

Alliantievorming en het management van verwachtingen



Mark van Twist en Erik-Hans Klijn

Prof. dr. M.J.W. van Twist is buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur bij Berenschot Procesmanagement.

Prof. dr. E.H. Klijn is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder beleid en management van governance-netwerken aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en visiting professor aan de School of Public Policy van de Universiteit van Birmingham.

SAMENWERKEN ALS EEN KWESTIE VAN DOUBBELDENKEN EN DOUBBELDOEN

Partijen die allianties vormen of een PPS aangaan, koesteren (onuitgesproken) verwachtingen over elkaar en van het project waarop de samenwerking betrekking heeft. Zo kunnen ze elkaar al dan niet vertrouwen. Omdat dergelijke verwachtingen medebepalend zijn voor een succesvol procesverloop, verdienen de vorming en verandering hiervan nadrukkelijk onze aandacht. Pogingen om verwachtingen te ‘managen’ kunnen vorm krijgen op het niveau van afzonderlijke partijen, bijvoorbeeld via beïnvloeding van de beeldvorming over en weer. Maar dergelijke pogingen kunnen zich ook juist richten op de onderlinge interactie, zoals wanneer afspraken worden gemaakt of spelregels worden vastgesteld. Bij het management van verwachtingen neemt de kans op succes toe als managers schijnbare tegenstellingen weten te overbruggen en zo in staat zijn tot dubbeldenken en dubbeldoen.

Inleiding

Op steeds meer terreinen worden pogingen ondernomen om gezamenlijk ambities te realiseren door samenwerkingsverbanden op te zetten. Allianties zijn in de mode, zowel in de publieke als in de private sfeer. In de private sfeer leeft de verwachting dat alliantievorming zal bijdragen aan innovatie en/of tot kostenvoordeel zal leiden. Dat zijn verwachtingen die ook gekoesterd worden bij het aangaan van allianties tussen publieke partijen of bij publiek-private samenwerking (PPS). Bij de aanleg en exploitatie van infrastructuur, maar ook in heel andere sectoren (gezondheidszorg, woningbouw) zouden door publiek-private samenwerking betere (lees innovatievere) en efficiëntere oplossingen bereikt kunnen worden.¹

De praktijk van alliantievorming en publiek-private samenwerking komt echter lang niet altijd overeen met de hooggespannen verwachtingen die hierover bestaan. Allianties komen in veel gevallen maar moeizaam tot stand en tijdens de realisatie van projecten ontstaan vaak grote spanningen en conflicten tussen de betrokken partijen.²

Een belangrijke reden hiervoor is dat de verwachtingen die publieke en private

partijen hebben van elkaar en van de onderlinge samenwerking in alliantie- of PPS-verband soms sterk uiteenlopen. Behalve dat de verwachtingen uiteenlopen, zijn ze ook nog eens vrij veranderlijk en soms zelfs volstrekt verkeerd. Het management van die verwachtingen is dan ook een buitengewoon belangrijk aandachtspunt bij het ontwerpen en begeleiden van allianties en van publiek-private samenwerking.

1. Verwachtingen rond PPS: verlangens die zijn verkleed als vermoedens?

Het succes van allianties in het algemeen en van PPS in het bijzonder hangt in hoge mate samen met de verwachtingen die partijen hebben van elkaar en van de onderlinge samenwerking. Dat is de stelling die wij willen uitwerken in dit artikel. Maar waarover hebben we het dan eigenlijk als we spreken over (het management van) verwachtingen? Wat zijn dat precies: verwachtingen? Voor het antwoord op die vragen willen we om te beginnen kijken naar de betekenis die het begrip 'verwachten' krijgt in ons dagelijks spraakgebruik. Daarbij nemen we ook mee hoe verwachtingen door en tussen partijen worden geconstrueerd.

Mark van Twist en Erik-Hans Klijn

VERWACHTINGEN: VERMOEDENS EN VERLANGENS?

Verwachten is een begrip dat om te beginnen veelvuldig wordt gebruikt in de betekenis van wensen of willen dat iets gebeurt (Homans, 1951, p. 122-124). Het gaat dan om verwachtingen die de vorm hebben van wensen, van behoeften en begeertes. 'Ik verwacht van de mensen die met mij samenwerken, dat ze open en eerlijk zijn.' Verlangen zou men in die zin kunnen opvatten als een normatief geaarde wijze van verwachten (Luhmann, 1984, p. 436 e.v.). Verwachten omvat echter meer dan verlangen, dus wensen en willen, alleen. Het begrip kan immers ook de betekenis hebben van rekenen op iemand of iets, van iemand of iets tegemoet zien. Het gaat nu om voorstellingen over hoe iemand zal zijn of veronderstellingen over hoe iets zal gaan.³ 'Ik verwacht dat de toedeling van risico's bij de vormgeving van onze onderlinge samenwerking niet zonder slag of stoot zal gaan.' Dan zijn verwachtingen niet normatief, maar feitelijk van aard (Van Doorn en Lammers, 1976, p. 115-118). Vermoedens houden verband met ervaringen, met dat wat ons inmiddels vertrouwd is; voor verlangens geldt dit niet, of niet noodzakelijk althans.

Kijken we nu naar de 'verwachtingen' die leven rond allianties, en dan voornamelijk rond het fenomeen publiek-private samenwerking, dan valt direct op dat het onderscheid tussen verlangens en vermoedens op papier nog wel helder te maken is, maar in de praktijk zelden eenduidig als zodanig naar voren komt. Integendeel zelfs, verwachtingen die in de praktijk rond PPS leven, blijken zich zelden zonder meer tot het een óf het ander te laten herleiden.

