturing van ruimtelijke projecten. Private partijen nemen steeds meer de leidende rol en zijn actiever betrokken bij planningsprocessen. Dit komt omdat marktpartijen in plaats van gemeenten steeds vaker grond verwerven en daarmee de grond in bezit hebben voor een beoogde ruimtelijke ontwikkeling (Ministerie van BZK, 2019). Naast het soort marktinitiatief, is de grondpositie bepalend voor de rol die publieke en private partijen aannemen tijdens een ruimtelijke ontwikkeling. Publieke partijen stellen zich daarom steeds vaker faciliterend en reactief op bij de planvorming van een ruimtelijke opgave (Ministerie van BZK, 2019; Heurkens, 2009; Heurkens & Hobma, 2014). Terwijl de private partij verantwoordelijk is voor het plan en de risico's van het project draagt, stelt de gemeente de algemene gemeentelijke kaders voor de ruimtelijke opgave op en heeft een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid bij de planvorming (Ministerie van BZK, 2019). Heurkens (2009) stelt dat bezuinigingen van de overheid op besluitvormings- en ruimtelijke ontwikkelingsprocessen hebben geleid tot een reactieve rol van lokale overheden. Heurkens & Hobma (2014) zeggen dat het tekort aan financiële middelen van de overheid het gevolg is van een actieve positie van de overheid binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Heurkens & Hobma (2014) stellen dat het voeren van actief grondbeleid zijn grenzen heeft bereikt en pleiten voor een faciliterende rol van de overheid bij ruimtelijke projecten. Dit zou de weg vrij maken voor meer marktinitiatieven (Heurkens & Hobma, 2014).

2.5. Marktinitiatieven bij PPS: meerwaarde en dilemma's

Uit de literatuur komt naar voren dat marktinitiatieven bij PPS zowel meerwaarde als dilemma's met zich mee brengen. De meerwaarde en dilemma's worden besproken aan de hand van de volgende thema's: complexiteit, uitwisselen van elkaars kennis en middelen, proceduredtijd, innovatie en creativiteit, een-op-een samenwerking, verschillende belangen en compromitterende karakter en vertrouwen. In tabel 2.2. op pagina 25 wordt per thema een overzicht gegeven van de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS.

2.5.1. Complexiteit

Wanneer de markt het initiatief neemt, zijn deze marktpartijen vanaf het begin betrokken bij het planningsproces (Ministerie van BZK, 2019). Dit kan ervoor zorgen dat de complexiteit van zowel de ruimtelijke opgave als ook van het planningsproces verminderd kan worden (Lenferink et al., 2014; Nijsten, Arts & Sandee, 2010). Doordat publieke en private partijen vanaf het begin met elkaar samenwerken, kan de private partij inzicht krijgen in de planningsprocedures en de visies en wensen van de publieke partij. Voor de publieke partij kan het van toegevoegde waarde zijn dat de private partij vanaf het begin zijn praktische informatie, kennis en expertise deelt. Volgens Lenferink et al. (2014) is samenwerken in een vroegtijdig stadium tussen publieke en private partijen essentieel om een gezamenlijk doel te bepalen en een succesvol plan te ontwikkelen.

Uit Pongsiri (2002) daarentegen blijkt dat wanneer private partijen vanaf het begin betrokken zijn bij het planningsproces dit juist kan leiden tot een complexer proces. Dit komt omdat het moeilijk blijkt te zijn voor publieke partijen om tegelijkertijd zowel de planvorming als ook de samenwerking met de private partij te managen (Lenferink et al., 2014; Bult-Spiering & DeWulf, 2006). Daarnaast zouden de 'cultuurverschillen' tussen de publieke en private partijen, de verschillende ervaringen in ruimtelijke ontwikkelingen en het verschil in verwachtingen van de ontwikkeling van de publieke en private partijen kunnen leiden tot een complexer proces (Bult-Spiering & DeWulf, 2006; Lenferink et al., 2014). Bovendien blijkt uit Lenferink et al. (2014) dat de private partijen de procedures en regels die bij de planvorming een rol spelen en de intensieve samenwerking met de publieke partij vaak lijken te onderschatten. Marktinitiatieven vragen daarom om meer aanhoudende en gedreven inspanning van de private partij dan wanneer het initiatief voor de ontwikkeling vanuit de overheid zou komen (Lenferink et al., 2014).

2.5.2. Uitwisselen van elkaars kennis en middelen

Uit Osei-Kyei, Chan, Dansoh, Ofori-Kuragu & Owusu (2018a) blijkt dat marktinitiatieven bij PPS vaak een meerwaarde kunnen zijn voor de publieke sector, aangezien publieke partijen vaak een beperkte capaciteit hebben om voorbereidende studies te doen voor een ruimtelijke ontwikkeling. Gebrek aan technische en financiële middelen om een behoefteanalyse te doen en haalbaarheidsstudies uit te voeren vóór het uitzetten van een aanbesteding, kunnen voor publieke partijen een belangrijke motivatie zijn om op de inspanningen van private partijen te vertrouwen en marktinitiatieven te omarmen (Ng, Wong, & Wong, 2012; Hodges & Dellacha, 2007; Osei-Kyei et al., 2018a; Lenferink et al., 2014). Daarnaast blijkt uit Lenferink et al. (2014) dat de gedetailleerde informatie van de private partijen over de financiële en technische haalbaarheid in een vroeg stadium van het van een project van toegevoegde waarde is. Dit kan verklaard worden doordat private partijen vanuit een *businesscase-optiek* naar een ruimtelijke opgave kijken, waarbij afwegingen worden gemaakt tussen de betaalbaarheid en het investeringsrendement (Flyvbjerg, Holm & Buhl, 2002; Siemiatycki, 2009). Volgens Lenferink et al. (2014) kan dit perspectief van toegevoegde waarde zijn voor het bepalen van een realistisch doel en het nemen van beter onderlegde

beslissingen dan wanneer publieke partijen een haalbaarheidsstudie uitvoeren. Daarnaast blijkt uit Lenferink et al. (2014) dat private partijen het planvormingsproces kunnen professionaliseren en inhoudelijk optimaliseren. Aangezien private partijen inzicht hebben in de markt vraag, kunnen zij een programma met bijbehorende functies opstellen die deze vraag tegemoetkomt (Ministerie van BZK, 2019). Bovendien, wanneer praktische kennis, expertise en ervaringen van private partijen vanaf het begin worden meegenomen in de planvorming, kan het de relatie tussen publieke en private partijen verbeteren (Lenferink et al., 2014; Bult-Spiering & DeWulf, 2006; Siemiatycki, 2009). In de vroege fase van de planvorming liggen de opties voor de ontwikkeling van het plan nog open. Interactie met private partijen in de vroege fase van de planvorming kan onenigheden in een later stadium van de ruimtelijke ontwikkeling voorkomen of verminderen. Voor private partijen is het ook van toegevoegde waarde om vanaf het begin betrokken te zijn bij het planningsproces, aangezien ze inzicht krijgen in de planningsprocedures en de visies van de gemeente (Lenferink et al., 2014).

Naast deze meerwaarde zijn er echter ook dilemma's bij het uitwisselen van hulpmiddelen tussen publieke en private partijen. Uit Yun et al. (2015) blijkt dat financiële steun van de overheid afhankelijk is van of het initiatief afkomstig is van de overheid of wanneer er sprake is van een marktinitiatief. Marktinitiatieven lijken vaak minder financiële steun van de overheid te krijgen, omdat het door de private partij wordt geïnitieerd (Yun et al., 2015). Dit komt omdat marktinitiatieven minder legitiem zijn dan overheidsinitiatieven om door de publieke partij te worden ondersteund, zeker wanneer de grond van de beoogde ontwikkeling van de overheid is (Yun et al., 2015; Ministerie van BZK, 2019). Desalniettemin is financiële steun van de publieke partij volgens Yun et al. (2015) van belang voor het slagen van een PPS-opgave.

2.5.3. Proceduretijd

Uit Yun et al. (2015) komt naar voren dat de voorbereiding van een marktinitiatief minder tijd in beslag neemt dan de voorbereiding van een overheidsinitiatief. Uit Osei-Kyei et al. (2018a) blijkt dat publieke partijen marktinitiatieven omarmen, omdat het een snellere manier lijkt te zijn om een PPS te verwezenlijken dan wanneer een overheidsinitiatief aan de basis ligt van een PPS. Overheidsinitiatieven bij PPS lijken tijdrovend, aangezien ze een gestructureerd planningsproces moeten doorlopen. Er zal dan een aanbestedingsprocedure moeten plaatsvinden, dat vaak lang kan duren. Publieke partijen zien marktinitiatieven daarom vaak als een snelle manier om tot een PPS te komen. De directe onderhandeling kan ervoor zorgen dat een langdurig aanbestedingsproces vermeden kan worden en dat het tijd bespaart (Osei-Kyei et al., 2018a; Zawawi, Kulatunga & Thayaparan, 2016). Daarnaast kan de voegtijdige afstemming tijdens het planvormingsproces, ervoor zorgen dat bezwaren van de publieke partij vermeden kunnen worden en dat vertragingen kunnen worden weggenomen (Ministerie van BZK, 2019). Verder blijkt uit Lenferink et al. (2014) dat de professionele, zakelijke houding die private partijen kunnen aannemen in een planningsproces ervoor kan zorgen dat deadlines en afspraken worden nagekomen. Op deze manier kunnen private partijen de overheid helpen disciplineren om zich aan de deadlines te houden (Sager, 2009; Lenferink et al., 2014).

Uit Lenferink et al. (2014) blijkt echter dat private partijen in de praktijk, de duur de planvorming van een marktinitiatief vaak onderschatten. In Yun et al. (2015) komt naar voren dat marktinitiatieven juist ook tot vertraging kunnen leiden bij een PSS-proces. Dit kan vóórkomen wanneer de vergunning voor het geïnitieerde plan op zich laat wachten en/of wanneer er weerstand blijkt te zijn van het maatschappelijk middenveld. Wanneer dergelijke risico's in een vroeg stadium niet goed worden overwogen, kan het proces vertraagd worden (Yun et al., 2015).

2.5.4. Creativiteit en innovatie

Terwijl sommigen een PPS op basis van een marktinitiatieven juist als bevorderend zien voor de innovatie en creativiteit van een ruimtelijk plan, zien anderen het eerder als een belemmering om een creatief en innovatief plan te ontwikkelen. Marktinitiatieven kunnen voor private partijen de mogelijkheid bieden om *out-of-the-box* te denken en met creatieve en innovatieve oplossingen te komen voor complexe ruimtelijke opgaven en/of maatschappelijke problemen (Lenferink et al., 2014; Nijsten et al., 2010; Osei-Kyei et al., 2018a). Private partijen zijn op deze manier niet gebonden aan de door de overheid opgestelde randvoorwaarden dan wanneer het idee vanuit de overheid zou komen. Uit Osei-Kyei et al. (2018a) blijkt dat innovatie en creativiteit van een ruimtelijk plan voor publieke partijen een belangrijke motivatie is om een marktinitiatief te accepteren en een PPS aan te gaan. Bovendien blijkt uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) dat door vroegtijdige afstemming tussen publieke en private partijen de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling ten goede kan komen. Overigens kan een marktinitiatief ervoor zorgen dat een ontwikkeling van de grond kan komen, wanneer een private partij een goed idee heeft voor een gebied waarvan de publieke partij nog niet voor ogen heeft wat ermee moet gebeuren (Ministerie van BZK, 2019).

Innovatie en creativiteit kan ook juist behouden blijven bij marktinitiatieven. Dit wordt verklaard doordat bij marktinitiatieven geen aanbestedingsprocedure plaatsvindt, maar vaak een directe onderhandeling met de initiërende private partij wordt aangegaan. Concurrentie tussen de onafhankelijke marktpartijen, dat innovatie en creativiteit zou uitlokken, blijken bij marktinitiatieven uitgesloten te zijn (Zawawi et al., 2016; Osei-Kyei et al., 2018b; Lenferink et al., 2014).

2.5.5. Een-op-een samenwerking

Een een-op-een selectie met marktpartijen kan voor private partijen als meerwaarde worden gezien, omdat het marktinitiatief dan bescherming biedt tegen de intellectuele eigendomsrechten van het initiatief van de private partij. Om schenden van de eigendomsrechten van de marktinitiatieven te voorkomen lijken publieke partijen daarom steeds vaker te neigen naar het aangaan van een een-op-een samenwerking, zonder een aanbestedingsprocedure eraan vooraf te laten gaan (Osei-Kyei et al., 2018a; Hodges & Dellacha, 2007; Søreide, 2006). Een andere meerwaarde voor een een-op-een selectie met marktpartijen is de belangstelling van private partijen om een PPS aan te gaan. Private partijen kunnen op deze manier kosten besparen. Wanneer marktpartijen meedoen aan een aanbestedingsprocedure kunnen ze het risico lopen dat ze niet worden uitgekozen, terwijl ze wél kosten hebben gemaakt om het voorstel uit te werken (Søreide, 2006; Zawawi et al., 2016; Ministerie van BZK, 2019).

Aan de andere kant worden marktinitiatieven bij PPS door sommigen als controverserig beschouwd (Osei-Kyei et al., 2018a; Hodges & Dellacha, 2007; Osei-Kyei et al., 2018b; Zawawi et al., 2016). Uit Hodges & Dellacha (2007) blijkt dat marktinitiatieven het mogelijk maken om rechtsreeks met de initiërende marktpartij een samenwerking aan te gaan, zonder dat er voldoende transparantie is geweest over het selectieproces van deze partij en zonder dat er competitie heeft plaatsgevonden tussen andere onafhankelijke marktpartijen. Marktinitiatieven bij PPS kunnen hierdoor beschuldigd worden van corruptie, een slechte prijskwaliteitverhouding van het ruimtelijk plan en vriendjespolitiek (Osei-Kyei et al., 2018a; Zawawi et al., 2016; Hodges & Dellacha, 2007). Door rechtstreeks een PPS aan te gaan met de initiërende marktpartij, zonder een aanbestedingsprocedure te laten plaatsvinden, zouden PPS-contracten onderhands kunnen worden toegekend aan bekende marktpartijen (Osei-Kyei et al., 2018a). Volgens Osei-Kyei et al. (2018a) kan dit voor publieke partijen een reden zijn om marktinitiatieven te accepteren. Dit kan echter leiden tot negatieve percepties en weerstand vanuit de gemeenschap (Osei-Kyei et al., 2018b). Voor overheden kan een PPS op basis van een marktinitiatief een hoog risico zijn,

aangezien private partijen op deze manier bevoordeeld kunnen worden (Osei-Kyei et al., 2018b). Uit Hodges & Dellacha (2007) blijkt dat het risico van een marktinitiatief bij een PPS ligt bij het aangaan van de directe samenwerking met de initiërende marktpartij en niet bij het marktinitiatief zelf. Door marktinitiatieven bij PPS te voorzien van een transparant, concurrerend proces dat eerlijke kansen biedt voor andere marktpartijen om een aanbesteding te winnen, kunnen dergelijke risico's verminderd worden (Hodges & Dellacha, 2007; Ministerie van BZK, 2019).

2.5.6. Verschillende belangen en compromitterende karakter

Bij een PPS kunnen de commerciële belangen van de private partij en de maatschappelijke belangen van de publieke partij bij elkaar gebracht worden door op zoek te gaan naar consensus (O'Flynn & Wanna, 2008; Pierre & Peters, 2012; Swyngedouw, 2005; Ministerie van BZK, 2019; Innes & Booher, 1999). Een een-op-een samenwerking met een initiërende marktpartij kan een meerwaarde zijn om vanaf het begin, tijdens het planvormingsproces, met elkaar samen te werken en te kunnen inspelen op de verschillende belangen (Ministerie van BZK, 2019; O'Flynn & Wanna, 2008; Jessop, 1998; Heurkens, 2012). Uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) komt naar voren dat wanneer beide partijen vanaf het begin transparant zijn over hun belangen, elkaars belangen begrijpen en deze met elkaar afstemmen, deze verschillende belangen kunnen samenkomen in een gemeenschappelijk doel. Daarnaast blijkt uit Ng et al. (2012) dat wanneer partijen vanaf het begin hun gedachten uitwisselen en met elkaar in discussie gaan, het toekomstige onenigheden kan vermijden of verminderen en de samenwerking verbeterd kan worden. Wanneer een aanbestedingsprocedure zou plaatsvinden en de publieke partij een uitvraag zou uitzetten, blijkt het lastig te zijn voor de publieke partij om de belangen van private partijen in te schatten en op te nemen in de uitvraag. Bovendien moeten publieke partijen opletten dat ze bij het opstellen van een uitvraag, niet overwegend aansluiten bij het belang van de overheid (Ministerie van BZK, 2019).

Een mogelijk dilemma van marktinitiatieven bij PPS kan zijn dat de publieke belangen (buiten de algemene randvoorwaarden uit het publieke kader) slechts omgezet kunnen worden in wensen in plaats van eisen bij de planvorming. Wanneer het initiatief van de ruimtelijke ontwikkeling vanuit de markt komt en de publieke partij een faciliterende rol inneemt, kan een publieke partij op basis van de Europese aanbestedingsregelgeving enkel wensen meegeven aan een private partij bij de planvorming van een ruimtelijke opgave (Ministerie van BZK, 2019). Dit leidt ertoe dat een publieke partij wordt beperkt in keuzevrijheid bij de planvorming (Siemiatycki, 2009). Daarnaast blijkt uit Heurkens (2012) dat consensusvorming tussen publieke en private partijen bij de planvorming kan leiden tot een plan dat inhoudelijk niet optimaal kan zijn. Het compromitterende karakter kan volgens Heurkens (2012) mogelijk proces- en productinnovaties schaden.

2.5.7. Vertrouwen

Vertrouwen en begrip blijken essentieel te zijn voor een goede samenwerking (Ministerie van BZK, 2019; Siemiatycki, 2009; Van den Hurk & Verweij, 2017). Marktinitiatieven bij PPS kunnen van toegevoegde waarde zijn voor de vertrouwensband tussen publieke en private partijen, aangezien het de mogelijkheid biedt om vanaf het begin samen te werken (Dewulf & Kadefors, 2012). Uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) blijkt dat het belangrijk is om vanaf het begin met elkaar te interacteren en communiceren om onderling vertrouwen te creëren, elkaar beter te leren kennen en elkaar te begrijpen. Wanneer publieke en private partijen vanaf het begin zullen samenwerken, kan het vertrouwen tussen beide partijen binnen de samenwerking versterkt worden. Het vertrouwen kan worden vergroot door vanaf het begin transparant te zijn naar elkaar over de haalbaarheid en de inhoud van de ruimtelijke opgave (Ministerie van BZK, 2019). Wanneer een PPS ontstaat vanuit een overheidsinitiatief,

kan vaak niet vanaf het begin gebouwd worden aan wederzijds vertrouwen. Bij de planvorming vindt nog geen samenwerking plaats, aangezien er vaak sprake is van een aanbestedingsprocedure (Dewulf & Kadefors, 2012).

Het blijkt echter lastig te zijn om het vertrouwen vanaf het begin te waarborgen en dit vertrouwen ook vast te houden. Dit komt omdat een ruimtelijke ontwikkeling vaak een langdurig proces kan zijn, waarin het essentieel is dat zowel de publieke als private partijen elkaar vertrouwen en begrijpen. Desalniettemin blijkt het niet vanzelfsprekend te zijn dat daadwerkelijk een vertrouwensband tussen publieke en private partijen zal ontstaan. Het blijkt daarom een uitdaging te zijn om in het begin van de samenwerking na te gaan hoe de totstandkoming van vertrouwen gestimuleerd kan worden (Ministerie van BZK, 2019).

2.5.8. Overzicht meerwaarde en dilemma's marktinitiatieven bij PPS

Onderstaande tabel (tabel 2.2.) geeft een overzicht weer van de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS die afkomstig zijn uit de literatuur. De meerwaarde en dilemma's zijn per thema weergegeven: complexiteit, uitwisselen van elkaars kennis en middelen, proceduretijd, innovatie en creativiteit, een-op-een samenwerking, verschillende belangen en compromitterende karakter en vertrouwen.

Thema	Meerwaarde uit theoretisch kader	Dilemma's uit theoretisch kader
Complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Verminderen complexiteit ruimtelijke opgave en planningsproces. • Private partij krijgt vanaf begin inzicht in planningsprocedures en visies gemeente. • Praktische kennis en expertise van private partij wordt vanaf begin gedeeld. • Bepalen van een gezamenlijk doel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexer planningsproces. • Publieke partij moet zowel de planvorming als de PPS managen. • Verschillende 'cultuurverschillen', ervaringen en verwachtingen van publieke en private partijen. • Onderschatten van procedures, regels en intensieve interactie door private partij. • Meer inspanning van private partij dan bij overheidsinitiatief.
Uitwisselen van elkaars kennis en middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte capaciteit van publieke partij voor voorbereidende studies. • <i>Businesscase-optiek</i> naar project door private partij voor bepalen realistisch doel. • Professionaliseren en inhoudelijk optimaliseren planvormingsproces door private partij. • Inspelen van private partij op vraag uit markt naar programma en functies. • Praktische kennis en expertise van private partij wordt vanaf begin gedeeld. • Private partij krijgt vanaf begin inzicht in planningsprocedures en visies gemeente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktinitiatief krijgt minder financiële steun dan overheidsinitiatief.

	<ul style="list-style-type: none"> • Kan relatie publieke en private partijen verbeteren en latere onenigheden voorkomen/verminderen. 	
Proceduretijd	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding is sneller dan overheidsinitiatief. • Bezwaren publieke partij en vertraging kunnen worden vermeden. • Zakelijke houding private partij kan publieke partij helpen disciplineren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Duur van planvorming kan door private partijen worden onderschat. • Kan tot vertraging leiden wanneer risico's niet goed worden overwogen.
Creativiteit en innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderend voor innovatie en creativiteit plan. • Private partijen kunnen <i>out-of-the-box</i> denken. • Betere kwaliteit van project. • Van de grond komen ontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Belemmert creativiteit en innovatie van plan door gebrek concurrentie.
Een-op-een samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Meer belangstelling van private partij. • Directe onderhandeling biedt bescherming tegen intellectuele eigendomsrechten van initiatief private partij. • Kosten besparend voor de private partij. 	<ul style="list-style-type: none"> • Worden als controversie beschouwd door gebrek aan competitie. • Onvoldoende transparantie over selectieprocedure. • Worden beschuldigd van corruptie, slechte prijskwaliteitverhouding en vriendjespolitiek. • Onderhands contracten toekennen aan bekende private partij. • Negatieve percepties en weerstand uit gemeenschap.
Verschillende belangen en compromitterende karakter	<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf het begin transparant zijn over elkaars belangen. • Vanaf het begin elkaars belangen begrijpen en met elkaar afstemmen. • Vanaf het begin gemeenschappelijk doel creëren. • Toekomstige onenigheden vermijden of verminderen en samenwerking verbeteren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door faciliterende rol, kunnen publieke belangen slechts omgezet worden in wensen. • Beperkte keuzevrijheid van publieke partij bij planvorming. • Consensus kan proces-en productinnovatie schaden.
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf begin vertrouwensband creëren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lastig om vertrouwen vanaf het begin te waarborgen en vast te houden. • Niet vanzelfsprekend dat vertrouwensband ontstaat. • Uitdaging hoe vertrouwen kan ontstaan en gestimuleerd kan worden.

Tabel 2.2.: Overzicht meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS uit theoretisch kader.

3. METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk wordt inzicht verkregen in het onderzoeksproces en worden de methodologische keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek uiteengezet en toegelicht. Allereerst wordt aandacht besteed aan het onderzoeksontwerp, waarin de gekozen onderzoeksbenadering wordt gemotiveerd en waarin wordt uitgelegd hoe de empirische data verzameld zijn. Vervolgens wordt de keuze voor de onderzoekseenheden verantwoord. Tevens zullen de abstracte begrippen geoperationaliseerd worden en zal besproken worden hoe de empirische data geanalyseerd zijn. Verder wordt toegelicht dat het onderzoek valide, betrouwbaar en ethisch verantwoord is uitgevoerd. Tot slot wordt een beschrijving gegeven van de context van de PPS-case.

3.1. Onderzoeksontwerp

In deze paragraaf wordt de onderzoeksopzet beschreven en worden de methodologische beslissingen die in dit onderzoek zijn genomen om de onderzoeksvraag *“Wat zijn de meerwaarde en dilemma’s van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen en hoe geldt dit voor Schieveste?”* te beantwoorden, toegelicht. Allereerst wordt verklaard waarom gekozen is voor bureauonderzoek, een kwalitatieve onderzoeksmethode en waarom een enkelvoudige casestudie naar Schieveste is gedaan. Tevens wordt uitgelegd waarom voor semigestructureerde interviews is gekozen.

3.1.1. Bureauonderzoek, een kwalitatieve benadering en een enkelvoudige casestudie

Voor het verzamelen van onderzoeksresultaten is zowel gebruik gemaakt van primaire als secundaire dataverzameling. Allereerst is gebruik gemaakt van bureauonderzoek om de secundaire data te verzamelen. Door middel van bureauonderzoek naar wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten is nagegaan wat de meerwaarde en dilemma’s van marktinitiatieven bij PPS zijn. Daarnaast is de primaire dataverzameling noodzakelijk geweest om te achterhalen hoe deze meerwaarde en dilemma’s gelden voor Schieveste. Om inzicht te krijgen in het samenwerkingsproces tussen de publieke en private partijen lag een kwalitatieve benadering het meest voor de hand. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om subjectieve en interpretatieve onderzoeksresultaten te verkrijgen (Boeije, 't Hart & Hox, 2009). Aangezien dit onderzoek ingaat op de context van Schieveste is een kwalitatieve benadering het meest geschikt om de context en aard van het samenwerkingsproces te analyseren. Op deze manier kan antwoord gegeven worden op de ‘hoe-vraag’, namelijk hoe de meerwaarde en dilemma’s van marktinitiatieven bij PPS gelden voor Schieveste (Lucassen & Olde-Hartman, 2007). Bovendien kan kwalitatief onderzoek een geschikte benadering zijn om gevoelige onderwerpen te behandelen (Bryman, 2016). Het verloop van het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen kan echter gevoelige informatie bevatten. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, is kwalitatief onderzoek een geschiktere manier om de subjectieve inzichten van de respondenten te verkrijgen. (Bryman, 2016).

Om het onderzoek uit te voeren is gebruik gemaakt van een casestudie. Een casestudie is een ideale manier om concrete en contextafhankelijke informatie van een praktijksituatie te verkrijgen (Barzelay, 1993). In dit geval is een casestudie een passende manier om inzicht te krijgen in de meerwaarde en dilemma’s van het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen bij Schieveste. Meer specifiek is gekozen voor een enkelvoudige casestudie. Volgens Yin (2009) is een enkelvoudige casestudie passend als het om een extreme, unieke of kritieke case gaat. Schieveste kan gezien worden als een unieke case aangezien het niet vaak voorkomt dat een PPS op basis van een marktinitiatief ontstaat, waarbij publieke en private partijen tijdens het planvormingsproces intensief hebben samengewerkt. Bovendien is hier ook

nog maar zeer weinig onderzoek naar gedaan, waardoor in de literatuur nog maar weinig bekend is over marktinitiatieven bij PPS. Door middel van een holistisch en diepgaand onderzoek naar het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen bij Schieveste kunnen de veronderstellingen uit de literatuur over de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS getoetst worden. Zo kan de enkelvoudige casestudie worden gebruikt om te bepalen in hoeverre de veronderstellingen correct zijn of dat een alternatieve reeks verklaringen relevanter zijn (Yin, 2009).

3.1.2. Selectie casestudie

Voor dit onderzoek is Schieveste geselecteerd als casestudie, omdat marktpartijen het initiatief hebben genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling en tijdens het planvormingsproces van het Masterplan Schieveste een intensieve samenwerking heeft plaatsgevonden tussen het consortium van marktpartijen en de gemeente, waarbij zowel de gemeente als de marktpartijen, ieder vanuit hun eigen rol zich samen hebben ingezet om tot het Masterplan Schieveste te komen. Er kan echter gediscussieerd worden wanneer een samenwerking tussen publieke en private partijen daadwerkelijk een PPS genoemd kan worden (Sanders & Heldeweg, 2014). Volgens Sanders & Heldeweg (2014) is onderstaande definitie van PPS het onderscheidende kenmerk, wanneer er daadwerkelijk gesproken kan worden over een PPS:

“PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid”. (Sanders & Heldeweg, 2014).

Eenzijds kan op basis van deze juridische definitie gesteld worden dat er bij Schieveste geen sprake is van een PPS in strikt juridische zin, omdat er geen sprake is van een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband. Dit komt omdat er bij Schieveste geen juridisch geldige samenwerkingsovereenkomst is getekend. Anderzijds kan op basis van het feit dat er bij Schieveste een juridisch geldige grondreserveringsovereenkomst is getekend, waarin onder andere de overlegstructuur tussen de gemeente en het consortium van ontwikkelaars is vastgelegd, wél gesproken worden van een PPS in algemene zin. Het is daarom dat hier in deze scriptie is gekozen voor Schieveste als voorbeeld van een PPS-case in algemene zin. Met de grondreserveringsovereenkomst aan de basis, zijn de marktpartijen en de gemeente een traject ingegaan om op basis van een intensieve samenwerking met elkaar tot een Masterplan te komen. Aangezien het niet vaak voorkomt dat er bij een marktinitiatief doormiddel van een intensieve overlegstructuur en gezamenlijke inspanning van de gemeente en de marktpartijen tijdens het planvormingsproces, een Masterplan tot stand is gekomen, is daarom vooralsnog voor Schieveste gekozen als voorbeeld van een vrij uniek PPS.

3.1.3. Semigestructureerde interviews

Om de empirische data te verzamelen zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Door middel van interviews kan in een korte tijd veel diepgaande informatie verkregen worden over het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen bij Schieveste (Scheepers, Tobi & Boeije, 2016). De interviewvragen zijn gebaseerd op de veronderstellingen uit de literatuur over de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS. Er is een uitgebreide vragenlijst samengesteld (zie bijlage 1), zodat de abstracte begrippen middels open vragen zo helder mogelijk geoperationaliseerd konden worden (Plochg & Van Zwieten, 2007). Bovendien kon door de uitgebreide vragenlijst voor alle veronderstellingen aan de respondenten gevraagd worden of en op welke manier de meerwaarde en dilemma's van toepassing zijn voor het samenwerkingsproces van Schieveste. De opgestelde vragenlijst heeft enige structuur. Zo zijn de vragen per thema samengesteld en ook per thema besproken tijdens de interviews.

Hierdoor kon bij de hoofdpunten van de thema's worden gebleven indien respondenten te ver uitweidden over bepaalde onderwerpen (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011; Ploch & Van Zwieten, 2007). Hoewel de thema's met de bijbehorende interviewvragen in een bepaalde volgorde zijn opgesteld, kon deze volgorde per interview ietwat verschillen en is deze aangepast aan het verloop van het gesprek, waardoor het interview op een natuurlijke wijze is verlopen. De vragenlijst diende als leidraad gedurende de interviews. Zo kon gecontroleerd worden of alle thema's en vragen behandeld waren. Ondanks dat de vragenlijst enige structuur had, is gekozen voor semigestructureerde interviews in plaats van gestructureerde interviews. Met semigestructureerde interviews heeft de interviewer enige ruimte om verdere vragen te stellen als reactie op wat als belangrijke antwoorden van de respondent worden beschouwd (Bryman, 2016).

De interviews hebben tussen 18 mei tot 11 juni plaatsgevonden. Door de omstandigheden van de COVID-19 pandemie in deze periode, kon het gros van de interviews niet *face-to-face* worden afgenomen. Om de semigestructureerde interviews alsnog op een zo goed mogelijke manier te laten plaatsvinden en om ervoor te zorgen dat de onderzoeksmethode voortgezet kon worden, heeft de meerderheid van de interviews middels videogesprekken plaatsgevonden. Zo kon alsnog de lichaamstaal worden meegenomen bij de interpretatie van bepaalde uitspraken (Doorewaard & Verschuren, 2007). Van de 11 interviews zijn twee interviews wegens praktische redenen *face-to-face* afgenomen en hebben de overige negen interviews middels videogesprekken plaatsgevonden. De interviews duurden gemiddeld één uur en alle interviews zijn bovendien afzonderlijk van elkaar afgenomen. Zo kon voorkomen worden dat respondenten elkaar zouden kunnen beïnvloeden en hierdoor sociaal wenselijke antwoorden zouden geven. Op basis hiervan kon de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten vergroot worden (Baarda, Bakker, Fischer, Julsing, Goede, Peters & Velden, 2013).

3.2. Onderzoekseenheden en selectie respondenten

Om na te gaan hoe de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS gelden voor Schieveste zijn vier soorten respondenten geselecteerd. De onderzoekseenheden betroffen zowel ambtenaren van de gemeente Schiedam, adviseurs van de Gemeente Schiedam, de vier bestuursleden van de Ontwikkelcombinatie Schieveste (hierna OCS) en adviseurs van de OCS. In tabel 3.1. staat een overzicht van alle respondenten met bijbehorende functie. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van hun kennis, ervaring en betrokkenheid bij het samenwerkingsproces tijdens de planvorming van het Masterplan, waarbij de onderzoeker het vermoeden had dat deze respondenten een potentiële bijdrage zou leveren aan zowel de dataverzameling en de analyse van de onderzoeksresultaten. Dit wordt door Scheepers et al. (2016) *theoretical sampling* genoemd. Middels deze selectiemethode zijn de respondenten doelgericht benaderd om een zo volledig mogelijke voorstelling te geven van de onderzochte context. Er is dan ook bewust gekozen voor een min of meer evenwichtige verdeling tussen publiek en privaat.

Door de betrokkenheid van het bedrijf KuiperCompagnons bij het planvormingsproces van Schieveste konden de respondenten op een eenvoudige manier geworven worden. Middels het netwerk van KuiperCompagnons kon toegang worden verkregen tot de contactgegevens van de respondenten en zijn de respondenten door middel van e-mails benaderd.

Respondenten	Organisatie Bedrijf	Publiek Privaat	Functie	Functie Schieveste	Datum & tijdstip interview
Respondent 1	Gemeente Schiedam	Publiek	Senior juridisch beleidsadviseur RO	Voorzitter werkgroep bestemmingsplan/MER	Woensdag 20 mei 10:00 uur
Respondent 2	Gemeente Schiedam	Publiek	Projectleider	Projectmanager gebiedsontwikkeling Schieveste	Woensdag 3 juni 13:00 uur
Respondent 3	Gemeente Schiedam	Publiek	Projectdirecteur gebiedsontwikkeling Schiedistrict, waaronder Schieveste	Projectdirecteur Schieveste	Maandag 18 mei 10:00 uur
Respondent 4	Vos & Partners Organisatieadviesbureau voor bouw en vastgoed	Adviseur publiek	Directeur Vos & Partners, door gemeente ingehuurd als adviseur voor projectdirecteur	Adviseur gemeente: voorzitter Topteam voorzitter werkgroep civiel plus informeel liaison officer	Maandag 25 mei 13:00 uur
Respondent 5	DCMR (Omgevingsdienst)	Adviseur publiek	Adviseur milieu en ruimte en Omgevingswet relatie manager bij DCMR Milieudienst Rijnmond	Adviseur gemeente en accounthouder voor Kwaliteitsdocument en MER	Maandag 18 mei 14:00 uur
Respondent 6	Dura Vermeer Bouw Zuid West BV.	Privaat	Senior Ontwikkelmanager	Bestuur OCS voorzitter werkgroep communicatie participatie	Woensdag 27 mei 10:00 uur
Respondent 7	Van Omme & de Groot	Privaat	Directeur projectontwikkeling	Bestuur OCS	Maandag 8 juni 11:30 uur
Respondent 8	Volker Wessels Vastgoed	Privaat	Regiomanager	Bestuur OCS	Dinsdag 2 juni 13:00 uur
Respondent 9	Synchroon	Privaat	Regiomanager en hoofd	Bestuur OCS voorzitter werkgroep bouwplanontwikkeling	Woensdag 27 mei 13:00 uur
Respondent 10	KuiperCompagnons	Adviseur privaat	Senior Planoloog projectleider	Adviseur OCS: assistentprojectleider bestemmingsplan	Donderdag 11 juni 14:00 uur
Respondent 11	KuiperCompagnons	Adviseur privaat	Jurist afdelingshoofd Advies	Adviseur OCS: projectleider bestemmingsplan	Donderdag 11 juni 10:00 uur

Tabel 3.1.: Overzicht respondenten met verdeling publiek-privaat en bijbehorende functie.

3.3. Operationalisering

Om duidelijkheid te verschaffen in de gebruikte terminologie in dit onderzoek, wordt in deze paragraaf voor de belangrijkste begrippen een uniforme betekenis gegeven. De begrippen die op basis van de literatuur tot stand zijn gekomen worden zo verder afgebakend. Op deze manier worden de abstracte begrippen omgezet in meetbare termen voor dit onderzoek.

3.3.1. Operationaliseren: complexiteit

De term *complexiteit* heeft betrekking op de PPS tijdens planningsproces. Hiermee wordt bedoeld of het planningsproces van marktinitiatieven bij PPS al dan niet als complex wordt ervaren en in welk opzicht. Hoewel enerzijds uit de literatuur naar voren komt dat het planningsproces van marktinitiatieven bij PPS als minder complex worden ervaren (Lenferink et al., 2014; Nijsten et al., 2010), blijkt anderzijds uit Pongsiri (2002) dat het juist als complexer wordt gezien. De complexiteit van het planningsproces is in dit onderzoek gemeten door de respondenten te bevragen over het nauwe en vroegtijdige samenwerkingsproces tussen de gemeenten en de OCS tijdens het opstellen van het Masterplan Schieveste. Om te meten of het samenwerkingsproces bij Schieveste heeft geleid tot een minder complex planvormingsproces en in welk opzicht, zijn vragen gesteld over de interactie tussen publieke en private partijen tijdens het planvormingsproces. Zo zijn de respondenten bevraagd over hoezeer de OCS inzicht heeft in de visies en wensen van de gemeente en hoezeer de praktische kennis en expertise van de OCS gedeeld is met de gemeente. Om te meten of het samenwerkingsproces bij Schieveste heeft geleid tot een complexer planvormingsproces en in welk opzicht, zijn de respondenten bevraagd over de invloed van de verschillen tussen de bedrijfscultuur van OCS en de overheidscultuur van de gemeente op het samenwerkingsproces, over het verschil in ervaringen in dergelijke ruimtelijke opgave zoals bij Schieveste tussen de gemeente en de OCS en over het verschil in verwachtingen over Schieveste tussen de gemeente en de OCS. Tevens zijn vragen gesteld over de geleverde inspanning van de partijen tijdens het planvormingsproces en over hoezeer de OCS op de hoogte was van de procedures en regels die bij het planningsproces een rol spelen.

3.3.2. Operationaliseren: uitwisselen van elkaars kennis en middelen

Met het *uitwisselen van elkaars kennis en middelen* wordt in dit onderzoek bedoeld in welke mate de OCS hun praktische kennis en expertise met de gemeente hebben gedeeld, in hoeverre de gemeente hun visie heeft uitgewisseld met de OCS en in hoeverre de gemeente financiële steun heeft gegeven aan de OCS voor het realiseren van het Masterplan. Om te meten in hoeverre de gemeente en de OCS kennis en middelen hebben uitgewisseld tijdens het planvormingsproces, zijn vragen gesteld over het delen van de resultaten van de behoefteanalyse en de financiële en technische haalbaarheidsstudies met elkaar. Daarnaast zijn de respondenten bevraagd welke kennis en middelen van zowel de OCS als de gemeente essentieel waren om te komen tot het Masterplan en in hoeverre het uitwisselen van kennis en middelen al dan niet heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de OCS en de gemeente.

3.3.3. Operationaliseren: proceduretijd

Het begrip *proceduretijd* wordt in dit onderzoek omschreven als de tijd die nodig is om samen met de OCS en de gemeente het Masterplan op te stellen. Uit Yun et al. (2015) komt naar voren dat de voorbereiding van marktinitiatieven bij PPS minder tijd in beslag neemt dan de voorbereiding van overheidsinitiatieven bij PPS. Om te meten of dit ook van toepassing is bij Schieveste zijn de respondenten bevraagd over de snelheid van het planvormingsproces en het verschil ten opzichte van de snelheid van het planvormingsproces wanneer er sprake is van een overheidsinitiatief. Bovendien zijn vragen gesteld over

mogelijke vertragingen tijdens het planvormingsproces en hoe ervoor is gezorgd dat het tempo in het planvormingsproces werd gehouden. In Yun et al. (2015) komt namelijk ook naar voren dat marktinitiatieven juist ook tot vertraging kunnen leiden bij een PSS-proces.

3.3.4. Operationaliseren: creativiteit en innovatie

Creativiteit en innovatie zijn in dit onderzoek gerelateerd aan het Masterplan. Terwijl sommigen PPS op basis van een marktinitiatieven juist als bevorderend zien voor de innovatie en creativiteit van een ruimtelijk plan, zien anderen het eerder als een belemmering om een creatief en innovatief plan te ontwikkelen (Lenferink et al., 2014; Nijsten et al., 2010; Osei-Kyei et al., 2018a). Om te meten of en in welk opzicht marktinitiatieven bij PPS voor een creatief en een innovatief Masterplan zorgen, zijn de respondenten gevraagd hun meningen te geven over de innovativiteit en creativiteit van het Masterplan en wat de verklaring is dat er al dan niet sprake is van een creatief en innovatief Masterplan.

3.3.5. Operationaliseren: een-op-een samenwerking

Een *een-op-een samenwerking* wordt in de literatuur omschreven als het aangaan van een directe samenwerking met private partij, zonder een aanbestedingsprocedure eraan vooraf te laten gaan (Ministerie van BZK, 2019). Om na te gaan of dit ook van toepassing is bij het planvormingsproces van Schieveste, zijn de respondenten onder andere bevraagd over de motieven waarom voor een directe samenwerking is gekozen, hoe de een-op-een selectie met de OCS heeft plaatsgevonden, over de voor- en nadelen van een directe samenwerking en over de manier waarop transparantie heeft plaatsgevonden naar de gemeenschap.

3.3.6. Operationaliseren: verschillende belangen en compromitterende karakter

Met *verschillende belangen* wordt in dit onderzoek de belangen van zowel de OCS als de belangen van de gemeente bedoeld voor het Masterplan. Om de verschillende belangen meetbaar te maken is zo al aan de OCS en de gemeente gevraagd wat hun belangen zijn, in hoeverre de (verschillende) belangen begrepen en geaccepteerd worden door beide partijen en in hoeverre deze belangen met elkaar botsen. Met het *compromitterende karakter* is gemeten in hoeverre de samenwerking tussen publieke en private partijen tijdens het planvormingsproces heeft geleid tot het bereiken van consensus over de belangen van de OCS en de gemeente. Om het compromitterende karakter te meten is aan de respondenten gevraagd hoe de belangen van de OCS en van de gemeente zijn samengekomen in het Masterplan en hoe er aldus consensus is bereikt.

3.3.7. Operationaliseren: vertrouwen

De term *vertrouwen* heeft betrekking op het vertrouwen tussen de gemeente en de OCS tijdens het samenwerkingsproces bij de totstandkoming van het Masterplan. Om het vertrouwen te meten is aan de respondenten gevraagd of er sprake is van vertrouwen tussen de OCS en de gemeente en in hoeverre en op welke manier de vroege samenwerking al dan niet heeft bijgedragen aan het vertrouwen tussen de gemeente en de OCS. Bovendien is gevraagd hoe het vertrouwen tussen de OCS en de gemeente ontstaan is en hoe het gestimuleerd is tijdens het planvormingsproces.

3.4. Data-analyse

Na toestemming van de respondenten zijn de interviews met behulp van geluidsopnameapparatuur opgenomen. De audiobestanden zijn vervolgens geheel getranscribeerd. Deze transcripten zijn me behulp van NVivo geanalyseerd. NVivo is een softwareprogramma dat het mogelijk maakt om kwalitatieve data

te classificeren en sorteren. Zo kon de empirische data op een snelle en efficiënte manier verwerkt worden. Bij de analyse van de transcripten is allereerst open gecodeerd. Dit houdt in dat categorieën zijn gemaakt op basis van de belangrijkste thema's uit de bestaande literatuur, aangevuld met de eerste inzichten uit de empirische data. Aan deze categorieën, die ook wel codes worden genoemd, zijn tekstfragmenten uit de transcripten toegekend. Nadat de tekstfragmenten open gecodeerd zijn, is axiaal gecodeerd. Bij axiaal coderen zijn de codes met elkaar vergeleken en zijn de codes die bij elkaar horen samengevoegd tot overkoepelende codes of juist opgesplitst naar meerdere codes (Bryman, 2016). Dit heeft geresulteerd in een codeerschema, dat terug te vinden is in bijlage 2. Door de transcripten zorgvuldig te coderen en vervolgens te analyseren aan de hand van het codeerschema is duidelijk geworden welke data belangrijk en geschikt zijn om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Bovendien zijn de meest relevante tekstfragmenten uit de transcripten in het resultatenhoofdstuk gebruikt als citaten. De opgenomen citaten in het resultatenhoofdstuk zijn, indien nodig, verbeterd naar correct Nederlandse zinnen door grammaticale fouten te corrigeren, onvolledige zinnen compleet te maken en interpunctie toe te passen. Desalniettemin is ervoor gezorgd dat de correcties geen invloed hadden op de inhoud van de citaten.

3.5. Wetenschappelijke waarden: validiteit, betrouwbaarheid en onderzoeksethiek

Om de kwaliteit van de resultaten te beschermen is het cruciaal om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. De juistheid en de precisie van de meetinstrumenten zijn belangrijke richtlijnen om de kwaliteit van een onderzoek te garanderen. Zo heeft juistheid betrekking op de validiteit van het onderzoek. Een valide onderzoek wil zeggen dat de geselecteerde methode voor het onderzoek daadwerkelijk meet wat voorgenomen was om te meten. De precisie heeft betrekking op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Met een betrouwbaar onderzoek wordt bedoeld dat het herhalen van het onderzoek dezelfde resultaten oplevert (Boeije et al., 2009; Bryman, 2016).

Kijkend naar de validiteit van een onderzoek, kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking causale verbanden tussen de onderzoeksresultaten. Aangezien in dit onderzoek niet gezocht is naar de mate van causaliteit, is het niet noodzakelijk om de interne validiteit te meten (Bryman, 2016). Desondanks is rekening gehouden met de wetenschappelijke integriteit. Zo zijn de gemaakte stappen en besluiten voor dit onderzoek vastgelegd. Op deze manier kunnen andere onderzoekers nalopen hoe de centrale begrippen geoperationaliseerd zijn en hoe deze begrippen meetbaar zijn gemaakt (Scheepers et al., 2016). Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten (Bryman, 2016). Kwalitatief onderzoek wordt wegens het gebruik van cases en kleine voorbeelden als problematisch gezien voor de externe validiteit van een onderzoek (LeCompte & Goetz, 1982). Aangezien dit onderzoek gebruik heeft gemaakt van een enkelvoudige casestudie naar het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen tijdens de planvorming bij Schieveste, kan de externe validiteit niet gegarandeerd worden. Het is onmogelijk om de situatie bij Schieveste te kopiëren in een andere context. Hierdoor is het niet mogelijk om de onderzoeksresultaten te generaliseren.