Verlangens worden vaak voorgesteld als vermoedens. In dat opzicht valt onder meer te denken aan de alom geuite verwachting dat PPS meerwaarde voor

publieke en private partijen oplevert (Kenniscentrum PPS, 1998; Bouwdienst PPS Centrum, 2000). Meerwaarde staat daarbij voor: meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. 'Door het bedrijfsleven alleen in te schakelen als uitvoerder blijft veel kennis, ervaring en creativiteit onbenut. Dankzij samenwerking kunnen overheid en marktpartijen efficiencywinst boeken en meerwaarde realiseren. Voor hetzelfde geld kunnen betere investeringen worden gepleegd, of dezelfde investeringen zijn mogelijk voor minder geld. Daardoor kunnen meer projecten worden gerealiseerd of de uitvoeringsdatum van projecten kan worden vervroegd. Dat is ook in het belang van het bedrijfsleven.'⁴ Zijn dit type verwachtingen die verbonden worden met PPS, nu te duiden als empirisch gefundeerde verlangens of als normatief geaarde verlangens?

Zelfs aan de omschrijving van wat PPS is liggen verwachtingen ten grondslag die bij nader inzien overkomen als 'verlangens die zijn verkleed als vermoedens'. Immers, als kenmerkend voor PPS wordt doorgaans beschouwd: een vorm van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, waarbij partijen met *behoud van eigen identiteit* en verantwoordelijkheid, *gezamenlijk* een project realiseren, op basis van een *heldere taak- en risicoverdeling* die is vastgelegd in *duidelijke contractuele afspraken* en zowel commerciële als maatschappelijke doelen worden gerealiseerd (Kenniscentrum PPS, 2000).

De verwevenheid tussen beide typen verwachtingen is lastig, omdat vermoedens zich laten beoordelen naar hun realiteitsgehalte én op basis van die beoordeling ook vatbaar zijn voor kritiek.⁵ Voor verlangens ligt dat wat anders. Partijen kunnen ervoor kiezen om vast te houden aan hun verlangens, ongeacht hoe (ir-)realistisch die zijn. Het gaat er hier immers niet om hoe partijen verwachten dat iets werkelijk is, maar om hoe partijen wensen of willen dat iets zou zijn.⁶ De praktijk laat zien dat verwachtingen rond PPS soms blijven voortbestaan, zelfs wanneer keer op keer ervaren is dat ze onjuist zijn; mensen volharden erin, soms 'tegen beter weten in'. Dan hebben verwachtingen zeker de vorm van verlangens, hoewel ze mogelijk verkleed als (vaste) vermoedens aan de buitenwereld worden gepresenteerd. Wat het in dat opzicht allemaal nu echt ingewikkeld maakt, is overigens dat het volharden in dergelijke normatief geaarde verwachtingen zich soms ook nog eens heel goed met empirische overwegingen laat ondersteunen. Wanneer verlangens en vermoedens met elkaar verweven raken, resulteren uitspraken als: 'Het is gewoon (weer opnieuw) de uitzondering die de regel bevestigt.'⁷ Verwachtingen kenmerken zich dus vaak door een zekere hardnekkigheid. Ze zijn maar moeilijk te veranderen en zelfs teleurstellingen leiden niet vanzelf tot bijstelling.

2. Verwachtingen verklaard: achtergronden van verwachtingen

Dat verwachtingen soms zo moeilijk veranderbaar zijn laat zich voor een belangrijk deel verklaren uit het feit dat ze sterk verbonden zijn met de institutionele achtergronden van partijen: ze hangen samen met de *core values* of kernwaarden die partijen aanhangen, en de institutionele regels waaraan ze zich (menen te

moeten) houden (Koppenjan en Klijn, 2004). Die kernwaarden en institutionele regels zijn meestal over een langere termijn gevormd. Ze zijn als het ware 'gestold' en laten zich niet zo eenvoudig onder invloed van een ervaring of gewijzigde situatie veranderen. Dat geldt heel in het bijzonder voor de publieke en private partijen bij PPS-projecten. Zij komen beide uit een institutionele achtergrond waar andere kernwaarden centraal staan en andere institutionele regels dominant zijn. Die verschillende waardepatronen en institutionele regels leiden dan tot botsende strategiepatronen. Alle goede bedoelingen ten spijt leiden wederzijdse verwachtingen van beide partijen dan toch tot botsingen wat een verklaring vormt voor de alom gehoorde verzuchting dat PPS zo moeilijk van de grond te krijgen is.

VERSCHILLENDE WAARDEPATRONEN EN REGELS BIJ PUBLIEKE EN PRIVATE ACTOREN

Kort gezegd leiden de kernwaarden van private actoren (sterk competitief, respect voor contracten, nadruk op marktkansen) tot strategieën waarin de zekerheid met betrekking tot marktaandeel en rendement centraal staan, maar waar ook sterke nadruk ligt op het grijpen van kansen. Marktrisico's willen private partijen nog wel aangaan, maar zij zijn huiverig voor politieke risico's. Daar zit een belangrijk verschil met de publieke sector. De overheid kan zich gerust een verliesgevend gedragspatroon permitteren zolang dit wordt gedekt en getolereerd door de politieke en publieke achterban. Het is kort door de bocht gezegd niet belangrijk of een project goedkoop of duur is, maar of het project binnen de begroting blijft. Voor publieke partijen ontstaan vooral problemen als verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden en dat tot politieke moeilijkheden zou leiden. Politieke en mediaschade is waar politici en bestuurders bang voor zijn. Dat leidt ertoe dat publieke partijen het proces (inhoudelijk) zoveel mogelijk willen controleren. Als we deze waardepatronen en institutionele regels met elkaar confronteren, krijgen we een strategiepatroon zoals is samengevat in tabel 1. Een dynamiek die ook in de empirische realiteit van alliantievorming en PPS-projecten vaak is terug te zien (zie Van Ham en Koppenjan, 2002; Klijn en Teisman, 2003; Kenniscentrum, 2004).