Ook bij de betrouwbaarheid van een onderzoek, kan een onderscheid worden gemaakt tussen intern en extern. De mate van interne betrouwbaarheid wordt bepaald door de consistentie onder de verscheidende onderzoekers, waarbij nagegaan wordt in hoeverre de opvattingen en waarnemingen op één lijn liggen (LeCompte & Goetz, 1982). Dit onderzoek is echter uitgevoerd door slechts één onderzoeker, waardoor de interne betrouwbaarheid gewaarborgd is. De externe betrouwbaarheid van

een onderzoek geeft aan in hoeverre het mogelijk is om identieke onderzoeksresultaten te verkrijgen wanneer het onderzoek wordt herhaald (LeCompte & Goetz, 1982). Hoewel uit Boeije et al. (2009) naar voren komt dat het niet altijd mogelijk is om onder dezelfde omstandigheden kwalitatief onderzoek te reproduceren, is het wel belangrijk dat de stappen die gezet zijn tijdens het onderzoek, zo zorgvuldig mogelijk te beschrijven en te verantwoorden. Op deze manier wordt het reproduceren van het onderzoek vergemakkelijkt. In dit onderzoek zijn de beslissingen die in dit onderzoek gemaakt zijn op een integere wijze vastgelegd en is uitgelegd waarom bepaalde onderzoekskeuzes gemaakt zijn. Dit maakt het mogelijk om het onderzoek te repliceren.

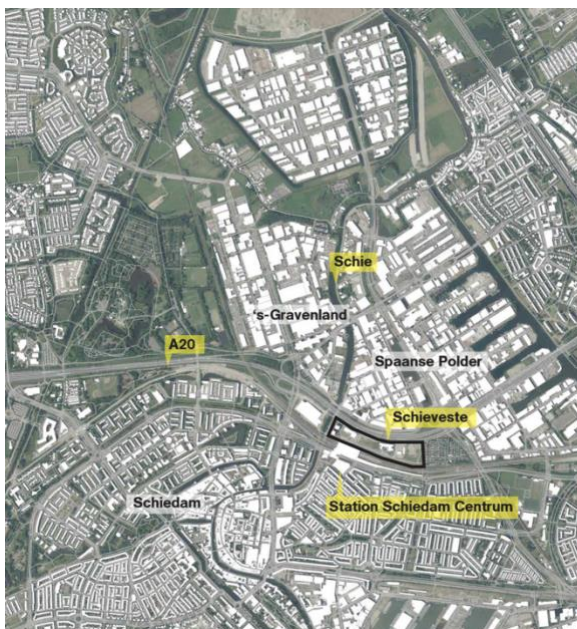
Bovendien is het onderzoek op een ethisch verantwoorde wijze afgelegd. Allereerst zijn de respondenten op voorhand op de hoogte gebracht over de doelstelling van het onderzoek. Hierdoor werd hen de keuze gegeven om al dan niet deel te nemen aan het onderzoek. Ook zijn de respondenten voorafgaand aan het interview op de hoogte gebracht dat het interview circa één uur zal duren. Op basis van deze voorafgaande informatie hebben alle respondenten vrijwillig ingestemd deel te nemen aan het onderzoek. Om de privacy van de respondenten te garanderen, is op voorhand goedkeuring aan de respondent gevraagd om de audio van het interview op te nemen, waarmee alle respondenten akkoord zijn gegaan. Er is echter bij vermeld dat deze audiobestanden na afronding van het onderzoek verwijderd zullen worden. Ook is op verzoek van één respondent het transcript opgestuurd, zodat deze respondent het tekstbestand van het interview kon controleren en op- of aanmerkingen kon geven. Bovendien zijn de namen van de respondenten wegens privacy redenen niet in het onderzoek vermeld.

3.6. De context van Schieveste

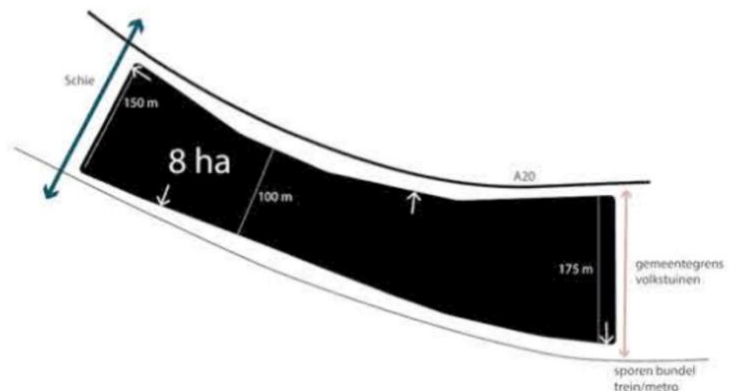
In deze paragraaf wordt de context van Schieveste omschreven. Allereerst wordt een specificatie gegeven van de ligging van de ontwikkellocatie, daarna wordt een beeld geschetst van de achtergrond van Schieveste en wordt uitgelegd hoe Schieveste is ontstaan. Vervolgens wordt een omschrijving gegeven van het planvormingsproces en tot slot wordt kort ingegaan op de inhoud van het Masterplan.

3.6.1. Ligging Schieveste

De Gemeente Schiedam, gelegen in de provincie Zuid-Holland, behoort tot de Randstad en metropoolregio Rotterdam-Den Haag. De ontwikkellocatie van Schieveste is 8 hectare groot en ligt ten noordoosten van het centrum van Schiedam, ten zuiden van het bedrijventerrein Spaanse Polder en ten zuidoosten van bedrijventerrein 's-Gravenland (zie figuur 1). Schieveste grenst aan de Rijksweg A20 in het noorden, de volkstuinjes en de gemeentegrens met Rotterdam in het oosten, de spoorlijn Rotterdam-Den Haag ten zuiden en de rivier de Schie in het westen van het gebied (zie figuur 2). Schieveste is zowel regionaal als ook nationaal goed bereikbaar. Het is een stationslocatie aangezien het gelegen is aan station Schiedam Centrum, het ligt dichtbij de op- en afrit van de Rijksweg A20 en de locatie ligt op vijf kilometer afstand van Rotterdam Airport (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).



Figuur 1: Ligging Schieveste (Gemeente Schiedam, 2019).



Figuur 2: Grootte en afbakening Schieveste (Gemeente Schiedam, 2019).

3.6.2. Achtergrond Schieveste en ontstaan marktinitiatief

In 2002 had de Gemeente Schiedam een Masterplan opgesteld, met de visie om dit gebied te ontwikkelen als kantorenlocatie. Aan de hand van de gemeentelijke visie uit 2002 zijn het kantoor van de DCMR Milieudienst Rijnmond en het Lentiz Life College gerealiseerd. Bovendien zijn in de jaren '90 al twee kantoorstorens gebouwd aan de westkant van het gebied (zie figuur 3). De economische crisis en de veranderde marktomstandigheden hebben er echter toe geleid dat dit plan in deze vorm niet meer uitvoerbaar bleek te zijn. Aangezien woningbouw door de gemeente als te complex en te veelomvattend werd gezien, waren voor lange tijd geen ontwikkelplannen voor deze locatie.

Tot het moment dat in 2018 Van Omme & De Groot en KuiperCompagnons met een initiatiefplan naar de gemeente kwamen om het gebied in te richten met een gemengd programma van wonen, kantoren en leisure. De partijen presenteerden het initiatiefplan Gin City aan de Gemeente Schiedam. Voor de gemeente was het initiatiefplan Gin City een 'eye opener', aangezien ze al een aantal jaren niet wisten wat met de locatie moest gebeuren (respondent 7 en 9, ontwikkelaars). Hoewel de gemeente de hoofdlijnen van



Figuur 3: Birds eye-luchtfoto Schieveste (bron: Jan van der Ploeg [uit Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019]).

het initiatiefplan Gin City interessant vond, was het plan inhoudelijk gezien nog niet genoeg uitgewerkt om het te omarmen (respondent 1, gemeente). Gezien de complexiteit en omvang van het project vond de gemeente het bovendien te risicovol voor de haalbaarheid van het project om het plan enkel over te laten aan de initiërende partijen. Ook vond de gemeente, door gebrek aan draagvlak voor de gemeenschap, de initiërende partijen te beperkt om er een-op-een zaken mee te gaan doen. Daarom heeft de gemeente de initiërende partijen verzocht om op zoek te gaan naar andere partijen, waarmee een breed consortium gevormd kon worden (respondent 7, ontwikkelaar). Op deze manier is een consortium gevormd van vier ontwikkelaars, nu genoemd de Ontwikkel Combinatie Schieveste (OCS), bestaande uit Van Omme & De Groot, Volker Wessels Vastgoed, Dura Vermeer en Synchronon. Met het initiatiefplan Gin City aan de basis, heeft de OCS op 19 december 2018 een grondreserveringsovereenkomst ondertekend bij de Gemeente Schiedam. Het ondertekenen van de grondreserveringsovereenkomst betekent dat de grond die in het bezit is van de gemeente, gereserveerd zal zijn voor de OCS totdat voor alle gronden in Schieveste een gronduitgifteovereenkomst is gesloten en de OCS deze gronden (per fase) hebben overgekocht van de gemeente. Na het ondertekenen van de grondreserveringsovereenkomst is de OCS van start is gegaan met de uitwerking van het definitieve Masterplan (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).

3.6.3. Planvormingsproces

In de grondreserveringsovereenkomst zijn ook de rollen van de gemeente en de OCS vastgelegd en is een overlegstructuur tussen de gemeente en de OCS afgesproken, waarbij zowel de gemeente als de OCS vanuit hun eigen rol zich samen hebben ingezet om tot het Masterplan te komen. Aangezien het Masterplan een product is van de OCS, heeft de OCS zich actief opgesteld tijdens het planvormingsproces. De OCS was dan ook verantwoordelijk voor de uiteindelijke uitwerking van het Masterplan en droeg daarbij ook alle toebehorende kosten en eventuele risico's met zich mee. Aangezien het een marktinitiatief is, heeft de gemeente zich faciliterend opgesteld tijdens het proces. Vanuit haar publieke kader heeft de gemeente een Kwaliteitsplan opgesteld. Het doel van het Kwaliteitsplan was om op voorhand randvoorwaarden mee te geven aan de OCS van wat de gemeente belangrijk vindt en waaraan het

Masterplan ten minste aan zal moeten voldoen. Het Kwaliteitsplan dient als toetsingskader voor het Masterplan (gemeente en ontwikkelaars).

Er is gekozen voor verschillende werkgroepen als overlegstructuur tussen de gemeente en de OCS om het planvormingsproces in te richten. In iedere werkgroep lag de focus op een ander onderwerp dat van belang is bij het opstellen van het Masterplan. Er waren zes verschillende werkgroepen tijdens het planvormingsproces: werkgroep Bestemmingsplan/MER, werkgroep Civiel, werkgroep Mobiliteit, werkgroep Contract, werkgroep Communicatie/Participatie en werkgroep Lobbytraject. In elke werkgroep zaten zowel vertegenwoordigers van de gemeente als van de OCS. Afhankelijk van de publieke of private taak, worden de werkgroepen getrokken door ofwel een vertegenwoordiger van de gemeente of een vertegenwoordiger van de OCS. Zo is een ambtenaar van de gemeente bijvoorbeeld de voorzitter van de werkgroep Bestemmingsplan/MER, omdat het een publieke verantwoordelijkheid is en is een vertegenwoordiger van de OCS bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de werkgroep Civiel omdat bij dit onderwerp de verantwoordelijkheid bij de markt ligt. De voorzitters van de werkgroepen rapporteerden vervolgens de zaken die besproken zijn in de werkgroep naar het Topteam. Het Topteam bestaat uit het bestuur van de OCS en vertegenwoordigers van de gemeente. Het is een overleg 'boven' de werkgroepen, die het hele proces volgen en waarin de beslissingen worden genomen (gemeente en ontwikkelaars).

Na een intensief planvormingsproces van ongeveer één jaar met zowel de Gemeente Schiedam als de OCS, heeft de OCS op 20 november 2019 het Masterplan aangeboden aan de gemeente, waarna het Masterplan is getoetst aan de gemeentelijke eisen die gesteld zijn in het Kwaliteitsplan van de gemeente. Nadat het Masterplan begin januari 2020 is goedgekeurd door de Raad, werd het plan verder uitgewerkt en is de Bestemmingsplan/MER-procedure verder doorgezet (gemeente en ontwikkelaars). Het is de bedoeling om het bestemmingsplan in het eerste kwartaal van 2021 vast te stellen en vlot daarna te starten met de bouw van fase 1.

3.7. Masterplan Schieveste

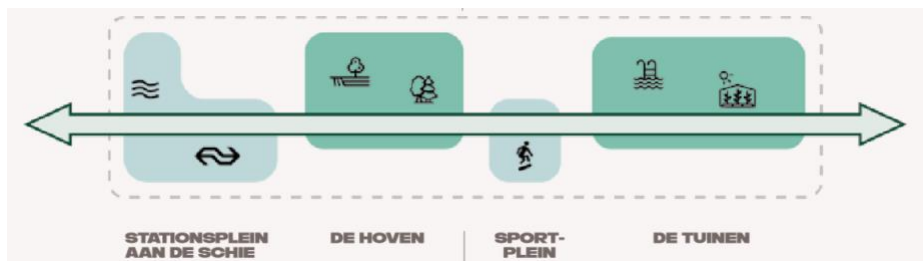
Het Masterplan Schieveste is een ruimtelijk en programmatisch voorstel voor de inrichting van de beoogde ontwikkellocatie. Het idee is om van Schieveste een hoogstedelijk woonmilieu te creëren met een eigen identiteit. Deze identiteit berust op een mix van een hoogstedelijke woonomgeving met bijbehorende voorzieningen, dat een aantrekkelijke omgeving zal zijn voor de dynamische stedeling. De bebouwing zal ten minste 40 meter hoog zijn en de gebouwen aan de noordzijde van het plangebied zullen hoger worden gebouwd. Op deze manier zal het geluid afkomstig van het verkeer op de A20 goeddeels afgeschermd worden. Door de variatie aan bouwhoogtes zal de



Figuur 4: Render Schieveste als hoogstedelijke woonomgeving (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019)

hoogstedelijke omgeving, Schieveste, van een afstand waarneembaar zijn (zie figuur 4) (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).

Schieveste wordt ingedeeld in vier deelgebieden die elk hun eigen karakter zullen hebben (zie figuur 5). Het Stationsplein aan de Schie zal als entree en formele ontmoetingsplek dienen. De Hoven zal een informeel groen, campusachtig karakter krijgen. Het Sportplein zal een dynamisch gebied worden door zowel de aangrenzende fietstraverse als de inrichting van het plein. De Tuinen kenmerkt zich door rust, collectief groen en water. Afhankelijk van het karakter van het deelgebied, zullen in de plinten van de woontorens voorzieningen zoals, horeca en kantoren worden gerealiseerd (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).



Figuur 5: De vier deelgebieden van Schieveste (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).

De vier deelgebieden zullen met elkaar verbonden worden door middel van een groene as, ook wel de *enfilade* genoemd, die als openbare ruimte dient en als oriënterende route door Schieveste loopt. Het groene binnengebied zal enkel geschikt zijn voor fietsers en wandelaars. Auto's daarentegen zullen niet worden toegestaan in het binnengebied. Met de nabijheid van Station Schiedam Centrum is Schieveste immers een openbaar vervoersknooppunt (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).

In het Masterplan is uitgegaan van een totaal programma van ruim 300.000 m² bvo. Ongeveer 25.000 m² bvo hiervan is echter bestaande bouw dat behoort tot de nieuwbouwplannen. Het gaat om het DCMR-kantoor en het Lentiz Life College. De overige 275.000 m² bvo is nieuwbouw. Daarnaast gaat het Masterplan uit van ten minste 3.000 zelfstandige wooneenheden die zullen bestaan uit verschillende woningtypes en groottes. Bovendien bestaat het grootste gedeelte van het woonprogramma uit huurwoningen, omdat de beoogde doelgroep, de dynamische stedeling, niet gebonden wil zijn aan een koopwoning. Er zal een gevarieerd aanbod worden gerealiseerd dat uiteenloopt van éénpersoons studio's tot grotere wooneenheden die geschikt zijn voor gezinnen. Van het totale woonprogramma zal ongeveer 35% van de woningen bestemd zijn voor sociale huur en zal ongeveer 45% van de woningen in middeldure huur worden gerealiseerd (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).

Er wordt ongeveer zes jaar uitgetrokken om Schieveste te realiseren. Gezien de grootte en de complexiteit van de opgave, zal Schieveste daarom in fases worden gebouwd. Bovendien kan de marktvaart in de loop van het realisatieproces veranderen, waardoor per fase ingespeeld kan worden op de vraag vanuit de markt (Ontwikkelcombinatie Schieveste, 2019).

4. RESULTATEN

In hoofdstuk 2 (*Theoretisch kader*) is de achtergrond, de definities en de verschillende vormen van PPS uitgebreid besproken en zijn de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS die uit de literatuur naar voren zijn gekomen per thema uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd, waarbij per thema onderzocht is hoe deze meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS waarneembaar zijn bij de totstandkoming van het Masterplan voor Schieveste. De zeven thema's die in paragraaf 2.5. besproken zijn, zullen per paragraaf in dezelfde volgorde behandeld worden. Aan het einde van elke paragraaf zal een deelconclusie worden gegeven, waarin de empirische onderzoeksresultaten worden gekoppeld aan de theoretische veronderstellingen uit de literatuur. Daarnaast biedt tabel 4.1. op pagina 57 een overzicht van de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS bij Schieveste.

4.1. Een intensieve overlegstructuur voor het vereenvoudigen van de complexe opgave

Vanwege de aard, omvang en ligging van het gebied, maar ook de duur van de realisatie van het project wordt Schieveste als een complex en risicovol project beschouwd. Met een omvang van circa 3.000 tot 3.500 woningen op een gebied van acht hectare dat ingeklemd ligt tussen de snelweg en het spoor en de bijbehorende externe invloeden zoals geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit, luchtverkeer en trillingen blijkt uit de interviews dat Schieveste een ingewikkelde ontwikkellocatie is: *“Kijk, een voorstel voor een wijk van 40 woningen, daar kan iedereen wel iets bij bedenken, maar zo'n Schieveste is echt een maatje complexer.”* - (respondent 9, ontwikkelaar).

Gezien de complexiteit van Schieveste blijkt uit de interviews dat het essentieel was dat de gemeente en de ontwikkelaars vanaf het begin, tijdens het planvormingsproces regelmatig bij elkaar zijn gekomen om met elkaar zaken af te stemmen en met elkaar te overleggen: Uit de interviews blijkt dat het bij Schieveste ook essentieel is om regelmatig bij elkaar te komen om zaken met elkaar af te stemmen en met elkaar te overleggen: *“Het is zo'n complex proces, daar moet je gewoon op reguliere basis voor bij elkaar komen.”* - (respondent 11, adviseur ontwikkelaar).

Uit de interviews komt naar voren dat de overlegstructuur, die met de gemeente en de OCS bij de grondreserveringsovereenkomst is afgesproken, van belang is om zowel de complexiteit van de opgave als ook van het planningsproces te reduceren. Zo kon het planvormingsproces efficiënt worden ingericht: *“Ja, ik snap die vraag wel, want normaal gesproken als je een wat kleiner project hebt, dan maak je geen werkgroepen, dan doe je dat binnen één team en daar werk je alles mee uit. ... Je hebt het [bij Schieveste] over een locatie waar je in verschillende fases verschillende woningen wilt bouwen. Ja en dan kan je dat eigenlijk niet meer in één team doen, dat moet je echt onderverdelen, vandaar die werkgroepen. ... Dus omdat het zo veel elementen zijn en dit zo groot is, is er gekozen voor werkgroepen”* - (respondent 3, gemeente). Zo kon elke werkgroep zich doelgericht met zijn eigen onderwerp bezighouden: *“Zo heeft iedere specifieke werkgroep een stukje of bouwsteentje die tot dat Masterplan komt.”* - (respondent 6, ontwikkelaar). *“En als je dat allemaal minder gescheiden oppakt, dan komen de problemen aan het eind en nu kan iedereen zich gewoon focussen op zijn of haar taakgebied. Daar komen echt, vind ik, de beste oplossingen uit.”* - (respondent 9, ontwikkelaar).

Naast dat de OCS vanaf het begin van het planningsproces inzicht heeft gehad in de gemeentelijke visie, die vertaald is in randvoorwaarden in het Kwaliteitsplan, werd in de werkgroepen de inhoudelijke en

specialistische onderdelen van het Masterplan ook tussentijds afgestemd met deze opgestelde eisen van de gemeente. Voor zowel de gemeente als voor de OCS was het relevant om vanaf het begin middels de verschillende werkgroepen met elkaar te overleggen over de inhoud van het Masterplan: *“Als gemeente blijf je heel erg op de hoogte met wat de markt doet. Het voordeel is ook voor de OCS dat zij met heel korte lijnen één keer in de twee weken vragen kunnen stellen en hun dingen kunnen toetsen.”* - (respondent 2, gemeente). Zo kon de OCS hun ideeën en ontwerp toetsen door aan de gemeente te vragen: *“Als we dit zouden indienen, wat zouden jullie daar dan van vinden?”* - (respondent 3, gemeente). De ambtenaren van de gemeente stonden bovendien in contact met de desbetreffende wethouder, waardoor een doorlopend overleg is geweest tussen de ambtenaren en de wethouder, waarvan vervolgens weer een terugkoppeling was naar de OCS. Behalve dat de gemeente in een vroegtijdig stadium op de hoogte kon blijven van de stand van zaken van het Masterplan van de markt en op deze manier betrokken blijft bij de OCS, blijkt uit de interviews dat de OCS heel erg betrokken is bij zowel de werkwijze als ook interne besluitvorming van de Gemeente Schiedam (respondent 2, gemeente).

Bovendien blijkt uit de interviews dat in de grondreserveringsovereenkomst een gezamenlijke doelstelling voor Schieveste is opgesteld (respondent 7, ontwikkelaar). Ook komt naar voren dat per werkgroep vanaf het begin van het planvormingsproces een doel is geformuleerd, zodat het voor iedere werkgroep duidelijk was wat welke werkgroep precies moest doen (respondent 11, adviseur ontwikkelaar).

Desondanks kwam uit de interviews naar voren dat het planvormingsproces zoals het bij Schieveste was georganiseerd, ook wel als complex werd gezien door de respondenten. De verklaringen hiervoor komen echter niet helemaal overeen met de uitleg die in de literatuur gegeven wordt.

Het complexe proces had niet te maken met hetgene dat Lenferink et al. (2014) stelt dat de private partijen niet op de hoogte lijken te zijn van de procedures en regels omtrent de planvorming. Integendeel, uit de interviews blijkt dat de OCS, mede door hun adviseurs van KuiperCompagnons, de OCS op de hoogte was van de bijbehorende procedures en regels: *“Ja behoorlijk goed vind ik ja. Kijk, ze huren ons natuurlijk niet voor niets in. Dus alle details en juridische feitjes en zo, daar zijn wij juist hun adviseur voor. Ik vind wel, maar dat verwacht je natuurlijk ook wel van de grote ontwikkelaars, dat zij behoorlijk goed weten wat er moet gebeuren.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar).

Terwijl in de literatuur wordt gesteld dat de verschillende bedrijfsculturen kunnen leiden tot een complexer proces (Bult-Spiering & DeWulf, 2006; Lenferink et al., 2014), blijkt uit de interviews dat dit niet heeft geleid tot moeilijkheden binnen het planvormingsproces: *“Nou ja, je hebt natuurlijk hele andere bedrijfsculturen. Daar schaamt niemand zich voor, maar ik vond dat dat altijd wel gewoon goed ging, met alle respect over en weer, omdat je elkaars belangen begrijpt.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Hoewel sommige respondenten het verschil in bedrijfscultuur tussen de OCS en de gemeente beamen, zeggen anderen dat beide organisaties hun taken moeten na komen en verantwoording moeten afleggen aan hun autoriteiten, de ambtenaren van de gemeente aan hun bestuur en de afgevaardigden van de OCS aan hun directie. Op basis hiervan is er geen sprake van verschil in bedrijfscultuur tussen de gemeente en de OCS (respondent 2, gemeente; respondent 9, ontwikkelaar).

Bovendien blijkt uit de literatuur dat verschillende ervaringen tussen publieke en private partijen in ruimtelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot een complex proces (Bult-Spiering & DeWulf, 2006; Lenferink et al., 2014). Hoewel uit de interviews blijkt dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen de ervaringen in ruimtelijke projecten, blijkt dat dit verschil los staat van de verdeling tussen de OCS en de gemeente. Het verschil in ervaring is hiermee niet toe te kennen aan het verschil in organisatie, maar is

persoonsafhankelijk. Terwijl sommige respondenten veel ervaring hebben met ruimtelijke ontwikkelingen, hebben anderen respondenten dat minder. Desalniettemin stellen sommigen dat deze ervaringen terug te vinden zijn in de manier van samenwerken tussen gemeente en marktpartij bij een marktinitiatief. De complexiteit die komt kijken bij Schieveste daarentegen was zowel nieuw voor de OCS als voor de gemeente (respondent 2, gemeente): *“Alle lessen die je in de praktijk hebt geleerd, bij dat soort ontwikkelingen, daar moet je gebruik van maken waar mogelijk. Maar eigenlijk kunnen ze allemaal overboord, want de materie is hier zo complex.”* - (respondent 8, ontwikkelaar).

Daarnaast waren er geen verschillen in verwachtingen tussen de OCS en de gemeente over Schieveste dat tot een ingewikkeld proces heeft geleid: *“Ik denk wel dat wij in het begin goed de klokken met elkaar gelijk hebben gezet.”*- (respondent 8, ontwikkelaar). Bovendien blijkt dat de gezamenlijke doelstelling, die in de grondreserveringsovereenkomst is geformuleerd, ervoor heeft gezorgd dat de OCS en de gemeente met dezelfde verwachtingen aan het traject zijn gestart (respondent 7, ontwikkelaar).

Hoewel uit de literatuur blijkt dat het voor publieke partijen lastig is om zowel het planvormingsproces als ook het samenwerkingsproces gelijktijdig te managen, blijkt uit de interviews dat dit niet als complex werd ervaren. Dit komt doordat de OCS en de gemeente vanaf het begin hadden afgesproken hoe ze het proces zouden organiseren: *“Dat helpt enorm. We hebben de planning, de mijlpalen afgesproken. Dat wij een kijkje in onze keuken hebben gegeven van ‘Joh, als er plannen zijn dan moeten wij dit en dit en dit hebben voor een besluitvorming intern.’. Dat laten zij ook zien. Zij hebben ook hun directe overleggen. Dus als je kijkt, zij maken de plannen, wij hebben de overleggen en leggen dat bij onze mensen neer en vervolgens krijgen wij de terugkoppeling hoe het is geworden. Ja dat loopt allemaal parallel. Dan moet ik zeggen dat dat goed gaat, dat dat fijn gaat. Er is altijd wel een soort struggle van ben je op de hoogte van elkaar en van alle spullen die gemaakt worden, want er wordt rete veel onderzocht, rapporten gemaakt en beslissingen genomen. Soms loop je achter de feiten aan, maar dat is volgens mij kenmerkend voor elk project van deze grootte. Dus ik denk dat je door de manier waarop wij het georganiseerd hebben, ... dat het goed loopt qua planvorming en samenwerking.”* - (respondent 2, gemeente).

Desondanks wordt het planvormingsproces ook wel als complexer beschouwd door de respondenten. Allereerst kan dit verklaard worden door de afgesproken overlegstructuur: *“Ja het is wel complex. Je moet heel veel overleggen, je moet heel veel afstemmen, je moet eindeloos communiceren, maar het doel heiligt wel de middelen. Zonder dat complexe proces, waren we nu hier niet samen geweest, dan hadden we nu nog steeds met de gemeente in discussie gezeten over het Masterplan.”*- (respondent 11, adviseur ontwikkelaar). Het was een intensief proces dat zowel voor de OCS als voor de gemeente om veel inspanning vroeg: *“Nou, het vergt wel veel tijd. Het is natuurlijk heel bewerkelijk, want we hebben tweewekelijks met elkaar overleggen gevoerd. Dat is gewoon onwijs intensief.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Voor de gemeente vroeg het ook om meer inspanning: *“Nu ben je eigenlijk vanaf het begin ermee bezig, heel intensief. Normaal [bij een marktinitiatief] gebeurt een heel groot deel gewoon los van de gemeente... dat beoordeel je en daar ben je veel minder uren aan kwijt. Dit is een veel intensiever proces vanuit de gemeente.”* - (respondent 1, gemeente). Voor de OCS kan het intensieve proces verklaard worden door: *“Het complexe in dit proces was, dat gaandeweg dat proces iedere keer invloeden van buitenaf voorbijkwamen die impact hadden op de planvorming. Denk aan Rotterdam Airport, denk aan het spoor, denk aan de snelweg, ...”* - (respondent 7, ontwikkelaar). Voor de gemeente was deze afgesproken overlegstructuur complex, omdat ze tijdens het planvormingsproces ervoor hebben moeten waken dat ze niet aanbestedingsplichtig zouden zijn: *“Want het is namelijk echt op het randje lopen van wat wel en niet mag.”* - (respondent 3, gemeente). Dit vergde voor de gemeente meer inspanning, omdat ze telkens hebben moeten oppassen dat ze in hun publieke rol bleven: *“Dat doet ook iets voor mijn rol in mijn*

gemeente, want een gemeenteraad heeft al heel gauw ‘ja wij willen dit en wij willen dat’, maar dat mag niet. Je mag namelijk alleen je bestuurlijk kader eisen. Je mag geen andere dingen vragen. ... daarvan moet je maar hopen dat de markt het je gaat aanbieden, want je mag het niet vragen. Dát is wel ingewikkeld!’
- (respondent 3, gemeente).

4.1.1. Deelconclusie: een intensieve overlegstructuur voor het vereenvoudigen van de complexe opgave

Er kan gesteld worden dat de overlegstructuur bij Schieveste, die in het begin bij met de gemeente en de OCS bij de grondreserveringsovereenkomst is afgesproken, van belang was om zowel de complexiteit van de opgave als ook van het planningsproces te reduceren. Uit de literatuur komt ook naar voren dat de complexiteit van een ruimtelijke ontwikkeling en een planningsproces verminderd kan worden wanneer publieke en private partijen vanaf het begin met elkaar interacteren (Lenferink et al., 2014; Nijsten et al., 2010). Daarnaast blijkt uit de literatuur dat vroegtijdige interactie voor zowel de publieke als private partijen van toegevoegde waarde is (Lenferink et al., 2014). Bij Schieveste was de vroegtijdige interactie, in de afgesproken overlegstructuur, tussen de gemeente en de OCS van toegevoegde waarde, omdat op deze manier de gemeentelijke visie en de inhoudelijke en specialistische kennis van de OCS met elkaar gedeeld kon worden. Door de regelmatige overlegmomenten tijdens het planvormingsproces kon de gemeente op de hoogte blijven van de toestand van het Masterplan van de OCS er kreeg te OCS inzicht in zowel de werkwijze als ook interne besluitvorming van de gemeente Schiedam. Door de overlegstructuur kon het planvormingsproces op een efficiënte wijze worden ingericht. Bovendien is in de grondreserveringsovereenkomst een gezamenlijke doelstelling voor de ontwikkeling van Schieveste afgesproken en is bij de start van elke werkgroep een doel geformuleerd. Uit Lenferink et al. (2014) blijkt dan ook dat vroegtijdige interactie tussen publieke en private partijen essentieel is om een gezamenlijk doel te bepalen en een succesvol plan te ontwikkelen.

Ondanks dat de werkgroepen van toegevoegde waarde waren om een gezamenlijk doel te formuleren, het planvormingsproces efficiënt in te richten en om te gaan met de complexiteit van de ruimtelijke opgave, kwam uit de interviews naar voren dat het planvormingsproces zoals het bij Schieveste was georganiseerd, ook wel als complex werd gezien. Dit kan verklaard worden door het intensieve samenwerkingsproces tijdens de planvorming dat zowel voor de gemeente als voor de OCS om veel inspanning vroeg. Hoewel marktinitiatieven bij PPS volgens Lenferink et al. (2014) enkel door private partijen tot een aanhoudende gedreven inspanning leidt en hierdoor als complex wordt gezien, blijkt uit de interviews dat dit intensief planvormingsproces ook voor de gemeente om veel inspanning vroeg, omdat de publieke partij er tijdens het planvormingsproces ervoor moet waken dat ze niet aanbestedingsplichtig zouden zijn. Bovendien werd de overlegstructuur door de OCS als complex gezien door de continue invloeden van buitenaf tijdens het opstellen van het Masterplan.

4.2. Het uitwisselen van kennis en informatie tussen de OCS en de gemeente

Tijdens het planvormingsproces hebben de OCS en de gemeente informatie uitgewisseld om te komen tot het Masterplan. Zo heeft de gemeente naast het Kwaliteitsplan, ook andere informatie met de OCS gedeeld, waardoor de OCS inzicht heeft verkregen in de belangen en visie van de gemeente: *“De gemeente heeft vanuit zijn eigen kennis en documenten, eigen dossier, regelmatig stukken aangeleverd. Maar was ook altijd bereid mee te denken in oplossingen, die misschien aan de voorkant niet voor de hand hebben gelegen.”* - (respondent 7, ontwikkelaar). Op deze manier kon de OCS deze informatie meenemen bij het opstellen van het Masterplan. Aangezien Schieveste een PPS op basis van een marktinitiatief is, heeft de

OCS tijdens het planvormingsproces al onderzoeken naar de technische haalbaarheid van het plan uitgevoerd: *“In het hele voortraject zijn zo veel dingen al helemaal uitgezocht en onderzocht. Ja en de lijken die uit de kast kwamen, daar hebben ze voorzieningen voor getroffen. Weet je wel, bijvoorbeeld geluid, daar waren al vrij snel conceptberekeningen voor gemaakt, waaruit blijkt dat je gewoon voor alle woningen aan de A20 bouwkundige voorzieningen moet treffen.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar).

Zowel de OCS als de gemeente hebben tijdens het planvormingsproces ieder voor zich een globale opstelling van de kosten en opbrengsten gemaakt om een globaal overzicht te krijgen van de financiële haalbaarheid van Schieveste. Voor de OCS is dit van belang omdat ze het hele project moeten bekostigen en hebben daarom vanuit vastgoedexploitatie perspectief de berekeningen uitgevoerd. Vanuit grondexploitatie perspectief is het berekenen van de financiële haalbaarheid voor de gemeente ook belangrijk: *“wij willen uiteindelijk weten wat we voor de grond gaan vragen. Wij gaan dat zelf uitrekenen en de OCS doet dat ook. Die gaat natuurlijk ook kijken of ze de grondprijs reëel vinden en die berekenen dat vanuit de vastgoed exploitatie. Wij berekenen de grondprijs vanuit wat de kosten zijn om de grond in orde te maken, bouwrijp.”* - (respondent 2, gemeente). Hetzelfde geldt voor de behoefteanalyse. Terwijl uit de interviews blijkt dat de OCS ontzettend veel marktonderzoek heeft gedaan, hebben zowel de gemeente als de OCS allebei woningmarktonderzoek gedaan om de marktbehoefte te bepalen (respondent 3, gemeente).

De onderzoeken zijn in de werkgroepen met elkaar gedeeld. De werkgroepen waren essentieel voor het proces: *“Omdat de inhoud samen toch gedeeld moet worden, hier heb je wel het woord samen. Uit die kennis die bij beide partijen ligt, die moeten ze met elkaar verbinden om tot het eindproduct te komen.”* - (respondent 4, adviseur gemeente). Zo zijn de feitelijke resultaten van de technische onderzoeken die de OCS heeft gedaan om te kijken of bepaalde zaken überhaupt wel haalbaar zijn, besproken met de gemeente. Deze resultaten werden dan samen met de eisen uit het Kwaliteitsplan en de wensen van de gemeente tijdens de werkgroepen naast elkaar gelegd: *“...als op een gegeven moment blijkt dat een bepaalde wens of eis [van de gemeente] niet realistisch is, ja dan is dat door de gemeente ook wel bijgesteld.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Doordat de gemeente en de OCS de uitkomsten van de marktonderzoeken hebben uitgewisseld en met elkaar hebben besproken in de werkgroepen, komt uit de interviews naar voren dat er op deze manier een meer marktconform plan bij de gemeente is neergelegd (respondent 9, ontwikkelaar).

Bovendien blijkt uit de interviews dat de financiële berekeningen van de gemeente betreft de grondexploitatie en het rekenmodel van de OCS betreft de vastgoedexploitatie, tijdens de overlegmomenten openlijk met elkaar zijn gedeeld: *“Wat wij eigenlijk doen is, wij zetten eigenlijk zo’n spreadsheet op de beamer en wij kijken met elkaar mee in de financiële gegevens, dus met een open oog.”* - (respondent 3, gemeente). *“Onze overtuiging is dat alleen bij maximale transparantie zo’n complex project als dit tot stand kan komen. Als je niet bereid bent als partijen over en weer open te zijn en als je de kaarten op de borst houdt, dan ga je zo veel marges en reserves inbouwen in je berekeningen, dat je gewoon niet tot een haalbaar plan gaat komen. Alleen als je je wederpartij, in dit geval de gemeente mee kunt nemen in alle risico’s die wij lopen en dus ook kwantificeren in een rekenmodel. Als de gemeente er ook van overtuigd is dat wij die risico’s ook echt lopen en dus accepteert dat wij dat meenemen, alleen op die manier ga je het plan een stap verder brengen en anders lukt het niet. Als er geen begrip is van de gemeente, dan stormt het.”* - (respondent 7, ontwikkelaar). Uit de interviews met respondent 8 (ontwikkelaar) en respondent 3 (gemeente) komt naar voren dat volledige transparantie in de berekeningen van de vastgoedexploitatie en de grondexploitatie niet vanzelfsprekend is: *“Er zijn ook gemeentes waarbij we allemaal zeggen: ‘joh, dit is het getal’”*. - (respondent 8, ontwikkelaar). Dit kan

echter alleen als er sprake is van vertrouwen tussen beide partijen: *“Transparantie dat heb je met elkaar, dat bouw je met elkaar op. Dat is ook een stukje vertrouwen. Op het moment dat dat vertrouwen er is, kan je ook transparant zijn.”* - (respondent 8, ontwikkelaar).

Doordat de gemeente en de OCS vanaf het begin kennis en informatie hebben uitgewisseld en hier tijdens de werkgroepen met elkaar over hebben gesproken, heeft dit geleid tot een fijne samenwerking: *“Wat ik heel prettig vind aan deze samenwerking is dat je zowel met de gemeente als met de DCMR, die je niet moet vergeten, en de OCS aan tafel zit en dat je meteen met elkaar kunt reflecteren. Dan riepen wij van ‘ja, moeten we dit onderzoeken’ en dan kwam er meteen reactie van de DCMR van ‘denk ook aan dit’ en de OCS ‘ja, dat kan niet want...’ Op deze manier had je meteen alle invalshoeken bij elkaar. Want wij hebben natuurlijk heel vaak het probleem dat we vanaf het bureau van alles bedenken, dat gaat naar de opdrachtgever en dan zegt die van ‘ja maar dat kan helemaal niet.’ En doordat je met z’n allen aan tafel zit, heb je het meteen scherp.”* - (respondent 11, adviseur ontwikkelaar). Door middel van deze transparante overlegstructuur tijdens het planvormingsproces, verwachten de respondenten dat eventuele problemen of onenigheden in latere fases van Schieveste voorkomen of verminderd kunnen worden: *“Een heleboel dingen zijn er al uitgediscussieerd en uitgekristalliseerd. We hebben eigenlijk heel veel tijd en energie gestoken in het voortraject, waarna het, als het goed is, maar goed dat proces moet nog gaan beginnen, in het formele spoor niet meer zo erg ingewikkeld hoeft te zijn, wat je normaal gesproken wél ziet. Dat er nog discussies zijn met bewoners, met andere overheden en misschien wel zelfs binnen de eigen gemeentelijke disciplines, dat die discussies pas gevoerd gaan worden op het moment dat het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Nou ja dat verwacht ik hier niet, want dat is allemaal tot in den treure al besproken en voorgekauwd met iedereen. Het is wél complexer nu, maar het levert uiteindelijk heel veel op!”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar).

Daarnaast blijkt uit de interviews dat de relatie tussen de OCS en de gemeente is verbeterd doordat ze op een transparant wijze kennis en informatie met elkaar hebben gedeeld: *“...samen iets opbouwen is beter dan dat één iets opbouwt en de ander toetst”* - (respondent 9, ontwikkelaar). *“Juist om te voorkomen dat er een uitgekauwd plan door de marktpartij wordt ingediend en de gemeente zegt: ‘heey jongens maar dit en dit en dit klopt niet.’”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Dit zou niet bevorderend werken voor de relatie tussen de markt en de gemeente. Overigens stelt respondent 7 (ontwikkelaar): *“De samenwerking is vanaf begin af aan goed en die is ook nooit slecht geweest. Juist door de goede samenwerking, zijn we ook tot een goeie uitwisseling van informatie gekomen.”* - (respondent 7, ontwikkelaar).

Aangezien Schieveste een PPS op basis van een marktinitiatief is en de grond van de beoogde ontwikkeling in bezit is van de gemeente, zal de OCS na het tekenen van de gronduitgifteovereenkomst deze grond (per fase) moeten gaan overkopen van de gemeente om Schieveste er te kunnen ontwikkelen. De gemeente stelt zich faciliterend op en kan daarom geen financiële steun verlenen aan de OCS: *“Nee, we mogen geen financiële steun van de gemeente krijgen. Dan wordt het een overheidsopdracht. Het is een marktinitiatief en het mag de gemeente niks kosten. Het levert de gemeente in feite heel veel op, maar de gemeente mag geen risico op de gronduitgifte lopen.”* - (respondent 8, ontwikkelaar).

4.2.1. Deelconclusie: het delen van kennis en informatie tussen de OCS en de gemeente

Er kan geconcludeerd worden dat het een meerwaarde is dat de OCS en de gemeente tijdens de overlegmomenten in het planvormingsproces hun kennis en informatie hebben uitgewisseld. De gemeente heeft hun gemeentelijke visie gedeeld met de OCS en de OCS heeft de resultaten van de

technische haalbaarheidsstudie gedeeld met de gemeente. Uit Lenferink et al. (2014) komt dan ook naar voren dat het van toegevoegde waarde is dat private partijen op deze manier inzicht krijgen in de planningsprocedure en de visies van de gemeente en de private partij hun praktische kennis en expertise van de technische haalbaarheid kan delen met de gemeente. Hoewel uit de literatuur naar voren komt dat het door de businessoptiek van de private partijen een meerwaarde is om de financiële haalbaarheid in een vroegtijdig stadium van de ruimtelijke ontwikkelingen te onderzoeken (Flyvbjerg et al., 2002; Siemiatycki, 2009), blijkt uit de interviews dat dit voor de OCS belangrijk is om de vastgoedexploitatie te berekenen. Daarnaast wordt de financiële haalbaarheid van Schieveste ook door de gemeente uitgevoerd om de grondexploitatie te berekenen. Zowel de berekeningen van de gemeente als die van de OCS zijn tijdens de overlegmomenten openlijk en vertrouwelijk met elkaar gedeeld. Bovendien blijkt uit de literatuur dat private partijen het planvormingsproces kunnen professionaliseren en inhoudelijk optimaliseren doordat private partijen inzicht hebben in de marktvraag (Lenferink et al. 2014; Ministerie van BZK, 2019). Uit de interviews komt echter naar voren dat niet alleen de OCS een woningmarktonderzoek heeft gedaan, maar dat ook de gemeente een woningmarktonderzoek heeft uitgevoerd om de marktbehoefte te bepalen. Aangezien deze woningmarktonderzoeken tijdens de werkgroepen met elkaar gedeeld zijn is er een marktconform plan voortgekomen. Doordat tijdens het planvormingsproces een transparante overlegstructuur heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de OCS, waarin de visie en onderzoeken van zowel de gemeente gedeeld zijn met de ideeën en onderzoeken van de OCS, kon deze kennis en informatie al vroegtijdig naast elkaar worden gelegd. Dit kan worden gezien als een meerwaarde, aangezien uit de interviews blijkt dat wordt verwacht dat de vroegtijdige afstemming ervoor zorgt dat eventuele problemen en onenigheden in latere fases van Schieveste voorkomen kunnen worden. Dit komt overeen met wat Lenferink et al. (2014) stelt dat vroege interactie met private partijen onenigheden in een later stadium van de ruimtelijke ontwikkeling kan voorkomen of verminderen. Bovendien komt in de literatuur naar voren dat wanneer praktische kennis, expertise van private partijen vanaf het begin worden meegenomen in de planvorming het de relatie tussen de publieke en private partijen kan verbeteren (Lenferink et al., 2014; Bult-Spiering & DeWulf, 2006; Siemiatycki, 2009) Zo blijkt uit de interviews dat de transparante overlegstructuur tijdens het planvormingsproces ervoor heeft gezorgd dat de relatie tussen de OCS en de gemeente is verbeterd. Desalniettemin heeft de OCS geen financiële steun van de gemeente ontvangen aangezien zij zich faciliterend opstellen. Dit komt overeen met het dilemma uit de literatuur, waar gesteld wordt dat marktinitiatieven bij PPS vaak minder financiële steun lijken te krijgen, omdat ze minder legitiem zijn dan overheidsinitiatieven (Yun et al., 2015; Ministerie van BZK, 2019).

4.3. Een sneller planvormingsproces

Uit de interviews komt naar voren dat het planvormingsproces van Schieveste veel minder tijd in beslag heeft genomen dan wanneer er een aanbestedingsprocedure had moeten plaatsvinden. Wanneer het initiatief vanuit de overheid zou komen, zijn gemeentes immers verplicht om een aanbestedingsprocedure te doorlopen: *“Meestal hebben gemeentes toch wel een aanloop van ongeveer twee jaar nodig, twee tot drie jaar, voordat zo’n plan de markt op gaat en wij hebben het in 10 maanden gemaakt. Wij hoeven niet al die tussenstapjes te nemen die een gemeente wel moet nemen met de commissie informeren, de gemeente vindt er weer wat van, dan gaan we weer terug naar de tekentafel, daar zit wel echt tijdsverschil tussen. Maar dat komt eigenlijk omdat wij in de gelegenheid waren om initiatief te nemen.”* - (respondent 9, ontwikkelaar). Aangezien het initiatief voor Schieveste vanuit de markt is gekomen en er na de een-op-een selectie met de marktpartijen een intensieve samenwerking heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de OCS bij het opstellen van het Masterplan, kon het Masterplan in een snel tempo gerealiseerd worden.

Bovendien is de snelheid van het planvormingsproces ten gevolge van een een-op-een selectie een motivatie geweest om geen aanbestedingsprocedure op te zetten: *“...Als je gaat aanbesteden, dat moet je helemaal uit gaan schrijven en dat is bijna net zo veel werk als het plan ontwikkelen. Vervolgens schrijven daar meestal meerdere partijen op in, die daar hun eigen plan weer op ontwikkelen en dan moet je er weer één van uitkiezen” ... “Als wij dit proces hadden moeten aanbesteden, dan hadden wij pas in december met het plan de markt op gekund.”* - (respondent 3, gemeente).