Er ontstaat zo een strategiepatroon waarin private partijen zich terughoudend opstellen, zolang geen opdrachtverlening plaatsvindt, terwijl publieke partijen proberen het risico te beperken en het project inhoudelijk vast te leggen. Dit leidt ertoe, zoals uit tabel 1 duidelijk wordt, dat de creatie van inhoudelijke meerwaarde, *de* centrale verwachting bij PPS, vaak uitblijft. Anders gezegd, het is niet verwonderlijk dat de hoge verwachtingen bij PPS vaak niet uitkomen. Een belangrijke verklaringsgrond daarvoor ligt in de institutionele inbedding van waaruit de betrokken actoren denken en handelen.

3. Verwachtingen van PPS-partijen: gebrek aan realisme?

Publiek-private samenwerking is dus omgeven door sterk institutioneel ingebedde verwachtingen die het karakter hebben van *als vermoedens verklede verlan-*

Tabel 1.

Relatie tussen core business, waarden en strategieën van publieke en private actoren

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

Bewerking van: Klijn en Teisman, 2003

gens die op gespannen voet staan met de institutionele en strategische werkelijkheid waarin de actoren zich bevinden. Dat geldt voor de discussie over PPS in het algemeen en meer in het bijzonder ook voor de verwachtingen die publieke en private partijen hebben van elkaar. We noemen een paar voorbeelden om dat toe te lichten.

Overheden hebben nogal eens de verwachting dat bedrijven graag risico's nemen of daar goed in zijn. Ook leeft hier wel het idee dat bedrijven veel eerder dan zij bereid zijn risicovol te investeren. Niet zelden is juist het tegendeel waar en dat komt na de vorige analyse over waarden en institutionele regels niet als een verrassing. De betrokkenheid van financiële instellingen (doorgaans een bank) betekent dat er extra aandacht zal zijn voor het afdekken en beheersen van risico's (zeker de politieke risico's). Dat bevordert zonder twijfel de transparantie, maar rechtvaardigt bepaald niet de verwachting dat de betrokkenheid van private partijen een risicovol project sneller realiseerbaar maakt (zie onder meer Volker Wessels Vastgoed, 2001).

Nog zo'n voorbeeld is de verwachting aan overheidszijde dat bedrijven eerder geprikkeld zullen zijn om op zoek te gaan naar innovatieve oplossingen (zie onder meer Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1998, p. 21; Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2000, p. 39). Is dat wel zo, wanneer private partijen moeten werken in een omgeving die dwingt tot scherp prijzen en het goed afdekken van risico's? De dominante prikkel voor private partijen is nu toch vooral om te werken met bewezen technieken en bekende oplossingen. Juist wanneer risico's worden over-

gedragen aan private partijen, die ook nog eens in onderlinge concurrentie de projectuitvoering moeten zien te verwerven, zal de ruimte om te experimenteren gering zijn.

Weer een ander voorbeeld is de vooral ook door bestuurskundigen veelvuldig verkondigde verwachting dat het commitment van private partijen toeneemt, wanneer vroegtijdig, dus al in de planfase, gekozen wordt voor PPS (Zie bijvoorbeeld Project Mainport Rotterdam, 1999; Teisman, 1999). Dat is bij nader inzien nog maar de vraag als we het strategiepatroon uit de vorige paragraaf in herinnering roepen. Dat laat juist het tegendeel zien van een afwachtende private partij, totdat zeker is dat tot opdrachtverlening wordt overgegaan. Juist vanwege hun winstbelangen zullen private partijen zich bij een verstandig vormgegeven aanbesteding of contractrelatie ook zeer gecommitteerd voelen aan een project, maar dan wel pas nadat de opdracht zeker is en gegund (Zie onder meer Canoy et al., 2001, p. 40; De Bruijn, 2001, p. 25-30).

Ten slotte is er natuurlijk de doorgaans overspannen verwachting van overheden over de mogelijkheden die PPS biedt om aan de budgetbeperkingen in de publieke sector te ontkomen door de inbreng van middelen uit de markt (zie onder meer Van Twist en Hertogh, 2001, p. 31-32). De bijdrage die private partijen zelf willen leveren aan projecten, wordt al snel overschat, zoals ook de recente ophef over de beperkte private bijdrage in de financiering van de Betuwelijn weer duidelijk maakt. Ondernemingen maken een afweging in termen van risico en rendement. Door de overheid gevraagde financieringsbijdragen aan een project worden steeds in dit licht gezien.⁸

Omgekeerd bestaan er overigens ook bij bedrijven soms beelden van het openbaar bestuur die niet bevorderlijk zijn voor de onderlinge samenwerking. Bedrijven verwachten bijvoorbeeld van de overheid dat zij zich als een betrouwbare partner wil én kan opstellen; een normatief geaarde verwachting die overigens inmiddels ook van overheidszijde zelf gevoed wordt door het eigen optreden vol overtuiging te betitelen als dat van een 'veelkoppig monster' (Kenniscentrum PPS, 2001, p. 5). Hierbij dient echter te worden bedacht dat het in de praktijk voor publieke partijen nogal eens lastig (en soms zelfs onmogelijk) is om aan de verwachting van consistent, eensgezind en betrouwbaar optreden te voldoen. Overheden hebben vele verantwoordelijkheden die voor een deel buiten het project in kwestie liggen. Inhoud geven daaraan kan soms conflicteren met het partnerschap in de PPS (RIVM, 2001, p. 126-130).

De verbreiding van PPS verloopt in de praktijk moeizamer en trager dan verwacht. De voortgang in het proces is en blijft moeizaam.⁹ Dat komt dus voor een belangrijk deel omdat er vage en veranderlijke, maar ook gewoon verkeerde verwachtingen mee verbonden zijn. Verwachtingen die ook vaak niet erg reëel zijn gezien de *core values* van de betrokken publieke en private partijen en de institutionele regels waarin hun handelen is ingebed.