Voor zowel de gemeente als voor de OCS is het van belang dat het project snel wordt gerealiseerd. Het is belangrijk voor de gemeente, omdat het ten goede komt van Schiedam: *“Waarom willen we het zo snel mogelijk en waarom pakken we het zo op deze manier parallel aan, is omdat alles eigenlijk een beetje een katalysator van elkaar is. Dus op het moment dat je Schieveste snel insteekt, dan zie je snel resultaten: er komen meer mensen wonen, er komen studenten wonen, er komen voorzieningen, dat heeft weer een positief effect op het bedrijventerrein aan de overkant, want als er mensen komen wonen dan komen er ook weer arbeiders. Want er zijn heel veel arbeidersplekken, maar geen mensen. Dus dan help je elkaar op heel veel andere aspecten. Weet je, het werkt dus als een soort katalysator. Dus wil je zo’n groot gebied in een stad ontwikkelen, dan heb je daar gewoon tempo voor nodig. Dat is eigenlijk de enige oplossing om dingen gewoon parallel te laten lopen.”* - (respondent 2, gemeente). Voor de OCS is dat van belang omdat ze een behoorlijke investering hebben gedaan om het Masterplan op te stellen: *“Als daar [bij Schieveste] een vertraging inkomt of het plan helemaal niet doorgaat, dan hebben we een behoorlijke desinvestering te doen. Het loopt zeker in de miljoenen om je een beeld te geven.”* - (respondent 7, ontwikkelaar). Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente en de OCS er samen voor hebben gezorgd dat het tempo in het proces bleef. Zo zijn tijdens ieder werkgroepoverleg acties afgesproken voor het volgende overlegmoment (respondent 6, ontwikkelaar). Bovendien was er binnen OCS een procesmanager aangewezen voor het tot stand brengen van het Masterplan, die ervoor heeft gezorgd dat binnen OCS de snelheid in het proces werd vastgehouden. Aan de kant van de gemeente heeft de projectdirecteur ervoor gezorgd dat het tempo werd vastgehouden (respondent 9, ontwikkelaar).

Tijdens het planvormingsproces van het Masterplan is echter geen vertraging opgetreden: *“Dat we toch volgens de oorspronkelijke planning dat Masterplan erdoorheen hebben gekregen, dat is denk ik wel te danken aan het intensieve inhoudelijk traject dat we hebben doorlopen.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Mogelijke vertraging die zich had kunnen voordoen tijdens het planvormingsproces, door eventuele weerstand van het maatschappelijk middenveld, heeft de OCS voorkomen doordat ze tijdens het planvormingsproces een participatietraject hebben opgezet: *“We hebben in een participatietraject, gedurende het opstellen van het Masterplan twee tot drie keer de omgeving uitgenodigd om te luisteren naar wat we hebben gedaan, maar ook om eigen ideeën in ontvangst te nemen in een-op-een gesprekken of een soort van rond-de-tafel gesprekjes en een aantal ideeën die daar zijn verwerkt door de buurt, die hebben we ook verwerkt in ons plan.”* - (respondent 7, ontwikkelaar). Daarnaast heeft de intensieve overlegstructuur ervoor gezorgd dat bezwaren vanuit de gemeente vermeden konden worden en dat het Masterplan, op twee na, unaniem is geaccepteerd door de gemeenteraad: *“Wat een uitdaging is en dat komt ook omdat het een ambtelijke organisatie is waar we mee werken is het Masterplan toetsen. Normaal is dat een heel stroperig proces. Dat kan maanden duren, alleen doordat wij al wisten wat er aangeboden zou worden, hebben wij dat al met de organisatie getoetst. We hebben alles al bekeken. Doordat natuurlijk dat Masterplan werd aangeboden, hadden wij eigenlijk het advies richting B&W en de gemeenteraad al klaar.”* - (respondent 2, ontwikkelaar).

Bovendien blijkt uit de interviews dat tijdens de planvorming geen sprake was van vertraging: *“Nou niet in de Masterplanvorming, maar daar kan je dingen nog voor je uitschuiven, want in de risicoparagraaf*

helemaal achterin, waar eigenlijk een aantal onderwerpen staan die nog niet helemaal duidelijk waren eind vorig jaar. Nu de planuitwerking waar we nu zitten, daar zie je dus wel dat nog steeds een aantal randvoorwaarden nog niet klip en klaar zijn en dat gaat wel, als we niet uitkijken vertraging opleveren... want als niet duidelijk is wat er mag, dan kunnen wij niet door.” - (respondent 7, ontwikkelaar).

4.3.1. Deelconclusie: een sneller planvormingsproces

Uit de interviews komt naar voren dat het planvormingsproces van Schieveste als een meerwaarde kan worden gezien, omdat het veel minder tijd in beslag heeft genomen dan wanneer er een aanbestedingsprocedure had moeten plaatsvinden. Volgens Yun et al. (2015) blijkt dan ook dat de voorbereiding van een marktinitiatief minder tijd in beslag neemt dan de voorbereiding van een overheidsinitiatief. Aangezien het initiatief voor Schieveste uit de markt is gekomen en er na de een-op-een selectie met de marktpartijen een intensieve samenwerking heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de OCS bij het opstellen van het Masterplan, kon het Masterplan in een snel tempo gerealiseerd worden. Dit is voor zowel de OCS als voor de gemeente van belang. Uit Osei-Kyei et al. (2018a) blijkt dan ook dat publieke partijen marktinitiatieven omarmen, omdat het een snellere manier lijkt te zijn om een PPS te verwezenlijken dat wanneer een overheidsinitiatief aan de basis ligt van een PPS. Uit de interviews komt dan ook naar voren dat de snelheid van het planvormingsproces ten gevolge van een een-op-een selectie een motivatie is geweest om geen aanbestedingsprocedure op te zetten.

Zoals blijkt uit Yun et al. (2015) dat marktinitiatieven juist ook tot vertraging kunnen leiden bij een PPS-proces, is dit bij Schieveste niet het geval geweest. Uit de literatuur blijkt dat vroegtijdige afstemming tijdens het planvormingsproces ervoor kan zorgen dat bezwaren van de publieke partij vermeden kunnen worden en dat vertragingen kunnen worden weggenomen (Ministerie van BZK, 2019). Uit de interviews komt dan ook naar voren dat de intensieve overlegstructuur ervoor heeft gezorgd dat bezwaren vanuit de gemeente vermeden konden worden en dat het Masterplan bijna unaniem is geaccepteerd door de gemeenteraad. Tevens blijkt uit de interviews dat tijdens het planvormingsproces geen vertraging is opgetreden, doordat de OCS vroegtijdig een participatietraject heeft ingezet. Op deze manier hebben ze eventuele weerstand van de gemeenschap weten te voorkomen. Zo zijn eventuele risico's in een vroegtijdig stadium overwogen, waardoor er geen vertragingen zijn ontstaan (Yun et al., 2015).

4.4. Creativiteit, kwaliteit en een innovatief proces

Het feit dat het initiatief voor de ontwikkeling van Schieveste uit de markt is gekomen, heeft ervoor gezorgd dat er op die locatie een ontwikkeling van de grond komt. De locatie van Schieveste werd eerst als een kantorenlocatie gezien, waarvoor de Gemeente Schiedam een Masterplan had opgesteld. Desondanks is deze ontwikkeling niet op gang gekomen: *“Nou ja dat is, zoals je ook kan zien als je ter plekke bent, niet van de grond gekomen. Gaandeweg zou je je af kunnen vragen ‘wat moeten we daar nou mee?’ We zagen zelf ook wel dat de kantoren daar niet kwamen, maar woningbouw werd altijd door de gemeente als te complex gezien. Tot dat er eindelijk een initiatief vanuit de markt kwam die mogelijkheden voor die plek zagen en de problemen die er spelen op deze manier kunnen oplossen. Wat ons eigenlijk ook gewoon de ogen opende, was dat die woningen gekoppeld konden worden aan de enorme woningbouwopgave waar Schiedam en waar het land voor staat. Er moeten honderdduizenden woningen worden gebouwd. We hebben een afspraak gemaakt met de regio dat er 7.000 daarvan in Schiedam moeten komen.” - (respondent 1, gemeente).* Het initiatief van de OCS zorgt er zowel voor dat op deze complexe locatie een gebied tot ontwikkeling wordt gebracht, maar ook dat het project bijdraagt aan het woningtekort en het behalen van het afgesproken woningaantal met de regio. Dit waren belangrijke motieven voor de gemeente om het marktinitiatief te omarmen.

Kijkend naar het uiteindelijke Masterplan, blijkt uit de interviews dat het voor een aantal respondenten lastig te bepalen is of dit Masterplan daadwerkelijk innovatiever is dan wanneer er een aanbestedingsprocedure had plaatsgevonden, waarbij er sprake was van concurrentie tussen marktpartijen: *“Ja, dat vind ik een hele lastige. We hebben een plan dat klimaatadaptief is en circulair, maar ik kan je zeggen dat in ieder boek van een tender dezelfde termen staan.”* - (respondent 8, ontwikkelaar).

Sommige respondenten vinden dat het Masterplan innovatief is: *“Ik vind het wel innovatief dat wij op een moeilijke locatie tot een interessant plan zijn gekomen. Interessant in de zin dat je een binnengebied maakt dat aantrekkelijk is, geluid luw, wind luw, goed bezond, groen, autovrij.”* - (respondent 9, ontwikkelaar).

Andere respondenten vinden het Masterplan helemaal niet zo innovatief: *“Ja kijk op zo’n locatie, je moet iets met geluid, dus het is natuurlijk heel logisch dat je een stedenbouwkundig model ontwikkelt waar je aan de randen als afscherming bepaalde gebouwen realiseert. Maar goed, dat is makkelijk praten, ik ben geen ontwerper. Maar ja, ik vind het uiteindelijke plan eerlijk gezegd niet super innovatief, omdat je bijna wel gedwongen wordt om dit zo te gaan doen. Maar ja, er zijn natuurlijk wel kleinere aspecten, waarmee de kwaliteiten en de bijzonderheden in het plan zijn gebracht.”* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Wéér andere respondenten stellen dat concurrentie tussen verschillende marktpartijen door middel van een aanbesteding een betere kwaliteit van het Masterplan met zich mee had gebracht: *“Nou, ik denk dat partijen die inschrijven, die moeten veel beter hun best doen om tegemoet te komen aan jouw kwaliteitsuitgangspunten.”* - (respondent 5, adviseur gemeente). Respondent 7 (ontwikkelaar) vindt daarentegen dat plannen uit aanbestedingen wel vaker kunnen doorslaan in creativiteit van wat haalbaar en realistisch is. Bovendien blijkt uit de interviews dat wanneer de gemeente een aanbesteding zou uitzetten, het onzeker is of ze daadwerkelijk een kwalitatief beter plan zouden krijgen (respondent, 8, ontwikkelaar).

Hoewel uit de interviews naar voren komt dat sommigen het Masterplan niet als zijnde innovatief beschouwen, wordt wel gesteld dat bij Schieveste sprake is van een innovatieve manier van samenwerken met elkaar, aangezien deze overlegstructuur niet als standaard wordt gezien door de meeste gemeentes (respondent 8, ontwikkelaar): *“Ja, ik weet niet of het Masterplan innovatief is, maar het is wel innovatief in de zin hoe wij met elkaar omgaan. Ik denk dat het proces dat wij doorlopen hebben al een beetje in de gedachte van de Omgevingswet is geweest.”* - (respondent 1, gemeente).

Sommige respondenten zeggen dan ook dat de vroegtijdige afstemming tussen de gemeente en de OCS niet per se heeft geleid tot een innovatiever Masterplan, maar dat de intensieve overlegstructuur er wel toe heeft geleid dat er een kwalitatief beter plan uit is voortgekomen: *“En als je dat allemaal minder gescheiden oppakt, dan komen de problemen aan het eind en nu kon iedereen zich gewoon focussen op zijn of haar taakgebied en daar komen echt, vind ik, de beste oplossingen uit.”* - (respondent 9, ontwikkelaar). Daarnaast heeft deze overlegstructuur creativiteit uitgelokt: *“Ja ik denk, de unieke manier waarop je dingen met elkaar doet, waarbij een marktpartij de unieke positie heeft om de gemeente te bevragen en dan te kijken van: ‘wat is nu het beste plan wat hier het beste past?’ Dat lokt gewoon veel creativiteit uit. Vaak door een aanbesteding op bestekniveau bij wijze van spreken in de markt te zetten, dat lokt helemaal geen creativiteit uit.”* - (respondent 3, gemeente). *“De gemeente heeft ons natuurlijk wel uitgedaagd en getriggerd. Ze hebben ons getriggerd met hun Kwaliteitsdocument wat voor ons de leidraad was voor het Masterplan, waar het Masterplan aan getoetst is... waardoor er echt een kwalitatief zeer hoogwaardig plan ligt.”* - (respondent 7, ontwikkelaar).

Bovendien blijkt ook dat de overlegmomenten en het Kwaliteitsplan van de gemeente ervoor hebben gezorgd dat de gestelde eisen op een creatieve wijze zijn opgenomen in het Masterplan: *“Omdat je toch met alle partijen aan tafel zit en de gemeente ook in het Kwaliteitsplan heel duidelijk heeft gezegd van: ‘dit is voor ons van belang.’ Ik denk dat als je dat allemaal in het begin al weet, dat je dan toch meer creatief bezig bent om te zorgen dat dat allemaal een plekje kan krijgen. Dat is toch anders dan dat je het [masterplan] eerst zelf maakt en dan naar de gemeente stuurt, want de gemeente kan dan dezelfde eisen hebben maar dan krijg je toch die discussie. Terwijl nu weet je gewoon alles aan het begin en probeer je toch overal rekening mee te houden. Dat hebben we ook met de belangrijkste punten gedaan, anders had de raad nooit vrijgegeven om door te gaan.”* - (respondent 11, adviseur ontwikkelaar). Daarnaast blijkt uit de interviews dat deze vroegtijdige afstemming ertoe heeft geleid dat een Masterplan is opgesteld dat politiek beter gedragen wordt: *“Ik denk, de toegevoegde waarde [van de vroegtijdige afstemming] is dat er uiteindelijk veel meer kwaliteit komt wat veel meer past in onze stad en ook een nog beter antwoord is op de behoefte die er in onze stad of in onze regio is, dan als de markt het alleen zou doen.”* - (respondent 2, gemeente).

4.4.1. Deelconclusie: creativiteit, kwaliteit en innovatief proces

Er kan gesteld worden dat het een meerwaarde is dat de markt het initiatief heeft genomen voor de ontwikkeling van Schieveste, aangezien door een *out-of-the-box* gedachte van de markt op deze complexe locatie een ontwikkeling van de grond is gekomen. Dit is een belangrijke motivatie geweest voor de gemeente om het marktinitiatief te omarmen. Zo blijkt dan ook uit de literatuur dat een marktinitiatief ervoor kan zorgen dat een ontwikkeling van de grond kan komen, wanneer een private partij een goed idee heeft voor een gebied, waarvan de publieke partij nog niet weet wat ermee moet gebeuren (Ministerie van BZK, 2019). Naast het feit dat het marktinitiatief een oplossing biedt om op een complexe locatie een gebied tot ontwikkeling te brengen, is Schieveste ook een oplossing voor een maatschappelijk probleem, namelijk de tekorten op de woningmarkt verhelpen. Dit komt overeen met wat in de literatuur gesteld wordt dat marktinitiatieven de mogelijkheid bieden voor private partijen om *out-of-the-box* te denken en met creatieve en innovatieve oplossingen te komen voor ruimtelijke opgaven/en of maatschappelijke problemen (Lenferink et al., 2014; Nijsten et al., 2010; Osei-Kyei et al., 2018a). Hoewel sommigen het plan voor deze complexe locatie als innovatief beschouwen, vinden anderen het plan niet zo zeer innoverend, aangezien er geen sprake is van concurrentie tussen onafhankelijke marktpartijen. In de literatuur wordt bevestigd dat door gebrek aan concurrentie bij een marktinitiatief, innovatie en creativiteit uitgesloten blijft (Zawawi et al., 2016; Osei-Kyei et al., 2018b; Lenferink et al., 2014). Bovendien blijkt uit de interviews dat het lastig te bepalen is of het Masterplan Schieveste daadwerkelijk innovatiever is dan wanneer er een aanbestedingsprocedures had plaatsgevonden, waarbij er sprake was van concurrentie tussen marktpartijen. De manier waarop de OCS en de gemeente hebben samengewerkt werd echter wel als zijnde innovatief beschouwd. De intensieve overlegstructuur heeft er wel toe geleid dat er een kwalitatief beter plan uit is voortgekomen dat ook politiek beter gedragen wordt. Uit de Reiswijzer gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) blijkt dan ook dat vroegtijdige afstemming tussen publieke en private partijen de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling ten goede kan komen. Bovendien heeft de overlegstructuur creativiteit uitgelokt.

4.5. Een een-op-een selectie van de OCS

Bij Schieveste is er sprake van een een-op-een selectie van de OCS. Op basis van de interviews blijkt dat de grondreserveringsovereenkomst bescherming biedt tegen de intellectuele eigendomsrechten van het Masterplan Schieveste: *“...Nou ja, een een-op-een wil nog niet altijd zeggen dat wij de grondreservering hebben hè, maar in dit geval wel en dat is dan wel voor ons een stukje rechtszekerheid. ...Als de gemeente*

kwaad had gewild, hadden ze kunnen zeggen van 'joh, leuk idee maar we gaan lekker tenderen' ja, dan waren ze dus wel met het idee ervandoor gegaan dat er woningbouw zou komen, maar daarvoor hebben we ook die grondreserveringsovereenkomst getekend, daarmee hebben ze de grond exclusief voor ons gereserveerd." - (respondent 8, ontwikkelaar). Op deze manier kan de gemeente niet zomaar met andere partijen in zee gaan en zullen ze het traject met de OCS moeten doorlopen. Dit kan voorkomen dat de gemeente op basis van hun Kwaliteitsplan, dat speciaal naar aanleiding van dit marktinitiatief is opgesteld, een aanbesteding gaat organiseren: *"Ja en wat je vaak in aanbesteding of tender voorwaarden ziet, is dat de plannen die je indient, dat die aan de gemeente vervallen. Daar zijn wij het niet altijd mee eens. Maar ja, je weet als je eraan begint dat dat zo is. Stel je zou met z'n vieren aan een tender meedoen, dan wint er eentje met zijn plan, maar je hebt formeel ook afstand gedaan van je eigen plannen, dus in theorie zou het dan kunnen dat de winnaar met ons plan dan verder zou gaan. Ja, het is heel erg utopisch. Dat zie je eigenlijk niet gebeuren, maar het zou in theorie kunnen."* - (respondent 7, ontwikkelaar). Desondanks is het beschermen van de eigendomsrechten op het initiatiefplan van de OCS niet expliciet een motivatie geweest voor de gemeente om de marktpartijen een-op-een te selecteren en geen aanbestedingsprocedure te doorlopen.

Uit de interviews met de vier ontwikkelaars van OCS blijkt dat ze bij het planvormingsproces van Schieveste, meer hebben geïnvesteerd dan ze bij een planvorming tijdens een aanbestedingsprocedure zouden doen: *"Kijk, bij een aanbesteding ben je veel meer geneigd van 'joh, ik investeer dit maximaal. ...en hier loopt vanaf dag één natuurlijk gewoon de teller. ... en als dat uiteindelijk meer is geweest dan bij een aanbesteding, ja, in eerste instantie wel misschien... omdat we al veel hebben voor geïnvesteerd, moet je dat later niet investeren."* - (respondent 8, ontwikkelaar). Desondanks verkiest de OCS een een-op-een selectie boven een aanbestedingsprocedure, omdat ze op deze manier meer grip op het plan hebben: *"...en dat we een product kunnen maken waarin we geloven. Dat we meer grip hebben op de stedelijke randvoorwaarden, wanneer we mogen opereren. Nou, dat is een voordeel, het nadeel is dat we meer 'upfront' moeten investeren."* - (respondent 8, ontwikkelaar). Bovendien blijkt dat het bij de ontwikkeling van een plan belangrijk is om een afweging te maken tussen de investering die je doet en de kans om te winnen: *"[Bij een aanbesteding] is je investering een stuk minder, maar je winkans is ook kleiner."* - (respondent 7, ontwikkelaar). Doordat bij Schieveste sprake was van een een-op-een selectie heeft de OCS geen risico gelopen dat de gemaakte kosten voor het plan tevergeefs zijn gemaakt.

Hoewel de gemeente het initiatiefplan Gin City een goed idee vond, blijkt uit de interviews dat de twee initiërende partijen, KuiperCompagnons en Van Omme & de Groot niet genoeg draagvlak hadden om een een-op-een traject mee aan te gaan. Daarom zijn deze partijen op zoek gegaan naar andere marktpartijen, waarmee uiteindelijk een consortium van vier ontwikkelaars, de OCS, is gevormd. Door een breed gedragen consortium van ontwikkelaars, had het initiatiefplan voldoende draagvlak om het te omarmen en de marktpartijen een-op-een te selecteren. Afgezien van het feit dat de gemeente het marktinitiatief omarmd heeft omdat ze het een goed initiatiefplan vonden, blijkt uit de interviews dat de marktpartijen die het plan geïnitieerd hebben een belangrijke motivatie voor de gemeente was om het marktinitiatief te omarmen. Ten eerste kan dit verklaard worden doordat drie van de vier initiatiefnemende partijen tot de grootste ontwikkelaars van Nederland behoren en de gemeente daarom deze kapitaalkrachtige partijen kennen (respondent 7, ontwikkelaar): *"De gemeente wil er ook zeker van zijn dat je ook gewoon goeie partijen binnenhaalt. Dat het ook gewoon solvabele partijen zijn, dat het geen cowboys zijn waar geen geld achter zit en die niet kunnen investeren in plannen of die straks niet even mee de badkuip in kunnen...Dus je wilt aan de ene kant solvabele partijen, je wilt partijen aan je binden die het ook allemaal kunnen, maar van de andere kant wil je ook partijen die met jou dat hele proces doorgaan."* - (respondent 6, ontwikkelaar). Ten tweede blijkt uit de interviews dat de gemeente goede ervaringen uit het verleden heeft met deze marktpartijen: *"...partijen waar de OCS onderdeel van is, dat zijn allemaal partijen waar de*

gemeente ervaring mee heeft en vertrouwen in elkaar gekweekt hebben. In die zin zijn het geen onbekende partijen en dat werkt ook wel heel prettig. Ik bedoel, je kent elkaar je hebt ervaring uit het verleden, dus je weet wat je krijgt, dat is ook wel belangrijk.” - (respondent 1, gemeente). Uit de interviews komt naar voren dat het voor de gemeente een argument is geweest om op basis van het initiatief van meerdere solvabele marktpartijen waar de gemeente goede ervaringen mee had, een een-op-een selectie van de marktpartijen te laten plaatsvinden en met deze partijen een grondreserveringsovereenkomst te tekenen. Door het initiatief van meerdere marktpartijen was er voldoende draagvlak voor een een-op-een selectie van marktpartijen door de overheid en was het juridisch toegestaan om buiten een aanbestedingsprocedure worden gebleven. Wanneer de gemeente een aanbestedingsprocedure zou starten, weten ze namelijk niet op voorhand welke marktpartij(en) de aanbesteding zouden winnen en met welke partijen ze in zee zouden gaan.

De manier waarop de marktpartijen geselecteerd zijn, is niet helemaal helder. Desondanks is het planvormingsproces met de gemeente en de OCS een openlijk proces geweest. Van elk overleg zijn verslagen gemaakt. Bovendien zijn alle belangrijke verslagen en relevante correspondentie door een externe jurist gecontroleerd om te voorkomen dat er iets in de verslagen staat waardoor het project vooralsnog aanbestedingsplichtig zou zijn: *“Door alle verslagen van besprekingen die gevoerd worden en relevante correspondentie langs haar te laten gaan, zodat mocht het uiteindelijk ergens eens een keer aan de achterkant van het proces tot een WOB-verzoek leiden, van misschien een gewaardeerde concurrent van ons, dat we zeker weten dat we geen dingen hebben opgeschreven die ons op dat moment pijn zouden kunnen doen.”* - (respondent 7, ontwikkelaar). Hoewel het vrij uitzonderlijk is dat eventuele concurrerende partijen een WOB-verzoek indienen om inzicht te verkrijgen in de verslagen die zijn gemaakt tijdens het planvormingsproces, blijkt uit de interviews dat het ook vrij uitzonderlijk is dat dergelijke ontwikkelingen zoals Schieveste niet worden aanbesteed. Desondanks is er geen WOB-verzoek ingediend en kan gesteld worden dat er geen weerstand van de gemeenschap heeft plaatsgevonden.