Het gaat dan niet eens zozeer om verwachtingen die betrekking hebben op PPS zelf. De pijn zit vooral in wat de betrokken partijen onderling van elkaar (menen te mogen) verwachten. Partijen hebben verwachtingen van en over elkaar, over elkaars gedrag en de rollen die ze (geacht worden te) vervullen in PPS-verband.

Als die verwachtingen onjuist of ongerechtvaardigd zijn, kunnen zij de samenwerking in de weg staan of complicaties veroorzaken.

4. Vermoedens en verlangens: verkondigen en verbergen

Samenwerking kan dus misgaan, omdat partijen onderling onrealistische verwachtingen hebben of omdat ze hun institutioneel ingebedde verwachtingen niet toetsen aan de empirische realiteit. Maar verwachtingen kunnen op een zeker moment ook uiteenlopen, omdat partijen verwachtingen maar liever voor elkaar verborgen houden. Dat geldt in algemene zin bij alliantievorming, maar zeker ook voor de samenwerking tussen publieke en private partijen.

Aan de ene kant kan gesproken worden over het *verkondigen* van verwachtingen, omdat dit (bedoeld!) de associatie oproept met belijden en preken. Dat wil zeggen: het onder woorden brengen van vermoedens en verlangens met de uitdrukkelijke bedoeling de ander te overtuigen en zo over te halen hetzelfde te verwachten. Daar tegenover staat het *verbergen* van vermoedens en verlangens. Verbergen is meer dan verzwijgen alleen. Het is actiever, meer weloverwogen. Net als verkondigen zoveel bewuster en strategischer is dan verwoorden. Wanneer partijen hun vermoedens en verlangens verborgen willen houden, hoeft dat op de keper beschouwd ook niet te betekenen dat ze deze verwachtingen geheel verzwijgen. Het kan ook zijn dat partijen ervoor kiezen ze op een zeker moment zo omfloerst uit te spreken of op te schrijven dat hun belang en betekenis door anderen niet of nauwelijks meer worden opgemerkt.

De reden dat partijen ervoor kiezen om sommige vermoedens en verlangens overal te verkondigen en andere juist niet, is over het algemeen niet gelegen in het feit dat de ene categorie in de relatie of de communicatie tussen partijen van minder belang of betekenis is dan de andere. In plaats daarvan is de reden doorgaans dat het uit politiek-strategische overwegingen minder opportuun wordt geacht om andere partijen deelgenoot te maken van bepaalde vermoedens en verlangens. Die overwegingen kunnen bijvoorbeeld zijn dat de ene partij de andere niet onnodig wil kwetsen of belasten, maar ook dat de ene partij juist voordeel wil behalen uit de onwetendheid of de onzekerheid van de ander (Goffman, 1959/1990). In dat geval is het verbergen van vermoedens en verlangens sterk verbonden aan opportunistisch gedrag.

Voorals partijen van elkaar afhankelijk zijn of worden, zal dit soort strategisch en opportunistisch gedrag ontstaan. Overheden raken door de keuze voor PPS voor het realiseren van hun beleidsdoelen (nog meer) gebonden aan de medewerking van private partijen. En private partijen van hun kant versterken door die keuze het verband tussen hun bedrijfseconomisch resultaat en het beleid van de overheid. Door de samenwerking te zoeken maken partijen zich onvermijdelijk afhankelijk van het gedrag van andere, bij het project betrokken partijen (Gerstlberger, 1999; zie ook in algemene zin: Crozier, 1969; Crozier en Friedberg, 1977).

Partijen die beseffen dat zij afhankelijk zijn van anderen voor het bereiken van de eigen ambities, en die weten dat die anderen op hun beurt ook weer van hen

afhankelijk zijn voor het realiseren van hun doelen, vertonen doorgaans politiek-strategisch gedrag ten opzichte van elkaar. De neiging is groot om te proberen voordeel te behalen uit de afhankelijkheid van de ander en eventuele kwetsbaarheden in de positie van de 'tegenpartij' uit te buiten (meer hierover in Lindblom, 1959, p. 74-88; Edelman, 1971; Edelman, 1977; Scharpf en Hanf, 1978).¹⁰ In dat opzicht vormt de praktijk van PPS volstrekt geen uitzondering.¹¹

De oplossing van dit probleem wordt meestal gezocht in informatie-uitwisseling. Zeker bij aanvang van een PPS-project zijn partijen nog niet goed bekend met elkaars vermoedens en verlangens. Door informatie-uitwisseling kunnen partijen meer inzicht krijgen in elkaars verwachtingen en tot afspraken komen over de verdeling van kosten en baten en van rendementen en risico's. Vanuit dat perspectief is onder meer vanuit de Tweede Kamer met enige regelmaat aangedrongen op duidelijkheid in de formulering van projectambities en snelheid in de vaststelling van de overheidsbijdrage.¹² Ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven roepen voortdurend om een informatie-uitwisseling die daarop gericht is (Den Hoed, 2001).

Informatie-uitwisseling is echter net zozeer onderhevig aan het opportunistische en strategische gedrag van verkondigen en verbergen als de andere onderdelen van het PPS-spel. Met een dergelijke uitwisseling van informatie zullen de direct betrokken partijen doorgaans zeer terughoudend willen zijn. Informatie over de verlangens en vermoedens van de ene partij is door de andere partij te benutten om tot een beter onderhandelingsresultaat te komen. Een onderneming die verneemt welke invulling de overheid precies wil geven aan een bepaalde locatie, kan op basis van die informatie proberen extra inkomsten af te dwingen in ruil voor medewerking hieraan. Een overheid die aangeeft hoeveel middelen er maximaal beschikbaar zijn voor een project, heeft daarmee ook een deel van haar onderhandelingspositie weggegeven. Door zich vast te leggen op bepaalde bedragen komen overheden weliswaar tegemoet aan het verlangen van ondernemingen om duidelijkheid te verschaffen wanneer ze moeten beslissen over hun investeringsbijdrage, maar raakt tegelijk de ruimte die er is voor wisselgeld in latere fasen van het onderhandelingsproces, ondermijnd. Vandaar dat informatie over eigen vermoedens en verlangens door partijen niet zelden slechts selectief, op nogal dubbelzinnige wijze of pas na een zeker strategisch moment naar buiten wordt gebracht.

Zowel publieke als private partijen proberen een eventuele informatievoorsprong ten opzichte van andere partijen uit te buiten om een gunstigere invulling van de wederzijdse samenwerking af te dwingen. Dit speelde bijvoorbeeld ook bij de Waalsprong. Achteraf is duidelijk geworden dat private partijen hier geen substantiële grondposities hadden ingenomen. Een aantal marktpartijen wist echter bij de gemeente Nijmegen de indruk te wekken wel over grondposities te beschikken. Pas na ondertekening van de PPS-Waalsprong, waarin de partijen overeenkomen dat de gronden worden overgedragen aan de gemeente, bleek (tot verbazing van de gemeente) dat private partijen geen grondposities hadden ingenomen. Dat is overigens vooraf ook erg moeilijk te achterhalen, omdat het doorgaans een overdracht van economisch eigendom betreft. Het juridisch eigendom

blijft dan bij de oorspronkelijke eigenaar. Deze transacties zijn dus niet kadastraal naspeurbaar, de betaalde prijzen blijven onbekend.¹³

Ook zullen partijen proberen de informatieasymmetrie, die in de onderlinge verhoudingen onvermijdelijk aanwezig is, aan te wenden om de ander te verleiden tot een hogere bijdrage dan benodigd is. Soms beschikken publieke partijen bijvoorbeeld nog wel over wat verborgen middelen, waarbij dan doorgaans overigens wel het probleem is dat die middelen al aan meerdere projecten zijn toegezegd of toebedacht. De private partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een project, hebben de prikkel om van de overheid een zo maximaal mogelijke bijdrage te verkrijgen. Steevast wordt een hogere bijdrage gevraagd dan de reserveringen die zijn opgenomen in de overheidsbegroting. Telkens is dan ook de overweging aan beide zijden dat het beter zou zijn als de 'tegenpartij' de kosten zou dragen en dat concessies die eenmaal zijn gedaan, niet meer zomaar zijn terug te draaien en dus maar beter zo lang mogelijk kunnen worden uitgesteld.

5. PPS: een kwestie van vertrouwen of controle?

Het probleem van het achterhouden van informatie en het verbergen van verwachtingen kan op verschillende manieren worden 'opgelost'. Traditioneel is de oplossing, meestal aangedragen door meer economische wijzen van redeneren, om controlemechanismen in te stellen. Contracten zijn dan een veel genoemde oplossing waarin ook eventuele strafmaatregelen kunnen worden opgenomen (zoals boeteclausules, gijzelingsconstructies) wanneer partijen zich niet aan de afspraken houden. Een probleem met deze methode is dat het aantal mogelijke 'misleidingen' groot is en het moeilijk is om die allemaal al vooraf te voorzien en in contractvorm te vervatten. In de literatuur wordt dan ook steeds meer de beperkte betekenis van contracten benadrukt (Deakin en Michie, 1997; Parker en Vaidya, 2001). Het opstellen van uitgebreide contracten is kostbaar. Dat geldt ook voor een eventuele gang naar de rechter en die is alleen zinvol als de relatie niet meer te redden is. Zelfs bij relaties in allianties die gedomineerd worden door contracten, is een minimale hoeveelheid vertrouwen nodig om interessante en zinvolle uitkomsten te bereiken.

Vertrouwen en het vergroten van vertrouwen zijn dan de andere veel genoemde oplossing. Er is een grote hoeveelheid literatuur, zowel in de economische als in de bedrijfskundige en organisatiekundige hoek, die het belang van vertrouwen benadrukt voor het bereiken van goede samenwerking in allianties en publiek-private samenwerkingsrelaties (Lane en Bachman, 1998; Nooteboom, 2002). Vertrouwen is op zichzelf de verbijzondering van een verwachting. Vertrouwen kunnen we immers omschrijven als 'de min of meer stabiele verwachting van actor A over de intentie van actor B dat deze zich zal onthouden van opportunistisch gedrag ook als de mogelijkheid zich voor doet' (zie Klijn, 2002). De grote hoeveelheid en nog altijd groeiende literatuur over vertrouwen benadrukt vooral dat vertrouwen drie zaken kan helpen bewerkstelligen (zie Lane en Bachman, 1998; Nooteboom, 2002; Klijn, 2002):

- Vertrouwen verlaagt de transactiekosten, omdat strategisch gedrag voorspel-

baarder wordt en kostbare organisatorische voorzieningen (zoals uitgebreide contracten) minder noodzakelijk zijn.

- Vertrouwen verstevigt de samenwerking, omdat partijen eerder geneigd zijn in de samenwerking te investeren als zij vertrouwen hebben in de andere partij.
- Vertrouwen vergroot de mogelijkheden voor innovatie, omdat partijen eerder bereid zijn informatie te delen.