Aangezien uit de interviews met de gemeente naar voren komt dat de manier waarop de OCS en de gemeente met elkaar samenwerken op het randje lopen is van wat juridisch wel en niet mag, is het voor de gemeente ook een risicovolle manier van samenwerken. Daarom is het voor hen ook belangrijk dat alle verslagen gecontroleerd zijn door een externe jurist.

Hoewel uit de literatuur blijkt dat een-op-een selecties van marktpartijen worden beschuldigd van een slechte prijskwaliteitverhouding door gebrek aan concurrentie, komt uit de interviews naar voren dat de intensieve manier van samenwerken tussen de gemeente en de OCS, niet heeft geleid tot een slechtere prijskwaliteitverhouding van het Masterplan dan wanneer het Masterplan tot stand zou zijn gekomen op basis van een aanbestedingsprocedure.

4.5.1. Deelconclusie: een een-op-een selectie van de OCS

Er kan geconcludeerd worden dat een PPS op basis van een een-op-een selectie van marktpartijen als meerwaarde wordt gezien voor zowel de OCS als voor de gemeente. Voor de OCS is een een-op-een selectie van toegevoegde waarde, aangezien de grondreserveringsovereenkomst kan voorkomen dat de gemeente een aanbestedingsprocedure gaat organiseren. Zo biedt de grondreserveringsovereenkomst bescherming tegen de intellectuele eigendomsrechten van het Masterplan Schieveste. Dit komt overeen met wat in de literatuur gesteld wordt dat marktinitiatieven bescherming bieden tegen de intellectuele eigendomsrechten van het initiatief van de private partij (Osei-Kyei et al., 2018a; Hodges & Dellacha, 2007; Sørreide, 2006). Daarnaast wordt een een-op-een selectie door de OCS als een meerwaarde gezien, aangezien de OCS op deze manier meer grip heeft gehad op het Masterplan. Hoewel uit de literatuur blijkt

dat private partijen door middel van een een-op-een selectie kosten kunnen besparen (Søreide, 2006; Zawawi et al., 2016; Ministerie van BZK, 2019), heeft de OCS tijdens de planvorming meer geld moeten investeren dan ze zouden doen bij de planvorming tijdens een aanbestedingsprocedure. Desondanks heeft de OCS alsnog kosten bespaard, aangezien ze door een een-op-een selectie geen risico hebben gelopen dat de gemaakte kosten voor het plan tevergeefs zijn gemaakt.

Bovendien werd de een-op-een selectie voor de gemeente ook als voordelig beschouwd, aangezien ze op deze manier een samenwerking konden aangaan met bekende en solvabele partijen waar ze in het verleden goede ervaringen mee hebben gehad. Door de een-op-een selectie kon de gemeente buiten een aanbestedingsprocedure blijven. Uit Hodges & Dellacha (2007) blijkt dat marktinitiatieven het mogelijk maken om rechtsreeks met de initiërende marktpartij een samenwerking aan te gaan, zonder dat er voldoende transparantie is geweest over het selectieproces van deze partij. Uit de interviews komt dan ook naar voren dat de manier waarop de marktpartijen geselecteerd zijn, niet helemaal helder is. Tevens blijkt uit de literatuur dat marktinitiatieven bij PPS hierdoor beschuldigd kunnen worden van een slechte prijs-kwaliteitverhouding en kunnen leiden tot negatieve percepties en weerstand vanuit de gemeenschap (Osei-Kyei et al., 2018a; Osei-Kyei et al., 2018b). Desondanks is het planvormingsproces met de gemeente en de OCS een openlijk proces geweest. De samenwerking heeft niet geleid tot een slechtere prijskwaliteitverhouding van het Masterplan dan wanneer het Masterplan tot stand zou zijn gekomen op basis van een aanbestedingsprocedure. Bovendien is er geen sprake geweest van weerstand van de gemeenschap. Desalniettemin wordt in Osei-Kyei et al. (2018b) gesteld dat marktinitiatieven bij PPS voor overheden een hoog risico kan zijn, aangezien private partijen op deze manier bevoordeeld kunnen worden (Osei-Kyei et al., 2018b). Dit wordt in de interviews bevestigd. Aangezien het voor de gemeente een risicovolle manier van samenwerken is, wordt de verslaglegging gecontroleerd door een externe jurist.

4.6. Een intensieve overlegstructuur voor het 'stroomlijnen' van belangen

Hoewel de gemeente en de OCS vanaf het begin een gezamenlijke doelstelling hadden om tot een gedragen Masterplan te komen, waren de belangen van de OCS en de gemeente daarbinnen verschillend. De gemeente vindt het belangrijk om door middel van Schieveste de tekorten op de woningmarkt aan te vullen en daarmee de afspraak met de regio om 7.000 aantal woningen in Schiedam te realiseren tegemoet te komen: *"Als wij er geen 3000 realiseren, dan krijgen wij problemen, want dan moeten we ergens anders in de stad gaan realiseren, daar is de plek niet voor."* - (respondent 2, gemeente). Daarnaast is het voor de gemeente van belang om een goede woonruimteverdeling te hebben: *"Nou ja kijk, als gemeente hebben wij een belang bij een goede verdeling van de woningvoorraad en dat is niet altijd het type woningen dat het meeste opbrengt. Als gemeente, moeten wij ook sociale woningen realiseren en goedkope woningen en die brengen niet het meeste op. Dus daar hebben wij een heel duidelijk belang bij om een goede woonruimteverdeling in de stad te bereiken"* - (respondent 1, gemeente). Voor de OCS daarentegen is het vooral gewichtig dat de ontwikkeling winstgevend is: *"Ja, wij zijn allemaal commerciële partijen, wij willen rendement maken op de investering die we doen. Dus dat is ons grootste belang, rendement halen. ...het moet gewoon een goed plan zijn dat rendeert."* - (respondent 7, ontwikkelaar). Niet alleen voor de OCS is het belangrijk om een financieel haalbaar plan neer te zetten, voor de gemeente is de ontwikkeling van Schieveste van belang om een groot verlies op de grondexploitatie terug te verdienen: *"Voor de gemeente is het belangrijk dat zij een grondexploitatie draaien die voor hen sluitend is."* - (respondent 7, ontwikkelaar). Zo willen beide partijen ervoor waken dat het een onrendabel plan wordt: *"De goeie partijen hebben ook wel een maatschappelijk belang, maar een ontwikkelaar werkt met winsten en zij willen er geen verlies op draaien en dat willen wij natuurlijk ook niet, laat ik het zo zeggen."* - (respondent 2, gemeente).

Hoewel uit de interviews blijkt dat het soms maanden kan duren om tot overeenstemming met elkaar te komen, is veel overleg en met elkaar praten over elkaars belangen belangrijk. Interactie met elkaar in de werkgroepen hebben bijgedragen aan het 'stroomlijnen' van elkaars belangen: *"Dat je gewoon de wensen en eisen van beide kanten in een heel vroeg stadium op tafel hebt en dat je elkaars belangen en doelstellingen begrijpt en daar gewoon in goed overleg een balans in vindt, in goede harmonie."* - (respondent 10, adviseur ontwikkelaar). Zo stelt respondent 1 (gemeente) dat het belangrijk is om ieders belang uit te wisselen en elkaars belangen te begrijpen: *"Onze belangen van de gemeente zullen altijd conflicteren met die van de markt en vice versa, maar je moet er wel samen uitkomen. Dus je moet vanuit de markt begrijpen wat de gemeente eist of belangrijk vindt en vice versa ook begrijpen dat vanuit de markt ook bepaalde dingen belangrijk zijn en dat de markt uiteindelijk winst moet maken, dat begrijpen wij ook. Dan moet je dat in zo'n werkproces en aan de werktafel kunnen samenbrengen waarin je je beide kan vinden. ... door met ambtenaren en de markt aan tafel te zitten, kan je gewoon samen dingen ontwerpen en bespreken. Het is gewoon van belang dat je in dat ontwerpproces beide belangen naar voren kan brengen. Een ontwerpproces is altijd geven en nemen, maar dat je die aan tafel kunt bespreken en gewoon zo samen tot een plan kan komen, dat is een hele belangrijke. Kijk, je kan nooit van beide kanten een tien halen."* - (respondent 1, gemeente). Uit de interviews komt naar voren dat je op deze manier naar een gezamenlijke doelstelling kan werken: *"Maar ze willen ook een heel mooi hoogwaardig gebied hebben, nou daar zitten onze belangen ook en die breng je allemaal bij elkaar, doordat je dus allemaal probeert naar het gezamenlijke doel te werken."* - (respondent 6, ontwikkelaar).

Bovendien blijkt uit de interviews met de OCS dat ze de gemeente hebben moeten overtuigen dat het aantal woningen dat de gemeente voor Schieveste voor ogen had, af zou doen aan de kwaliteit van het plan: *"Toen hebben we op een gegeven moment een plan gepresenteerd met 3500 woningen, maar dat plan was zó vol en zó onaantrekkelijk dat iedereen zei 'ja, dat willen we niet.'" - (respondent 9, ontwikkelaar). Daarnaast hebben ze de gemeente overtuigd door samen naar referentieprojecten te gaan kijken: *"En we hebben de gemeente ook meegenomen naar situaties in Amsterdam waar je kunt zien hoe het werkt en wat het is. Nou, dat heeft uiteindelijk wel goed gewerkt. ... En we zijn ook samen met de gemeente en de ontwerpers naar Parijs geweest om te laten zien hoe wonen in hoge dichtheid eruit ziet. Die studiereis die heeft fantastisch werk geleverd, zonder die studiereis hadden wij nooit in november een Masterplan gehad. ...kijk wij hadden een overtuiging wat we wilden doen in de eerste fase. En het voorbeeld in Parijs was aansprekend genoeg om te begrijpen wat onze ideeën zijn. En eigenlijk is dit weer communiceren hè, dus gewoon laten zien."* - (respondent 9, ontwikkelaar). Uit de interviews met de ontwikkelaars blijkt dat dit van belang was om een gezamenlijk beeld te creëren: *"Wat vooral belangrijk daaraan is, is dat je een gemeenschappelijk kader creëert. Door zaken met elkaar te bekijken, kan je altijd terugvallen op 'maar weet je wat je in Parijs hebt gezien of daar in Amsterdam hebt gezien, hoe ze het daar hebben opgelost?' laten we dat nou hier ook doen, zo'n oplossing vinden."* - (respondent 8, ontwikkelaar). Uit de interviews blijkt dan ook dat wordt verwacht dat de vroegtijdige afstemming ervoor zorgt dat eventuele problemen en onenigheden in latere fases van Schieveste voorkomen kunnen worden en dat de transparante overlegstructuur tijdens het planvormingsproces ervoor heeft gezorgd dat de relatie tussen de OCS en de gemeente is verbeterd (respondent 10, adviseur ontwikkelaar).*

Hoewel uit de literatuur blijkt dat consensusvormig kan leiden tot het schaden van proces-en productinnovatie (Heurkens, 2012), blijkt uit de interviews dat hier bij Schieveste geen sprake van is. Uit de interviews komt naar voren dat de manier hoe de gemeente en de OCS hebben samengewerkt werd gezien als een innovatief proces: *"Het proces is innovatiever, omdat je zo veel meer meekijkt wat op dit*

moment de behoefte is.” - (respondent 4, adviseur gemeente). Ook blijkt dat de intensieve overlegstructuur juist heeft geleid tot een kwalitatief beter plan.

Overigens zijn de gemeentelijke belangen vertaald naar aandachtspunten die de gemeente heeft gebundeld in een Kwaliteitsplan. Aangezien de gemeente een faciliterende houding aanneemt, mag de gemeente hierdoor niet verder opereren dan hun Kwaliteitsplan en mogen zij geen eisen stellen aan de OCS: *“Ik mag gewoon in gesprek gaan met die partijen en dan hopen dat ze mij iets aanbieden en goed naar mij geluisterd hebben. Het is ook een nadeel dat je niet mag zeggen ‘ik wil dit en dit en dit’. Dat mag niet.”* - (respondent 3, gemeente). Hoewel uit de interviews blijkt dat de gemeente hun wensen wel mag uitspreken naar de OCS, wordt de gemeente hierdoor beperkt in keuzevrijheid tijdens het planvormingsproces, bijvoorbeeld bij duurzaamheid: *“Dus duurzaamheid is wel ingewikkeld. Duurzaamheid is wel voor een klein deel publiek geregeld, maar niet zo ver als marktpartijen willen gaan.”* - (respondent 3, gemeente). Hoewel het voor de gemeente lastig blijkt te zijn om hun rol enkel te beperken tot hun publieke taken, is ervoor gezorgd dat de gemeente enkel heeft geopereerd vanuit de uitgangspunten uit het Kwaliteitsplan om niet aanbesteding plichtig te zijn. Door middel van een externe jurist is in de gaten gehouden dat de gemeente zich beperkt tot hun publieke taken en de OCS hun private taken uitvoert: *“Het is zo georganiseerd, dat wij wat wij formeel schrijven, gaat over haar bureau heen. Dus in het topteam, waar partijen organisch over dingen zitten te denken, daar zijn verslagen van. Die verslagen worden allemaal gecheckt of daar geen dingen instaan die niet kunnen.”* - (respondent 4, adviseur gemeente). Deze juridische controle was belangrijk om te voorkomen dat er een aanbestedingsprocedure zou moeten gestart worden.

4.6.1. Deelconclusie: een intensieve overlegstructuur voor het ‘stroomlijnen’ van belangen

Uit de literatuur komt naar voren dat een een-op-een samenwerking met een initiërende marktpartij een meerwaarde kan zijn om vanaf het begin, tijdens het planvormingsproces, met elkaar samen te werken en te kunnen inspelen op de verschillende belangen (Ministerie van BZK, 2019; O’Flynn & Wanna, 2008; Jessop, 1998; Heurkens, 2012). Er kan geconcludeerd worden dat de intensieve overlegstructuur tijdens de planvormingsfase bij Schieveste ervoor heeft gezorgd dat overeenstemming ontstond tussen de belangen van de OCS en van de gemeente. Uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) komt naar voren dat wanneer beide partijen vanaf het begin transparant zijn over hun belangen, elkaars belangen begrijpen en deze met elkaar afstemmen, deze verschillende belangen kunnen samenkomen in een gemeenschappelijk doel. Hoewel de gemeente en de OCS vanaf het begin een gezamenlijke doelstelling hadden om tot een gedragen Masterplan te komen, waren de belangen van de OCS en de gemeente daarbinnen verschillend. Uit de literatuur blijkt dan ook dat bij een PPS de commerciële belangen van de private partij en de maatschappelijke belangen van de publieke partij bij elkaar gebracht kunnen worden door op zoek te gaan naar consensus (O’Flynn & Wanna, 2008; Pierre & Peters, 2012; Swyngedouw, 2005; Ministerie van BZK, 2019; Innes & Booher, 1999). Door interactie met elkaar in de werkgroepen konden elkaars belangen gedeeld en begrepen worden. Zo blijkt uit de interviews dat op deze manier gewerkt kon worden aan de gezamenlijke doelstelling. Naast de intensieve overlegstructuur hebben ook de excursies bijgedragen aan het ‘stroomlijnen’ van de verschillende belangen, doordat op deze manier een gezamenlijk beeld van de beoogde ontwikkeling van Schieveste gecreëerd kon worden. Bovendien blijkt uit Ng et al. (2012) dat wanneer partijen vanaf het begin hun gedachten uitwisselen en met elkaar in discussie gaan, het toekomstige onenigheden kan vermijden of verminderen en de samenwerking verbeterd kan worden. Uit de interviews blijkt dan ook dat wordt verwacht dat de vroegtijdige afstemming ervoor zorgt dat eventuele problemen en onenigheden in latere fases van

Schieveste voorkomen kunnen worden en dat de transparante overlegstructuur tijdens het planvormingsproces ervoor heeft gezorgd dat de relatie tussen de OCS en de gemeente is verbeterd.

Het kan echter gezien worden als dilemma bij Schieveste dat de gemeente door haar faciliterende houding enkel mag opereren vanuit haar wensen uit het Kwaliteitsplan. Hierbuiten mag de gemeente geen eisen stellen aan de OCS, waardoor het voor de gemeente lastig is om ervoor te zorgen dat hun belangen worden meegenomen. Uit de literatuur blijkt dan ook dat wanneer het initiatief van de ruimtelijke ontwikkeling vanuit de markt komt en de publieke partij een faciliterende rol inneemt, dat een publieke partij op basis van de Europese aanbestedingsregelgeving enkel wensen kan meegeven aan een private partij bij de planvorming van een ruimtelijke opgave (Ministerie van BZK, 2019). Uit de interviews blijkt dat het voor de gemeente lastig blijkt te zijn om hun rol enkel te beperken tot hun publieke taken, waarbij ze enkel opereren vanuit de uitgangspunten uit het Kwaliteitsplan.

4.7. Vertrouwen als basis

Tijdens het planvormingsproces van het Masterplan Schieveste was er sprake van vertrouwen tussen de OCS en de gemeente: *“Er ontstaat een vertrouwensband en ik denk dat een vertrouwensband binnen zo’n gebiedsontwikkeling, binnen zo’n kapitaal, heel erg belangrijk is.”* - (respondent 2, gemeente). Uit de interviews komt naar voren dat vertrouwen dan ook uitermate belangrijk is in een proces: *“Je moet het blindelings met elkaar eens zijn dat je de eindstreep wilt gaan halen. Dan komen er natuurlijk ‘hiccups’ onderweg...De kunst is dan in het proces om dat uit te spreken, transparant, open en eerlijk zijn. Soms een interventie te doen, dan bedoel ik rond de tafel komen van we willen het nu uitspreken. En dat is de basis van vertrouwen. Als je niet naar elkaar durft uit te spreken van wat jij denkt of wat jij voelt op dát moment in dát gedeelte van het proces, is dat niet goed voor het proces als je het niet doet.”* - (respondent 4, adviseur gemeente). Uit de interviews komt naar voren dat er ook een reflectiegesprek is geweest dat bijgedragen heeft aan de vertrouwensband tussen de gemeente en de OCS: *“Dus dan zitten we gewoon even aan tafel met elkaar zonder dat we iets opschrijven.”* - (respondent 3, gemeente). *“Dan evalueren we, dus wat ons dwars zit, wat opviel en wat beter kan. Dus het gaat echt vooral om goed benoemen wat je eruit wil halen, wat het belang is voor alle partijen. Als je dat snapt, dan kan je daarnaar handelen. Daardoor is wel ook het vertrouwen ontstaan.”* - (respondent 2, gemeente).

De vroegtijdige transparantie tussen beide partijen tijdens de overlegmomenten die tweewekelijks hebben plaatsgevonden, hebben bijgedragen aan het vertrouwen tussen de OCS en de gemeente (respondent 2, gemeente): *“Omdat je elkaar goed kent, elkaar vaak spreekt en hetzelfde doel hebt, is het toch makkelijker om bij bepaalde discussies allebei een beetje te geven en te nemen om dat op te lossen”* - (respondent 11, adviseur ontwikkelaar). Bovendien blijkt uit de interviews met de gemeente dat de overlegstructuur die is afgesproken, waarbij de gemeente en de OCS in hun eigen rol moeten handelen, enkel op deze manier kan plaatsvinden als er sprake is van vertrouwen: *“Dus dat biedt heel veel ruimte aan de markt. Daar is wel weer dat vertrouwen van belang. Dat doe je alleen maar als je het vertrouwen hebt dat het goed komt. Wij willen ergens ook wel dat ook die andere dingen er gaan komen, maar wij hebben het vertrouwen dat het goed gaat komen, dat er een goed product komt.”* - (respondent 1, gemeente). Belangrijk hierbij is: *“Elkaar soms in de ogen kunnen kijken en weten met wie je aan tafel zit.”* - (respondent 1, gemeente).

Overigens blijkt uit de interviews dat een vertrouwensband, zoals bij Schieveste, ook persoonsgebonden is: *“...soms is het ook gewoon zo dat we het een leuk persoon vinden en ook gewoon weten ‘die kan ik vertrouwen en dat is vaak het belangrijkste. Uiteindelijk is het mensenwerk en iemand waarmee je prettig samenwerkt en wie je vertrouwt, dat werkt vaak het beste.”* - (respondent 1, gemeente).

Bovendien was er voorafgaande aan de samenwerking al enigszins sprake van vertrouwen tussen de gemeente en de OCS, omdat de gemeente en de marktpartijen elkaar kennen en in het verleden al mee hebben samengewerkt: *“...partijen waar de OCS onderdeel van is, dat zijn allemaal partijen waar de gemeente ervaring mee heeft en vertrouwen in elkaar gekweekt hebben.* - (respondent 1, gemeente).

Uit de interviews komt naar voren dat het vertrouwen gestimuleerd wordt door veel met elkaar te overleggen: *“Veel contacten, ook buiten vergaderingen om en elkaar de hele tijd goed begrijpen. Als er maar iets is van ‘hey, dat begrijp ik niet, dat snap ik niet’, meteen vragen.”* - (respondent 5, adviseur gemeente). Zo komt naar voren dat vertrouwen ook wordt bevorderd door te doen wat je belooft en om je afspraken na te komen. Overigens blijkt ook dat de excursies naar Amsterdam en Parijs ertoe hebben geleid dat beide partijen elkaar beter hebben leren kennen (respondent 11, adviseur ontwikkelaar). Doordat de gemeente en de OCS tijdens de excursies op een informele manier met elkaar op pad zijn gegaan om projecten te gaan bekijken, hebben ze een band gecreëerd dat een belangrijke rol heeft gespeeld om het vertrouwen te stimuleren.

Het feit dat de gemeente en de OCS hun financiële berekeningen van de vastgoedexploitatie en de grondexploitatie openlijk met elkaar hebben gedeeld, is een kwestie van vertrouwen: *“Transparantie, dat heb je met elkaar, dat bouw je met elkaar op, dat is ook een stukje vertrouwen, en op het moment dat het vertrouwen er is, kan je ook transparant zijn.”* - (respondent 8, ontwikkelaar). Desondanks blijkt uit de interviews met de OCS dat het niet vanzelfsprekend is dat er sprake is van vertrouwen tussen een gemeente en een ontwikkelaar en dat vertrouwen ook heel snel weer kan verdwijnen: *“Vertrouwen dat komt te voet en vertrekt weer te paard.”* - (respondent 8, ontwikkelaar). *“Dus als je dat één keer geschaad hebt, duurt het heel lang voordat je dat weer opgebouwd hebt. Dus we werken er binnen OCS ook heel hard aan dat we dat vertrouwen ook niet beschadigen. Dus dat is voor ons ook een hele belangrijke opgave.”* - (respondent 7, ontwikkelaar).

4.7.1. Deelconclusie: vertrouwen als basis

Concluderend kan gesteld worden dat de intensieve overlegstructuur tijdens het planvormingsproces heeft bijgedragen aan het creëren van vertrouwen tussen de gemeente en de OCS. Dewulf & Kadefors (2012) beweren dan ook dat markinitiatieven bij PPS van toegevoegde waarde kunnen zijn voor de vertrouwensband tussen publieke en private partijen, aangezien het de mogelijkheid biedt om vanaf het begin samen te werken. Tevens komt uit de literatuur naar voren dat het vertrouwen vergroot kan worden door vanaf het begin transparant te zijn naar elkaar over de haalbaarheid en de inhoud van de ruimtelijke opgave (Ministerie van BZK, 2019). Uit de interviews blijkt dat transparantie van belang is om het vertrouwen te vergroten, maar het vertrouwen ook van belang is om überhaupt transparant te kunnen zijn naar elkaar toe. Zo zijn de gemeente en de OCS transparant geweest over de financiële haalbaarheidscijfers, omdat er sprake was van vertrouwen tussen de publieke en private partijen. Uit de interviews blijkt dat vóór de samenwerking al sprake was van vertrouwen tussen de gemeente en de OCS. Op basis van het vertrouwen dat er al was tussen de OCS en de gemeente is ervoor gekozen om door middel van deze intensieve overlegstructuur samen te werken. Uit de literatuur komt naar voren dat het echter een uitdaging blijkt te zijn om in het begin van de samenwerking na te gaan hoe de totstandkoming van vertrouwen gestimuleerd kan worden (Ministerie van BZK, 2019). Uit de interviews komt naar voren dat het vertrouwen gestimuleerd wordt door veel met elkaar te overleggen, door te doen wat je belooft en door afspraken na te komen. Ook hebben de gezamenlijke excursies een belangrijke rol gespeeld om het vertrouwen te stimuleren. Desondanks komt uit de literatuur naar voren dat het lastig blijkt te zijn om het vertrouwen vanaf het begin te waarborgen en dit vertrouwen ook vast te houden (Ministerie van BZK,

2019). Zo blijkt uit de interviews met de ontwikkelaars dat het vertrouwen ook snel weer kan verdwijnen wanneer het geschaad wordt en dat de OCS er hard aan werkt om het vertrouwen niet te beschadigen en vast te houden. De interviews bevestigen wat in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) wordt gesteld dat het niet vanzelfsprekend blijkt te zijn dat er daadwerkelijk een vertrouwensband tussen publieke en private partijen zal ontstaan. Overigens blijkt uit de interviews dat een vertrouwensband die bij Schieveste is ook persoonsgebonden is.

4.8. Overzicht meerwaarde en dilemma's marktinitiatieven bij PPS bij Schieveste

Onderstaande tabel (tabel 4.1.) biedt een overzicht van de resultaten. Per thema zijn de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS uit het theoretisch kader en de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS bij Schieveste weergegeven.

Thema	Meerwaarde uit theoretisch kader	Dilemma's uit theoretisch kader	Meerwaarde Schieveste	Dilemma's Schieveste
Een intensieve overlegstructuur voor het vereenvoudigen van de complexe opgave	<ul style="list-style-type: none"> • Verminderen complexiteit ruimtelijke opgave en planningsproces. • Private partij krijgt vanaf begin inzicht in planningsprocedures en visies gemeente. • Praktische kennis en expertise van private partij wordt vanaf begin gedeeld. • Bepalen van een gezamenlijk doel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexer planningsproces. • Publieke moet zowel de planvorming als de PPS managen. • Verschillende 'cultuurverschillen', ervaringen en verwachtingen van publieke en private partijen. • Onderschatten van procedures, regels en intensieve interactie door private partij. • Meer inspanning van private partij dan bij overheidsinitiatief. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vroegtijdige afstemming voor verminderen complexiteit ruimtelijke opgave. • Intensieve overlegstructuur voor verminderen complexiteit ruimtelijke opgave en planningsproces. • OCS vanaf begin van planvormingsproces inzicht in gemeentelijke visie in Kwaliteitsplan. • OCS is betrokken bij werkwijze en interne besluitvorming gemeente. • Gemeente op de hoogte van stand van zaken Masterplan. • Bepalen gezamenlijk doel voor Schieveste en voor elke werkgroep. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit van opgave bij Schieveste was nieuw voor gemeente en OCS. • Overlegstructuur complex voor OCS door continue invloeden van buitenaf. • Overlegstructuur complex voor gemeente door vermijden aanbestedingsprocedure. • Meer inspanning voor publieke en private partijen dan bij overheidsinitiatief.
Het uitwisselen van kennis en informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte capaciteit van publieke partij voor voorbereidende studies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktinitiatief krijgt minder financiële steun dan overheidsinitiatief. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke visie gedeeld met de OCS (o.a. Kwaliteitsplan). • Resultanten technische haarbaarheidsstudie 	<ul style="list-style-type: none"> • OCS krijgt geen financiële steun.

<p>tussen de OCS en de gemeente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Businesscase-optiek naar project door private partij voor bepalen realistisch doel. • Professionaliseren en inhoudelijk optimaliseren planvormingsproces door private partij. • Inspelen van private partij op vraag uit markt naar programma en functies. • Praktische kennis en expertise van private partij wordt vanaf begin gedeeld. • Private partij krijgt vanaf begin inzicht in planningsprocedures en visies gemeente. • Kan relatie publieke en private partijen verbeteren en latere onenigheden voorkomen/verminderen. 		<p>van OCS gedeeld met gemeente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeente en OCS resultaten financiële haalbaarheid openlijk met elkaar gedeeld. • Gemeente en OCS resultaten woningmarktonderzoek met elkaar gedeeld ten behoeve van marktconform plan. • Wens of eis gemeente kon bijgesteld worden door resultaten van technische onderzoeken naast Kwaliteitsplan te leggen. • Relatie gemeente en OCS is verbeterd. • Verwachting eventuele latere problemen of onenigheden voorkomen/verminderen. 	
<p>Een sneller planvormingsproces</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding is sneller dan overheidsinitiatief. • Bezwaren publieke partij en vertraging kunnen worden vermeden. • Zakelijke houding private partij kan publieke partij 	<ul style="list-style-type: none"> • Duur van planvorming kan door private partijen worden onderschat. • Kan tot vertraging leiden wanneer risico's niet goed worden overwogen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding is sneller dan overheidsinitiatief: Masterplan is in snel tempo gerealiseerd. • Intensieve overlegstructuur heeft bezwaren vanuit gemeente vermeden. • Participatietraject heeft weerstand van 	<ul style="list-style-type: none"> • /

	helpen disciplineren.		gemeenschap weten te voorkomen. <ul style="list-style-type: none"> • Geen sprake van vertraging tijdens planvormingsproces. 	
Creativiteit, kwaliteit en een innovatief proces	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderend voor innovatie en creativiteit plan. • Private partijen kunnen <i>out-of-the-box</i> denken. • Betere kwaliteit van project. • Van de grond komen ontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Belemmert creativiteit en innovatie plan door gebrek concurrentie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Van de grond komen van ontwikkeling. • Innovatief samenwerkingsproces met gemeente en OCS. • Kwalitatief beter Masterplan dan wanneer aanbesteding had plaatsgevonden. • <i>Out-of-the-box</i> gedachte OCS. • Uitlokken creativiteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lastig te bepalen of Masterplan innovatiever is dan wanneer aanbesteding had plaatsgevonden.
Een een-op-een selectie van de OCS	<ul style="list-style-type: none"> • Meer belangstelling van private partij. • Directe onderhandeling biedt bescherming tegen intellectuele eigendomsrechten van initiatief private partij. • Kosten besparend voor de private partij. 	<ul style="list-style-type: none"> • Worden als controversie beschouwd door gebrek aan competitie. • Onvoldoende transparantie over selectieprocedure. • Worden beschuldigd van corruptie, slechte prijskwaliteitsverhouding en vriendjespolitiek. • Onderhands contracten toekennen aan bekende private partij. • Negatieve percepties en weerstand uit gemeenschap. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondreserveringsovereenkomst biedt bescherming tegen intellectuele eigendomsrechten OCS. • Meer belangstelling van OCS voor een-op-een selectie dan aanbestedingsprocedure. • OCS heeft meer grip op plan dan bij een aanbestedingsprocedure. • Geen risico dat gemaakte kosten tevergeefs zijn gemaakt. • Gemeente weet met welke partijen ze in zee gaat. • Openlijk proces: verslagen en correspondentie gecontroleerd door externe jurist. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende transparantie selectie OCS. • Een-op-een selectie met solvabele marktpartijen waar gemeente goede ervaringen uit het verleden mee had. • Voor de gemeente een risicovolle manier van samenwerken.

<p>Een intensieve overlegstructuur voor het 'stroomlijnen' van belangen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf het begin transparant zijn over elkaars belangen. • Vanaf het begin elkaars belangen begrijpen en met elkaar afstemmen. • Vanaf het begin gemeenschappelijk doel creëren. • Toekomstige onenigheden vermijden of verminderen en samenwerking verbeteren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door faciliterende rol, kunnen publieke belangen slechts omgezet worden in wensen. • Beperkte keuzevrijheid van publieke partij bij planvorming. • Consensus kan proces-en productinnovatie schaden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf het begin transparant zijn over elkaars belangen. • Begrip voor elkaars belangen. • Overleg en interactie in werkgroepen dragen bij aan 'stroomlijnen' belangen. • Vanaf het begin gemeenschappelijk doel creëren. • Excursies voor het creëren van gemeenschappelijk kader. • Relatie gemeente en OCS is verbeterd. • Verwachting eventuele latere problemen of onenigheden voorkomen/ verminderen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door faciliterende rol gemeente, wordt belang gemeente slechts beperkt tot wensen uit Kwaliteitsplan. • Beperkte keuzevrijheid van gemeente bij planvorming.
<p>Vertrouwen als basis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf begin vertrouwensband creëren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lastig om vertrouwen vanaf het begin te waarborgen en vast te houden. • Niet vanzelfsprekend dat vertrouwensband ontstaat. • Uitdaging hoe vertrouwen kan ontstaan en gestimuleerd kan worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande vertrouwen was van belang voor keuze intensieve overlegstructuur. • Intensieve overlegstructuur bijgedragen aan vertrouwen tussen gemeente en OCS. • Transparantie belangrijk voor vergroten vertrouwen tussen gemeente en OCS. • Vertrouwen belangrijk om transparant te zijn. • Excursies bijgedragen aan vertrouwen tussen gemeente en OCS. • Reflectiegesprek bijgedragen aan 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet vanzelfsprekend dat vertrouwensband ontstaat. • Wordt hard gewerkt door OCS om het vertrouwen met gemeente vast te houden. • Vertrouwen ook wel persoonsgebonden.

			vertrouwensband OCS en gemeente. <ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen stimuleren door te doen wat je belooft en afspraken na te komen. 	
--	--	--	---	--

Tabel 4.1.: Overzicht meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS bij Schieveste.

Naast de overeenkomsten tussen de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS uit hoofdstuk 2 (*Theoretisch kader*) en de meerwaarde en dilemma's die gelden voor Schieveste, zijn in hoofdstuk 4 (*Resultaten*) ook een aantal meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS bij Schieveste naar voren gekomen die afwijken van de theorie. Allereerst wordt voornamelijk de intensieve overlegstructuur bij Schieveste als meerwaarde gezien om de complexiteit van de ruimtelijke opgave en het planningsproces te verminderen en zijn de dilemma's bij Schieveste verschillend met die uit de literatuur. Zo biedt de intensieve overlegstructuur bij Schieveste meer inspanning dan bij een overheidsinitiatief voor zowel de OCS én de gemeente. Daarnaast komt naar voren dat niet alleen de private partij voorbereidende studies heeft gedaan, zoals uit de literatuur naar voren komt, maar dat de gemeente én de OCS allebei een financiële haalbaarheidsstudie en een woningmarktonderzoek hebben gedaan, waarvan ze de resultaten openlijk met elkaar hebben gedeeld. Hoewel het overeenkomt met de literatuur dat de marktinitiatieven bij PPS sneller zijn, blijkt dat bij Schieveste geen vertraging is ontstaan en dat het participatietraject weerstand van de gemeenschap heeft weten te voorkomen. Bovendien blijkt dat in plaats van het Masterplan, het intensieve samenwerkingsproces tussen de gemeente en de OCS als zijnde innovatief werd beschouwd en dat er een kwalitatief plan uit is voortgekomen dat creativiteit uitlokt. Tevens wordt de een-op-een selectie van de marktpartijen door de overheid, anders dan in de literatuur, als een meerwaarde gezien voor de OCS en de gemeente, aangezien de OCS op deze manier meer grip heeft op het Masterplan dan bij een aanbestedingsprocedure en de gemeente weet met welke partijen ze in zee gaat. Overigens is het opmerkelijk dat de excursies hebben bijgedragen aan het stroomlijnen van de belangen van de OCS en de gemeente en het creëren van een gemeenschappelijk kader. Tot slot bleek dat, anders dan werd gesteld in de literatuur, het reeds bestaande vertrouwen tussen de gemeente en de marktpartijen van de OCS van belang was om een intensieve overlegstructuur op te zetten, maar dat de intensieve overlegstructuur ook heeft bijgedragen aan het creëren van vertrouwen tussen de gemeente en de OCS. Bovendien waren de excursies, reflectiegesprek, het nakomen van afspraken en transparantie naar elkaar toe essentieel voor het creëren van vertrouwen en blijkt dat het vertrouwen ook wel persoonsgebonden is.

5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In dit onderzoek is door middel van een literatuurstudie nagegaan hoe PPS gedefinieerd kan worden en wat de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS zijn. Met behulp van een enkelvoudige casestudie naar Schieveste is tevens onderzocht hoe deze meerwaarde en dilemma's gelden voor Schieveste. Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te verkrijgen in het samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen, waarbij marktpartijen het initiatief hebben genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling en vanaf een vroegtijdig stadium sprake is geweest van een nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen. Om dit doel te bereiken stond de volgende hoofdvraag centraal: *“Wat zijn de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen en hoe geldt dit voor Schieveste?”*

Om de hoofdvraag te beantwoorden, is met behulp van de eerste deelvraag *“Hoe kunnen publiek-private samenwerkingen worden gedefinieerd?”* nagegaan hoe PPS in dit onderzoek wordt omschreven. Uit de literatuur komt naar voren dat PPS een veelomvattend begrip is, waarvoor geen uniforme betekenis geldt (Velotti et al., 2012). In dit onderzoek is PPS beschouwd als een vorm van partnerschappen, waarbij publieke en private partijen verenigd zijn in een proces van gezamenlijke planvorming en sprake is van een horizontale samenwerking tussen publieke en private partijen, om te komen tot een gezamenlijk doel dat wederzijds als voordelig wordt beschouwd (Klijn & Van Twist, 2007; Swyngedouw, 2005; Van Ham & Koppenjan, 2001; Jessop, 1998; Pierre & Peters, 2012). PPS is in dit onderzoek niet beschouwd als een strikt juridisch concept, maar is behandeld vanuit een algemeenheid, waarvan de ideeën terug te vinden zijn in de literatuur omtrent *netwerk-governance*.

Hoewel marktinitiatieven bij PPS in beperkte mate vóórkomen, nemen marktinitiatieven bij ruimtelijke ontwikkelingen steeds vaker toe. Aangezien publieke en private partijen onderling afhankelijk zijn bij ruimtelijke opgaven, is samenwerking hierbij essentieel (Ministerie van BZK, 2019; Heurkens, 2012). Uit de literatuur blijkt dat marktinitiatieven bij PPS zowel meerwaarde als dilemma's met zich mee kunnen brengen. Door middel van een literatuurstudie zijn de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS toegelicht in hoofdstuk 2 (*Theoretisch kader*). De meerwaarde en dilemma's zijn gegroepeerd in zeven thema's: complexiteit, uitwisselen van elkaars kennis en middelen, proceduretijd, innovatie en creativiteit, een-op-een samenwerking, verschillende belangen en compromitterende karakter en vertrouwen. Deze meerwaarde en dilemma's zijn per thema in tabel 2.2. op pagina 25 uiteengezet en geven antwoord op de tweede en derde deelvraag: *“Wat is de meerwaarde van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen?”* en *“Wat zijn de dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen?”*.

Met behulp van een enkelvoudige casestudie naar Schieveste is per thema onderzocht hoe deze meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS gelden voor Schieveste. In hoofdstuk 4 (*Resultaten*) zijn de veronderstellingen uit de literatuur naast de empirische resultaten gelegd, waarvan in tabel 4.1. op pagina 57 een overzicht is gegeven. Op deze manier is antwoordt gegeven op de vierde deelvraag: *“Hoe is de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij publiek-private samenwerkingen waarneembaar bij de totstandkoming van het Masterplan voor Schieveste?”*.

Allereerst wordt gesteld dat de intensieve overlegstructuur met de gemeente en de OCS van toegevoegde waarde was om zowel de complexiteit van de opgave als ook van het planningsproces te reduceren. Een dilemma is echter dat het intensieve samenwerkingsproces, vanwege de vele inspanning van de gemeente

en de OCS, ook als complex wordt beschouwd. Voor publieke partijen wordt het als complex beschouwd omdat ze ervoor moeten waken dat ze niet aanbestedingsplichtig worden. Voor private partijen wordt het intensieve samenwerkingsproces als complex beschouwd, omdat ze tijdens het planvormingsproces continue invloeden van buitenaf krijgen.

Daarnaast wordt geconcludeerd dat het een meerwaarde is dat de OCS en de gemeente tijdens de overlegmomenten in het planvormingsproces hun kennis en informatie hebben uitgewisseld. Hoewel de OCS geen financiële steun van de gemeente heeft gekregen, heeft de gemeente wél hun gemeentelijke visie en onderzoeken gedeeld met de OCS en heeft de OCS hun ideeën en onderzoeken gedeeld met de gemeente. Door de openlijke overlegstructuur kon deze kennis en informatie al vroegtijdig naast elkaar worden gelegd. Zo heeft deze transparante overlegstructuur ervoor gezorgd dat de relatie tussen de gemeente en de OCS is verbeterd en wordt verwacht dat de vroegtijdige afstemming ervoor zorgt dat eventuele problemen en onenigheden in latere fases van Schieveste voorkomen kunnen worden.

Tevens wordt geconcludeerd dat het samenwerkingsproces van Schieveste als een meerwaarde kan worden gezien, omdat het veel minder tijd in beslag heeft genomen dan wanneer een aanbestedingsprocedure had moeten plaatsvinden. Aangezien het initiatief voor Schieveste uit de markt is gekomen en na de een-op-een selectie van de marktpartijen door de overheid een intensieve samenwerking heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de OCS bij het opstellen van het Masterplan, kon het Masterplan in een snel tempo gerealiseerd worden.

Verder wordt gesteld dat het een meerwaarde is dat de markt het initiatief heeft genomen voor de ontwikkeling van Schieveste, aangezien door een *out-of-the-box* gedachte van de markt op deze complexe locatie een ontwikkeling van de grond is gekomen. Hoewel er geen eenduidigheid is over het feit of het samenwerkingsproces bevorderend is voor de innovativiteit van het Masterplan, wordt het samenwerkingsproces tussen de gemeente en de OCS wél als zijnde innovatief beschouwd en heeft de intensieve overlegstructuur ervoor gezorgd dat er een kwalitatief beter plan uit is voortgekomen dan wanneer er een aanbestedingsprocedure had plaatsgevonden.

Daarnaast wordt geconcludeerd dat een PPS op basis van een een-op-een selectie van marktpartijen door de overheid als meerwaarde wordt gezien voor zowel de OCS als voor de gemeente. Hoewel het samenwerkingsproces tijdens de planvorming als een transparant werd beschouwd, is het selectieproces van de marktpartijen van de OCS niet helemaal openlijk verlopen. Dit kan als een dilemma worden gezien. Zo ziet de gemeente de een-op-een samenwerking van de OCS als een risicovolle manier van samenwerken.

Ook wordt geconcludeerd dat de intensieve overlegstructuur tijdens de planvormingsfase bij Schieveste ervoor heeft gezorgd dat overeenstemming ontstond tussen de belangen van de OCS en van de gemeente. Naast de intensieve overlegstructuur waren ook de excursies een meerwaarde voor het 'stroomlijnen' van de verschillende belangen. Het kan echter gezien worden als dilemma bij Schieveste dat de gemeente zich door hun faciliterende houding enkel mocht beperken tot hun publieke taken waardoor het voor de gemeente lastig is om ervoor te zorgen dat hun belangen worden meegenomen.

Ten slotte wordt gesteld dat op basis van het vertrouwen uit het verleden tussen de gemeente en de marktpartijen, gekozen is voor een intensieve overlegstructuur als een manier van samenwerken en dat het reeds bestaande vertrouwen van toegevoegde waarde was om tijdens de overlegmomenten transparant naar elkaar toe te kunnen zijn. Hoewel de vertrouwensband bij Schieveste ook wel

persoonsgebonden is, zijn de excursies en de transparantie tijdens de overlegmomenten van toegevoegde waarde geweest om het vertrouwen tussen beide partijen te vergroten. Een dilemma is echter dat het vertrouwen tussen de gemeente en de OCS ook snel weer kan verdwijnen. De OCS werkt er daarom hard aan om het vertrouwen van de gemeente vast te houden.

Hoewel de PPS bij Schieveste zowel meerwaarde als dilemma's met zich meebrengt, kan gesteld worden dat de meerwaarde de dilemma's overtreffen. Desondanks is het een zaak om de dilemma's van een PPS op basis van een marktinitiatief in beeld te brengen, om deze dilemma's zo goed mogelijk aan te pakken.

5.1. Reflectie

In voorgaande studies is al eerder onderzoek gedaan naar PPS, waarbij de horizontale relatie tussen publieke en private partijen is onderzocht. Deze voorgaande onderzoeken focussen zich voornamelijk op PPS, waarbij overheden het initiatief hebben genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling (Lenferink et al., 2014). Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de bestaande kennis in de literatuur omtrent PPS, door PPS te onderzoeken, waarbij marktpartijen het initiatief hebben genomen voor een ruimtelijke opgave. Door PPS te benaderen vanuit de horizontale relatie tussen publieke en private partijen, heeft dit onderzoek bovendien bijgedragen aan het specificeren van de veelomvattende omschrijving van PPS.

Tijdens de literatuurstudie naar de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS, was het echter soms complex om een onderscheid te maken tussen overheidsinitiatieven met vroege private betrokkenheid enerzijds en marktinitiatieven met vroegtijdige publieke betrokkenheid anderzijds. Dit komt omdat het accent vaak ligt op de vroegtijdigheid waarbij publieke of private partijen betrokken zijn bij het planvormingsproces. Hierdoor zouden sommige meerwaarde of dilemma's voor zowel overheidsinitiatieven én marktinitiatieven bij PPS van toepassing kunnen zijn. Om hier een onderscheid in te kunnen maken zouden marktinitiatieven en overheidsinitiatieven bij PPS met elkaar vergeleken moeten worden.

Aangezien een enkelvoudige casestudie naar Schieveste is gedaan wordt de externe validiteit van het onderzoek niet gegarandeerd. Hierdoor kunnen de conclusies die voortgekomen zijn uit het onderzoek niet gegeneraliseerd worden naar andere PPS op basis van marktinitiatieven. Wegens de unieke aard van het PPS-proces bij Schieveste, waarbij een intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen heeft plaatsgevonden tijdens het planvormingsproces, is echter bewust gekozen voor een enkelvoudige casestudie. Wanneer een andere casestudie zou zijn gekozen, zou dit hoogstwaarschijnlijk andere empirische resultaten en ook andere conclusies met zich mee hebben gebracht. Om de externe validiteit tegemoet te komen, zou gezocht moeten worden naar een case met min of meer dezelfde kenmerken als Schieveste, zodat de cases middels een meervoudige casestudie vergeleken kunnen worden (Yin, 2009). Desondanks is tijdens het onderzoek wel gemeten wat beoogd was om te meten.

Bovendien is bij Schieveste enkel sprake van een PPS in algemene zin en kan Schieveste wegens gebrek aan een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband, strikt juridische gezien niet als een PPS worden beschouwd. Wanneer dit onderzoek zou worden uitgevoerd met een casestudie, waarbij strikt juridisch gezien sprake is van een PPS, zou dit ook tot andere empirische resultaten en conclusies kunnen leiden.

5.2. Aanbevelingen vervolgonderzoek

Aangezien literatuur omtrent marktinitiatieven bij PPS erg schaars is, omdat het in de praktijk niet vaak voorkomt en het niet vanzelfsprekend is dat publieke en private partijen naar aanleiding van een marktinitiatief op een intensieve manier samenwerken tijdens het opstellen van een Masterplan, is gekozen om meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS te onderzoeken. Door de keuze van deze afbakening, zijn bepaalde elementen echter onderbelicht gebleven.

Om een helder onderscheid te kunnen maken tussen de meerwaarde en dilemma's van de vroegtijdige betrokkenheid van private partijen bij overheidsinitiatieven en de vroegtijdige betrokkenheid van publieke partijen bij marktinitiatieven bij een planvormingsproces, zou door middel van een vergelijkend onderzoek marktinitiatieven en overheidsinitiatieven bij PPS met elkaar vergeleken moeten worden.