Nu lijkt vertrouwen zeker van invloed op de uitkomsten van samenwerkingen, zo blijkt uit onderzoek in de private sector; het bevordert het ontstaan en voortbestaan van allianties (zie voor een overzicht McEvily en Zaheer, 2006). Naar vertrouwen in samenwerkingsrelaties tussen publieke en private partijen is nauwelijks onderzoek gedaan. Uit beschikbaar onderzoek (Klijn et al., 2006) komt een duidelijke relatie tussen vertrouwen en positieve oordelen over uitkomsten van PPS-projecten naar voren.¹⁴ De positieve correlatie tussen de groei van vertrouwen en datzelfde oordeel over uitkomsten suggereert een causaal verband van vertrouwen naar uitkomsten, maar sluit de andere relatie van uitkomsten naar vertrouwen (we hebben goede uitkomsten, dus we vertrouwen de partner) niet helemaal uit.

Vertrouwen lijkt dus zeker belangrijk voor het bereiken van goede uitkomsten in allianties in het algemeen en bij PPS in het bijzonder. Maar tegelijk is het natuurlijk een lastig sturingsinstrument voor allianties en PPS-samenwerkingsprojecten. Vertrouwen kan immers snel – bedoeld en onbedoeld – geschaad worden en het is moeilijk vertrouwen af te dwingen. Vertrouwen is dus zeker niet zo maar het tovermiddel tegen het verbergen van verwachtingen. Wat ons terugbrengt op de vraag hoe verwachtingen gemanaged kunnen worden.

6. Management van verwachtingen

Belangrijk is de constatering dat partijen *over en weer* verwachtingen hebben van elkaar. Die ondergaan ze niet passief. Integendeel zelfs. Ze doen er iets mee; ze leren ervan, reageren én anticiperen erop.¹⁵ Kortom partijen proberen actief verwachtingen te beïnvloeden en te sturen.

STRATEGISCHE SPELEN: INDIVIDUEEL MANAGEN VAN VERWACHTINGEN

Partijen in allianties kunnen natuurlijk allereerst zelf proberen de verwachtingen van anderen te managen. Partijen die het spel slim spelen, proberen zich voortdurend te verplaatsen in de positie van de ander als ‘tegenpartij’, en dus ook in zijn vermoedens en verlangens. In feite is dat de essentie van elk interactieproces, dus ook van de interactie in het kader van alliantievorming en publiek-private samenwerking. Ook hier zien we heel nadrukkelijk dat het doen en laten van de ander wordt ingeschat, al was het maar om erop te kunnen anticiperen. En daarvoor is het nodig zich in de positie van de ander te verplaatsen, vanuit de overweging: ‘Als ik de ander was, zou ik nu zo doen, en daarom doe ik nu dat’ (Zie Mead, 1934).

Zo sluiten overheden tegenwoordig met elkaar publiek-publieke overeenkomsten om naar buiten toe de veelkoppigheid in het eigen optreden te bezweren, maar met deze vorm van uiterlijk vertoon verdwijnen natuurlijk de onderliggende doeldivergenties en belangentegenstellingen tussen de betrokken overheden niet. Wel wordt zo geprobeerd de verwachtingen die andere partijen hebben van de onderlinge samenwerking, beter te 'managen'.

Relevant is in dat kader overigens ook nog de constatering dat verwachtingen de neiging vertonen, zeker wanneer ze uitkomen, om steeds hoger te worden opgevoerd. Succes is onderhevig aan inflatie, in een tempo dat de stijging der verwachtingen niet altijd goed kan bijhouden. Hier past dan ook de beroemde uitdrukking van Wildavsky: *'Doing better, feeling worse'* (Wildavsky, 1979/1987, p. 284-308). Verwachtingen hebben het in zich teleurgesteld te worden; *'they carry the seeds of their own destruction'* (Hirschman, 1982, p. 10; Ringeling, 1993, p. 10). Het voortdurend terugbrengen van overspannen verwachtingen, door het in lijn houden van vermoedens en verlangens, is op te vatten als een belangrijke verschijningsvorm van het management van verwachtingen. Het wekken van al te hoge verwachtingen blijkt buitengewoon onverstandig als managementstrategie, zoals overigens ook inzetten op een te laag ambitieniveau voor de onderlinge samenwerking al snel dodelijk kan zijn.

Mark van Twist en Erik-Hans Klijn

VERWACHTINGEN IN EEN SAMENWERKINGSPROCES MANAGEN: DUBBELDENKEN EN DUBBELDOEN

Partijen proberen door het inbrengen van eigen pretenties en projecties en door bepaalde dingen te doen of juist te laten, voortdurend elkaars verwachtingen te 'managen'. Daarmee is vervolgens niet gezegd dat het aangrijpingspunt voor management per definitie gezocht moet worden in de individuele verwachtingen van andere partijen. We zien immers ook regelmatig pogingen van een of meer van de alliantiepartijen om het proces als geheel te sturen, inclusief de zich daarbinnen ontwikkelende verwachtingen.

Hier lijkt een benadering in termen van schijnbare tegenstellingen (paradoxen), met aandacht voor dubbeldenken en dubbeldoen, vruchtbaar. Recent onderzoek naar gedrag van managers bij complexe projecten op het grensvlak van publiek en privaat (Klijn et al., 2006) laat niet alleen zien dat managers twee dominante stijlen hebben, namelijk een proces- en projectgerichte stijl, maar óók dat effectieve managers vaak in staat zijn om deze beide stijlen gecombineerd of afwisselend in te zetten. Managers die succes willen en moeten hebben op uiteenlopende fronten, kunnen er niet omheen verschillende managementstijlen te gebruiken – soms na en soms ook door elkaar.

En zo is het ook met management van verwachtingen. Nemen we vertrouwen als voorbeeld, dan lijkt de groei van vertrouwen te profiteren van enerzijds een relatief rustige en stabiele omgeving en anderzijds het intensiveren van interacties, met alle onrust en instabiliteit die daarmee doorgaans gepaard gaan. Willen we verwachtingen managen, dan zullen we in ieder geval deze tegengesteld uitwerkende ambities met elkaar moeten weten te confronteren en zo mogelijk ook erin slagen vormen te vinden die beide weten te combineren. Die bijna onmogelijke

opgave behoedt tegelijk voor overspannen verwachtingen en vermindert het gevaar dat we bepaalde al te eenzijdige verwachtingen rondom vertrouwen blijven koesteren (interactie bevordert vertrouwen of rust bevordert vertrouwen). Daarmee zitten we dus in de sfeer van het procesmanagement dat immers draait om het op een weloverwogen wijze partijen bijeenbrengen, contacten intensiveren en discussies stimuleren over inhoud, et cetera.

Voor een relatief rustige en stabiele omgeving zijn afspraken nodig. Misschien niet de gedetailleerde contractafspraken die allianties en PPS nu soms kenmerken en die vooral als uitdrukking van institutioneel wantrouwen zijn op te vatten. Maar basisspelregels, bijvoorbeeld over entree- en exit-opties, over het uitwisselen van informatie en over procedures om conflicten te beslechten, zijn toch wel voorwaardelijk om vertrouwen te laten groeien. Partijen willen zekerheid dat hun kernwaarden in het samenwerkingsproces enigszins beschermd zijn, voordat ze erin stappen (De Bruijn et al., 1998). En het vastleggen van die zekerheid in harde afspraken is weer nodig op een ander moment, namelijk als er na een lang proces van onderhandelen en exploreren van de mogelijke projectinhoud spijkers met koppen geslagen moeten worden. Dan volstaat geen vage afspraak over hoe we met elkaar omgaan.

Kortom, management van verwachtingen betekent het afwisselen van strategieën en het gebruiken van verschillende managementstijlen naast en door elkaar (zie Van Twist, 2004). Alleen dubbeldenken en dubbeldoen met aandacht voor schijnbare tegenstellingen (paradoxen) en dus het gebruik van en het afwisselen van uiteenlopende strategieën kunnen hier uitkomst bieden.

Noten

1. Dit artikel is het resultaat van onderzoek dat onderdeel uitmaakt van het BSIK-onderzoek 'Vernieuwend Ruimtegebruik' (VRG) en dat door Habiforum wordt gecoördineerd.
2. Zie de artikelen in het *M&O*-themanummer 'Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief' 61 (2007) (mei / augustus 2007) 3/4, maar ook de vele studies die inmiddels zijn verschenen (zie bijvoorbeeld Hodge en Greve, 2005).
3. Het begrip wordt bijvoorbeeld in die betekenis gebruikt door Max Weber in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1947, p. 15.
4. Zie de brochure *Publiek-private samenwerking : interessant voor overheid en bedrijfsleven*, Den Haag, 2000, p. 7.
5. Zie onder meer het debat in *ESB-dossier*, 1998, nr. 4170, over publiek-privaat samenwerken, en dan meer in het bijzonder de bijdragen van J.W. Oosterwijk (Meer waarde door samenwerking) op p. 2 en van H.A. Keuzenkamp (De moraal), p. 40.
6. Men zou kunnen denken dat de bestendigheid van (normatieve) verlangens die niet berusten op (empirische) vermoedens, slechts beperkt kan zijn, maar dat is een misverstand. Denk maar aan het idee van de eenheid in beleid en

bestuur die telkens weer als onbestaanbare mythe is ontmaskerd, maar desondanks nog steeds alom als verwachting wordt verkondigd.

7. Cognitieve dissonantie noemt Festinger (1958) dat. Zie hierover ook: P. van der Knaap – *Lerende overheid, intelligent beleid*. – Den Haag, 1997.
8. Zie: VNO-NCW Platform Publiek-Private Samenwerking – *Nieuwe impulsen voor PPS*. – Opgesteld door Buck Consultants, Den Haag, 2000, p. 8. Publieke en private partijen maken elkaar op dit punt over en weer voortdurend verwijten.
9. Zie onder meer het verslag van het algemeen overleg naar aanleiding van de derde voortgangsrapportage over PPS met de ministers van Financiën en Verkeer & Waterstaat (TK 2001-2002, 28 000 IXB, nr. 11).
10. In de economische literatuur is dit probleem bekend als het *hold up* probleem (zie Hazeu, 2000).
11. Zie in algemene zin over nieuwe vormen van besturen: Nelissen, 1992; Nelissen, Godfroij, en De Goede (red.), 1996; Nelissen, Goverde, en Van Gestel (red.), 2000.
12. Zie bijvoorbeeld het verslag van het algemeen overleg naar aanleiding van de derde voortgangsrapportage over PPS met de ministers van Financiën en Verkeer & Waterstaat (TK 2001-2002, 28 000 IXB, nr. 11).
13. Vaak betreft het bovendien slechts een optie op de grond als economisch eigendom, waarop dan een aanbetaling van ongeveer tien procent wordt gedaan. Pas als er een bouwvergunning wordt verstrekt en/of tot ontwikkeling wordt overgegaan, wordt de economische overdracht gerealiseerd. De overdracht van juridisch eigendom wordt om fiscale redenen uitgesteld.
14. Vertrouwen werd in dit onderzoek gemeten met vier stellingen: 'Ik ga ervan uit dat de andere partij mijn belangen respecteert', 'De intenties van andere partijen zijn goed', 'Ik neem een afwachtende houding aan, want andere partijen zouden mijn inspanningen voor eigen gewin kunnen gebruiken' en 'Als de andere partij de afspraken niet nakomt, geef ik hem het voordeel van de twijfel'. Respondenten moesten hun opvatting bepalen ten aanzien van deze stellingen voor een concreet PPS-project.
15. Connolly (1967) wijst in dit verband op de wet van de anticiperende reacties: *'The law of anticipated reactions refers to the process in which certain actors predict the probable reactions of strategically located figures to their desires and then adjust their position before openly stating it to make it more acceptable to these groups. The phenomenon, operating largely below the level of publicly observable behavior is difficult to measure, yet critical to consider.'*