Tevens is bij het onderzoeken van de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS geen onderscheid gemaakt tussen de meerwaarde en dilemma's die specifiek van toepassing zijn voor publieke partijen of expliciet gelden voor private partijen. Door in vervolgonderzoek hier een onderscheid in te maken, zou dit kunnen leiden tot een gedetailleerder overzicht van de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS.

Bovendien is in dit onderzoek enkel de focus gelegd op de samenwerking tussen publieke en private partijen tijdens de planvorming van het Masterplan. Om een breder overzicht te krijgen van de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS, zou het samenwerkingsproces van een ruimtelijke ontwikkeling in zijn geheel, moeten worden onderzocht. Er zou dan vervolgonderzoek gedaan moeten worden naar de meerwaarde en dilemma's van marktinitiatieven bij PPS van gebiedsontwikkelingen die al gerealiseerd zijn.

5.3. Beleidsaanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek, waarbij inzicht is verkregen in samenwerkingsproces tussen publieke en private partijen bij de totstandkoming van het Masterplan, zijn aandachtspunten geformuleerd. Deze aandachtspunten zijn van toepassing voor zowel de Gemeente Schiedam als de marktpartijen die behoren tot de OCS en zouden van toepassing kunnen zijn voor eventuele latere dergelijke samenwerkingen en/of voor de verdere samenwerking tussen de Gemeente Schiedam en de OCS tijdens de volgende fases van de ontwikkeling van Schieveste. Daarnaast zouden deze aandachtspunten relevant kunnen zijn voor andere gemeentes en ontwikkelaars die naar aanleiding van een marktinitiatief een PPS zouden willen aangaan om samen een Masterplan op te stellen. Terwijl de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019) voornamelijk handvaten biedt voor overheidsinitiatieven bij PPS voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen, gelden deze aanbevelingen voor marktinitiatieven bij PPS en bieden een aanvulling op de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het Ministerie van BZK (2019). Op deze manier kunnen marktinitiatieven bij PPS zo optimaal mogelijk gerealiseerd worden.

- **Werk als marktpartij intensief samen met de gemeente om sneller en efficiënter een Masterplan te realiseren:**
Door vroegtijdig de gemeente te betrekken bij het planvormingsproces van het Masterplan, kan het Masterplan sneller en efficiënter gerealiseerd worden. Door de kennis en informatie van zowel gemeenten als marktpartijen vroegtijdig uit te wisselen en de belangen van beiden met elkaar te delen en te begrijpen, kan dit tot een kwalitatief beter plan leiden.

- **Zorg als gemeente voor een transparante selectiemethode van de marktpartijen:**
Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het niet helder is hoe de marktpartijen bij Schieveste geselecteerd zijn. Ondanks dat marktpartijen vaak een-op-een worden geselecteerd, is het van belang dat dit op een transparante wijze gebeurt. Op deze manier kunnen de risico's die gemeenten lopen bij een-op-een samenwerkingen met marktpartijen afnemen.
- **Spreek bij de start van de samenwerking een duidelijke overlegstructuur af:**
Een duidelijke overlegstructuur tijdens het samenwerkingsproces, kan helpen om de complexe ruimtelijke ontwikkelingen aan te pakken. Door het opzetten van verschillende werkgroepen, die zich elk focussen op een ander facet van de planontwikkeling, kan de complexiteit van zowel de ruimtelijke ontwikkeling als ook de complexiteit van het planvormingsproces verminderd worden.
- **Investeer in een procesmanager als verbindende schakel tussen publieke en private partijen:**
Aangezien de overlegstructuur bij Schieveste als een innovatief proces wordt beschouwd, waarbij op een intensieve wijze is samengewerkt, zou een procesmanager een waardevolle toevoeging kunnen zijn om het verloop van de samenwerking tussen publieke en private partijen tijdens te planvorming te optimaliseren en de kwaliteit van de het Masterplan te vergroten. Zo zou een procesmanager kunnen helpen om een optimaal plan te realiseren dat zich niet alleen focust op het projectresultaat, maar ook aandacht heeft voor het samenwerkingsproces.
- **Werk er bewust aan om het vertrouwen tussen publieke en private partijen tijdens het samenwerkingsproces op te bouwen en vooral ook vast te houden:**
Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat vertrouwen tussen beiden aan de basis ligt van de samenwerking en dat het belangrijk is om het vertrouwen vast te houden. Om hiervoor te zorgen is het belangrijk om hier tijdens het proces aandacht aan te schenken. De implementatie van evaluatiegesprekken en de invoering van informele excursies samen met gemeenten en marktpartijen zouden kunnen bijdragen om het vertrouwen vast te houden en te bevorderen.
- **Neem als gemeente een actieve houding aan tijdens het samenwerkingsproces:**
Ondanks de verschuiving van *state-led planning* naar *market-led planning*, waarbij overheden een facilitair grondbeleid voeren en op een passieve wijze betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen, is het belangrijk dat gemeenten zich tijdens het samenwerkingsproces voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling actief opstelt. Aangezien bouw- of herontwikkelingslocaties vandaag de dag overwegend gelegen zijn op complexe locaties, is het een zaak dat gemeenten zich actief opstellen voor het vereenvoudigen van de planontwikkeling van een gebiedsontwikkeling. Zo zou het actieve handelen van de gemeenten bij het samenwerkingsproces tijdens de planontwikkeling kunnen helpen om de tekorten aan woningen op te lossen.

6. LITERATUURLIJST

- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Goede, M. de, Peters, V. & Velden, T. van der (2013). Basisboek Kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Barzelay, M. (1993). The single case study as intellectually ambitious inquiry. *Journal of public administration research and theory*, 3(3), 305-318.
- Boeije, H., 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma Uitgever.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. (5e Ed), Oxford University Press, Oxford.
- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2006) *Strategic issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective* (Oxford: Blackwell Publishing).
- Doorewaard, H. & Verschuren, P. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom.
- Edelenbos, J. & Teisman, G. R. (2008). Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(3), 614-626.
- Eggers, W. D. (2008). The changing nature of government: network governance. *Collaborative Governance*, 23.
- Evers, D. & Vries, J. de. (2013). Explaining Governance in Five Mega-City Regions: Rethinking the Role of Hierarchy and Government. *European Planning Studies* 21 (4), pp. 536-555
- Dewulf, G. & Kadefors, A. (2012). Collaboration in public construction—contractual incentives, partnering schemes and trust. *Engineering project organization journal*, 2(4), 240-250.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S. & Buhl, S. (2002). Underestimating costs in public works projects: Error or lie?. *Journal of the American planning association*, 68(3), 279-295.
- Gemeente Schiedam. (2019). *Kwaliteitsplan: opzet voor publiekrechtelijk toetsingskader*.
- Ham, H. van. & Koppenjan, J. (2001). Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public management review*, 3(4), 593-616.
- Heuskes, M., Koppenjan, J. & Verweij, S. (2016). Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: een review van veertien proefschriften. *Bestuurskunde*. –'s Gravenhage, 1992, currens, 25(2), 90-104.
- Heurkens, E. W. T. M. (2009). Changing public and private roles in urban area development in the Netherlands. *The NEW Urban Question: Urbanism Beyond Neo-Liberalism*, 345-355.
- Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK* (Vol. 4). TU Delft.
- Heurkens, E. & Hobma, F. (2014). Private sector-led urban development projects: Comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, 29(4), 350-369.
- Hodges, J. & Dellacha, G. (2007). "Unsolicited infrastructure proposals: How some countries introduce competition and transparency PPIAF working paper no. 1, 2007."
- Hodge, G. & Greve, C. (2008). 10. The PPP phenomenon: performance and governance insights. *Collaborative Governance*, 93.

- Hodge, G. & Greve, C. (2010). Public-private partnerships: governance scheme or language game?. *Australian Journal of Public Administration*, 69, S8-S22.
- Hodge, G. & Greve, C. (2011). Theorizing public-private partnership success. In *Paper for the Public Management Research Conference, Syracuse University, 2-4 June 2011*.
- Hurk, M. van den. & Verweij, S. (2017). Reflectie op PPS-onderzoek in Nederland. *Rooilijn*, 50(2), 134-139.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American planning association*, 65(4), 412-423.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* 50 (155), pp. 29-45.
- Kearns, A. & R. Paddison (2000). New Challenges for Urban Governance. *Urban Studies* 37 (5-6), pp. 845-850.
- Kerkhof, M. van de. (2006). Making a difference: On the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues. *Policy Sciences*, 39(3), 279-299.
- Klijin, E. H. & Teisman, G. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*, 95-116.
- Klijin, E. H. & Twist, M. J. W. van. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland, Overzicht van theorie en praktijk.
- LeCompte, M. D. & Goetz, J. P. (1982). Problems of reliability and validity in ethnographic research. *Review of educational research*, 52(1), 31-60.
- Lenferink, S., Leendertse, W., Arts, J. & Tillema, T. (2014). Public-Private Plan Development: Can Early Private Involvement Strengthen Infrastructure Planning?. *European Planning Studies*, 22(2), 323-344.
- Lester, T.W. & Reckhow, S. (2012). Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? *Planning Theory* 12 (2), pp. 115-138
- Lucassen, P. L. B. J. & Olde Hartman, T. C. (2007). Kwalitatief onderzoek. *Praktische methoden voor de medische praktijk*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag.
- Ng, S. T., Wong, Y. M. & Wong, J. M. (2012). Factors influencing the success of PPP at feasibility stage—A tripartite comparison study in Hong Kong. *Habitat International*, 36(4), 423-432.
- Nijsten, R., Arts, J. & Sandee, P. (2010). Buying the best: state of the art in combining IA and infra-development. In *30th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment*.
- Obeng-Odoom, F. (2012). On the Origin, Meaning, and Evaluation of Urban Governance. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 66(4), pp. 204-212
- O'Flynn, J. & Wanna, J. (Eds.). (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*. ANU E Press.
- Ontwikkelcombinatie Schieveste. (2019). *Masterplan 'Schieveste ultiem verbonden'*. Breda: PlatformP.
- Osborne, S. (2001). 'Introduction: Understanding Public-Private Partnerships in International Perspective: Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena?' In *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, ed. S. Osborne. New York: Routledge
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? 1.

- Osei-Kyei, R., Chan, A. P., Dansoh, A., Ofori-Kuragu, J. K. & Oppong, G. D. (2018b). Strategies for effective management of unsolicited public-private partnership proposals. *Journal of management in engineering*, 34(3), 04018006.
- Osei-Kyei, R., Chan, A. P., Dansoh, A., Ofori-Kuragu, J. K. & Owusu, E. K. (2018a). Motivations for adopting unsolicited proposals for public-private partnership project implementation. *Journal of Financial Management of Property and Construction*.
- Pierre, J. & Peters, B. (2012). Urban Governance. In: Mossberger, K., Clarke, S. and John, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York and Oxford: Oxford University Press, pp. 71-86
- Plochg, T. & Zwieten, M. C. B. van. (2007). Kwalitatief onderzoek. *Handboek gezondheidszorgonderzoek*, 77-93.
- Pongsiri, N. (2002). Regulation and public-private partnerships. *International Journal of Public sector management*, 15(6), 487-495.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28(8), pp. 1243-1264
- Rosenau, P. V. (2000). *The strengths and weaknesses of public-private policy partnerships* (Vol. 94, pp. 217-242). MIT Press, Cambridge, MA. The Politics of Self-Governance.
- Sager, T. (2009). Planners' role: torn between dialogical ideals and neo-liberal realities. *European planning studies*, 17(1), 65-84.
- Sanders, M. & Heldeweg, M. (2014). To PPS or not to PPS? (Publiek-) private samenwerking rond groen gas. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 41-57.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J. P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson Education.
- Scheepers, P., Tobi, H. & Boeije, H. (2016): *Onderzoeksmethoden 9de druk*. Boom, ISBN 9789058756046.
- Siemiatycki, M. (2009). Delivering transportation infrastructure through public-private partnerships: Planning concerns. *Journal of the American Planning Association*, 76(1), 43-58.
- Søreide, T. (2006, September). Tender manipulation: large firms and infrastructure contracts. In *Public Procurement Conference, Rome, September* (pp. 22-24).
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42 (11), pp. 1991-2006
- Velotti, L., Botti, A. & Vesci, M. (2012). Public-Private Partnerships and Network Governance: What Are the Challenges?. *Public performance & management review*, 36(2), 340-365.
- Wanna, J. (2008). Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia*, 3-12.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE.
- Yun, S., Jung, W., Han, S. H. & Park, H. (2015). Critical organizational success factors for public private partnership projects—a comparison of solicited and unsolicited proposals. *Journal of Civil Engineering and Management*, 21(2), 131-143.
- Zawawi, M. I. Z., Kulatunga, U. & Thayaparan, M. (2016). "Malaysian experience with public-private partnership (PPP): Managing unsolicited proposal." *Built Environ. Project Asset Manage.*, 6(5), 508–520.

BIJLAGE 1: VRAGENLIJST RESPONDENTEN

Over functie respondent

- Wat is exact jouw functie bij Schieveste?

Tot stand komen Schieveste en OCS | Marktinitiatief

- Hoe is Schieveste tot stand gekomen (hoe is het van de grond gekomen)?
- Waarom werd het initiatief door de gemeente omarmd?

Samenwerkingsproces Masterplan

- Hoe is het masterplan tot stand gekomen? Kun je dat proces omschrijven?
 - o Verschillende werkgroepen: waarom van belang? Wat was het doel van de verschillende werkgroepen?
 - o Werden de verschillende werkgroepen als voordeel/nadeel gezien voor de samenwerking en in welk opzicht?
 - o Hoe is de samenwerking met de gemeente en OCS binnen de werkgroep BP/MER, verlopen? (Wat ging goed/wat ging minder goed?)
- In hoeverre verschilt dit samenwerkingsproces bij Schieveste om te komen tot het Masterplan met andere gebiedsontwikkelingen, wanneer het initiatief van de ontwikkeling vanuit de overheid komt?
 - o Wat zijn de voornaamste verschillen?
- Wat zijn de voordelen/nadelen voor het planvormingsproces, van het feit dat de OCS initiatief heeft genomen voor de ontwikkeling dan wanneer de overheid dit had gedaan en waarom?

Verschillende belangen | Consensus

- Wat waren de belangen van de gemeente voor het Masterplan?
- Wat waren de belangen van OCS voor het Masterplan?
- In hoeverre werden de verschillende belangen door elkaar begrepen en geaccepteerd?
- In hoeverre botste deze belangen?
- Hoe is er consensus bereikt (hoe zijn de verschillende belangen samengekomen in het Masterplan)?
 - o In hoeverre hebben de verschillende werkgroepen bijgedragen aan het bereiken van consensus?

Complexiteit

- Waarom is er gekozen voor een nauwe samenwerking bij het opstellen van het Masterplan en heeft de OCS niet een plan gemaakt dat achteraf getoetst werd (dus een *unsolicited proposal*)?
 - o Werd dit proces juist als complexer of er minder complex gezien en waarom?
- De verschillen tussen de bedrijfscultuur van OCS en de overheidscultuur van de gemeente, in hoeverre leidde dit al dan niet tot moeilijkheden binnen het samenwerkingsproces?
- In hoeverre waren de ervaringen in dergelijke opgave van de OCS en de gemeente verschillend? En in hoeverre was dit van invloed voor het samenwerkingsproces?
- In hoeverre waren de verwachtingen over Schieveste van de OCS en de gemeente verschillend? En in hoeverre was dit van invloed voor het samenwerkingsproces?
- In hoeverre was de OCS op de hoogte van de procedures en regels die bij de planvorming een rol spelen?
- Vergde het planvormingsproces, waarbij het initiatief vanuit de markt komt (zoals bij Schieveste) al dan niet meer of minder inspanning van de OCS dan wanneer het initiatief van de ontwikkeling vanuit de overheid zou komen en een aanbestedingsprocedure zou plaatsvinden en in welk opzicht?
- In hoeverre was de keuzevrijheid over bepaalde elementen bij het opstellen van Masterplan al dan niet beperkend voor de Gemeente en hoe komt dat? (vraag voor gemeente)

Uitwisselen van elkaars kennis en middelen

- In hoeverre heeft de vroege samenwerking geleid tot gedetailleerde informatie over de financiële en technische haalbaarheid en in welk opzicht?
- Wie heeft de haalbaarheidsstudie en behoefteanalyse uitgevoerd?
 - o Waarom is het van belang dat de OCS/gemeente een haalbaarheidsstudie en behoefteanalyse uitvoeren i.p.v. dat de gemeente dat zou doen?
- Welke kennis/middelen van de gemeente waren essentieel om te komen tot het Masterplan?
- Welke kennis/middelen van de OCS waren essentieel om te komen tot het Masterplan?
- Het uitwisselen van elkaars kennis en middelen: in hoeverre heeft dit al dan niet geleid tot een betere samenwerking tussen de gemeente en OCS?
- Krijgt OCS financiële steun van de gemeente? Waarom wel/niet?

Proceduretijd

- In hoeverre is er een verschil in snelheid om te komen tot het Masterplan, wanneer de gemeente initiatief neemt of wanneer de markt initiatief neemt, zoals bij Schieveste, en waarom?
- Zijn er bepaalde zaken die ertoe hebben geleid dat er vertraging ontstond bij het planvormingsproces van Schieveste? Zo ja, welke?
 - o In hoeverre was er sprake van weerstand vanuit de gemeente en in welk opzicht?
- Kijkend naar het tempo/snelheid van het proces om te komen tot het Masterplan, was het de gemeente of de OCS die het tempo erin hield? En waarom?
 - o Hoe heeft de OCS de gemeente kunnen disciplineren en ervoor gezorgd dat de gemeente zich aan de deadlines hield?

Creativiteit en innovatie

- Kijkend naar de inhoud van het Masterplan dat er nu ligt, in hoeverre is er al dan niet sprake van een creatief/innovatief masterplan en hoe komt dat?
 - o In hoeverre heeft de een-op-een samenwerking met de gemeente en OCS al dan niet geleid tot een inhoudelijk innovatief Masterplan en in welk opzicht?

Een-op-een samenwerking

- Waarom is er gekozen voor een een-op-een samenwerking (directe samenwerking) en is er niet gekozen voor een aanbestedingsprocedure?
- Wat zijn de voordelen/nadelen van een directe samenwerking met de gemeente en OCS bij Schieveste (zonder aanbestedingsprocedure)? En waarom?
- In hoeverre biedt de directe samenwerking met de gemeente en OCS bescherming tegen de intellectuele eigendomsrechten van het idee van OCS en waarom?
 - o Vraag aan gemeente: In hoeverre is dit een reden geweest om voor een een-op-een samenwerking te kiezen?
- Welk proces brengt een hogere kosten met zich mee: een-op-een samenwerking of aanbestedingsprocedure? En waarom? Bij Schieveste ook het geval?
- Welk proces heeft een betere prijs-kwaliteitverhouding: een-op-een samenwerking of aanbestedingsprocedure? En waarom? Bij Schieveste ook het geval?
- In hoeverre was er sprake van een transparant proces (naar de gemeenschap toe) tijdens samenwerking bij het tot stand komen van het Masterplan?
 - o Hoe wordt ervoor gezorgd dat er sprake is van een transparant proces?

Vertrouwen

- In hoeverre was er sprake van vertrouwen tijdens de samenwerking?
- In hoeverre heeft de vroege samenwerking al dan niet bijgedragen aan het vertrouwen tussen de gemeente en OCS, en in welk opzicht?
- Hoe werd het vertrouwen gestimuleerd tussen de partijen? En in hoeverre werd dit als moeilijk ervaren?

PPS

- Hoe is de publiek-private samenwerking met de gemeente Schiedam ontstaan?
- Waarom is het van belang dat bij Schieveste sprake is van een publiek-private samenwerking?

Taken en verantwoordelijkheden

- Welke (faciliterende) taken/ verantwoordelijkheden heeft de gemeente?
- Welke taken/ verantwoordelijkheden heeft de OCS?
- In hoeverre is het al dan niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor wat bij de ontwikkeling van het Masterplan?

Additionele vragen

- Hoe zou je PPS formuleren?
- Hoe zou je Schieveste plaatsen binnen deze formulering? (vorm van, variant op)?
- Waarom is er niet gekozen voor een PPS/ waarom is een PPS-constructie vermeden?
 - o (Wat is hier het voordeel en nadeel van?)
- Waarom wordt dit geen PPS genoemd en hoe wordt het dan wel genoemd?

BIJLAGE 2: CODEERSHEMA NVIVO

- Werkgroepen
 - Proces binnen werkgroepen
 - Nadeel werkgroepen
 - Bijdrage consensus
 - Belang werkgroepen
- Vroegtijdige samenwerking
 - Voordelen vroegtijdig
 - Inzicht in elkaars werk
 - Nadelen vroegtijdig
- Voorstudies
 - Marktbehoefte
 - Financiële en technische haalbaarheid
- Verwachtingen
- Vertrouwen
 - Stimuleren vertrouwen
- Verschillende belangen
 - Verschillende visie
 - Visie gemeente
 - Samenbrengen belangen
 - Doel
 - Belang OCS
 - Belang gemeente
 - Begrijpen elkaars belangen
 - 'Conflicten'
- Verschil proces overheidsinitiatief
- Verantwoordelijkheden
- Veranderde samenleving
- Transparant proces
- Publieke en private taken
 - Rol OCS
 - Rol gemeente
 - (Financiële) bijdrage gemeente
 - Beperkte keuzevrijheid

- Proces Masterplan
 - Tactische keuze
 - Initiatiefplan
 - Managen planvorming en samenwerking
 - Focus proces
 - Flexibiliteit
 - Overleglagen
- Proceduretijd
 - Winst in realisatiefase
 - Vertraging proces
 - Weerstand maatschappelijk middenveld
 - Tempo, snelheid
 - Tempobepaler
 - Planning
- PPS
 - Schieveste en PPS
 - Ontkenning samenwerking
 - Juridisch
 - Definiëring
- Overleggen
- Overeenkomst (contract)
- Open naar elkaar
- Ontstaan Schieveste
- Ontstaan samenwerking
- Ontstaan OCS
 - Verschillende meningen OCS
 - Samenwerking binnen OCS
 - Keuze Consortium
- Motivatie omarming marktinitiatief
- Omarmen Masterplan
- Omarmen marktinitiatief
- Marktinitiatief
 - Marktinitiatief zonder intensieve samenwerking

- Marktinitiatief
 - Marktinitiatief zonder intensieve samenwerking
- Kwaliteitsdocument
- Intensieve samenwerking
 - Nadelen intensieve samenwerking
 - Meerwaarde intensieve samenwerking
 - Keuze intensieve samenwerking
- Inspanning
 - Uren
 - Persoonsafhankelijk
- Innovatief proces
- Innovatief Masterplan
 - Kwalitatief Masterplan
 - Prijs-kwaliteitverhouding
- Grondbezit
 - Grondverkoop
 - Gronduitgifteovereenkomst
 - Grondreservering
 - Grondonderhandeling
- Goede samenwerking
 - Goede relatie
 - Persoonlijke relatie
 - Goede ervaring samenwerking
 - Afspraken nakomen
- Functie Schieveste
- Formeel en informeel proces
- Ervaringen
- Elkaar begrijpen (communiceren)
- Eisen en wensen
- Eigendomsrecht initiatief

- Een-op-een samenwerking
 - Voordelen marktinitiatief
 - Voordelen een-op-een
 - Nadelen marktinitiatief
 - Nadelen een-op-een
 - Kosten
 - Keuze een-op-een
 - Geen concurrentie
- Delen kennis en middelen
 - Kennis OCS
 - Op de hoogte procedure en regels
 - Kennis gemeente
- Contextafhankelijk
- Complexiteit samenwerking
 - Minder complex
 - Complexer
- Complexe locatie
- Belang samenwerking
- Bekenden
- Bedrijfs- en overheidscultuur
 - Bedrijfscultuur binnen OCS
- Afhankelijk van elkaar
- Aanbesteding
 - Voordelen aanbesteden
 - Nadelen aanbesteden