Literatuur

- Bouwdienst PPS Centrum, Adviesdienst Verkeer en Vervoer – *PPS Theorie en voorbeeldengids*. – Den Haag, 2000
- Bruijn, J.A. de – *Processen van verandering*. – Utrecht, 2001
- Canoy, M., et al. – *PPS : een uitdagend huwelijk. Publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*. – CPB Document. – Den Haag, 2001

- Connolly, W.E. – *Political Science and Ideology*. – New York, 1967
- Crozier, M. – *The bureaucratic phenomenon*. – Chicago, 1969
- Crozier, M., en E. Friedberg – *L'acteur et le système*. – Parijs, 1977
- Deakin, S. en J. Michie (eds.) – *Contracts, cooperation and competition: studies in economics, management and law*. – Oxford : Oxford University Press, 1997
- Doorn, J.A.A. van, en C.J. Lammers – *Moderne sociologie, een systematische inleiding*. – Utrecht/Antwerpen, 1976
- Edelman, M. – *Political Language : Words that Succeed and Policies that Fail*. – New York, 1977
- Edelman, M. – *The Symbolic Uses of Politics*. – Urbana, 1971
- Festinger, Leon – The motivating effect of cognitive dissonance. – In: J.S. Ott – *Classic readings in organizational behavior*. – Belmont, 1989. – orig. 1958
- Gerstlberger, W. – *Public-private partnerships und Stadtentwicklung, Öffentlich-private Projectgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit*. – München und Mering, 1999
- Goffman, E. – *De dramaturgie van het dagelijkse leven. Schijn en werkelijkheid in sociale interacties*. – Utrecht, 1959/1990
- Ham, H. van der, en J.F.M. Koppenjan – *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*. – Utrecht: Lemma, 2002
- Hazeu, C.A. – *Institutionele economie ; een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. – Bussum : Coutinho, 2000
- Hirschman, A.O. – *Shifting involvements : private interests and public action*. – Princeton, 1982
- Hoed, Frank den – Struikelen op nieuwe wegen: Nog weinig succes voor publiek-private samenwerking. – In: *VNO-NCW Forum* (2001) (8 februari)
- Homans, G.C. – *The Human Group*. – New York, 1951
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsreportage 'Van incidenteel naar structureel'*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, november 2004
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën – *Meer Waarde door Samen Werken*. – Den Haag, 1998
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën – *Publiek-Private Samenwerking ; De krachten gebundeld*. – Den Haag, februari 2000
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën – *Voortgangsrapportage 2001*. – Den Haag, 2001
- Klijn, E.H. – Rules as institutional context for decision making in networks; the approach to postwar housing districts in two cities. – In: *Administration & Society* 33 (2002) 2 (May) p. 133-164
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, en B. Steijn – *Does trust matter? The role of trust in public-private partnerships*. – Paper (for the British Academy of Management (BAM) conference. – Belfast : University of Ulster and Queens University, 12-14 September 2006. – Track : International Relations
- Klijn, E.H., en G.R. Teisman – Institutional and strategic barriers to Public-Private partnership: an analysis of Dutch cases. – In: *Public Money and Management* 23 (2003) 3, p. 137-146

- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M.B. Kort, en M.J.W. van Twist – *Management op het grensvlak van publiek en privaat ; hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. – Den Haag : Lemma, 2006
- Knaap, P. van der – *Lerende overheid, intelligent beleid*. – Den Haag, 1997
- Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn – *Managing uncertainties in networks ; a network perspective on problem solving and decision making*. – Londen : Routledge, 2004
- Lane, C., R. Bachman (eds.) – *Trust within and between organizations. Conceptual issues and empirical applications*. – Oxford : Oxford University Press
- Lindblom, C.E. – The science of muddling through. – In: *Public Administration Review* (1959) p. 74-88
- Luhmann, N. – *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*. – Frankfurt am Main, 1984
- Mead, M. – *Sex and Temperament in Three Primitive Societies*. – New York : HarperCollins, 1935
- Nelissen, N.J.M. – *Besturen binnen verschuivende grenzen*. – Zeist, 1992
- Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroij, en P.J.M. de Goede (red.) – *Vernieuwing van bestuur : inspirerende visies*. – Bussum, 1996
- Nelissen, N.J.M., H. Goverde, en N. van Gestel (red.) – *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. – Bussum, 2000
- Nooteboom, B. – *Trust : forms, foundations, functions, failures and figures*. – Cheltenham : Edgar Elgar Publishing, 2002
- Project Mainport Rotterdam – *Samen aan boord*. – Den Haag, 1999
- Raad voor Verkeer en Waterstaat – *Ambities bundelen. Advies over de inpassing van infrastructuur*. – Den Haag, 1998
- Raad voor Verkeer en Waterstaat – *Meer markt, andere overheid. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer en Waterstaat*. – Den Haag, 2000
- Ringeling, A.B. – *Het imago van de overheid*. – Den Haag, 1993
- RIVM – Publiek-private samenwerking. – In: *Natuurbalans 2001*. – Den Haag, 2001
- Scharpf, F.W., en K.I. Hanf (ed.) – *Interorganizational Policymaking*. – Londen, 1978
- Teisman, G.R. – *Creatieve concurrentie, Een innovatief-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. – Nijmegen, 1999
- Twist, M.J.W. van, en M. Hertogh – Naar een flexibel MIT. Ambivalenties in ambities rond PPS. – In: *Conceptueel* (2001) 2, p. 31-32
- VNO-NCW Platform Publiek-Private Samenwerking – *Nieuwe impulsen voor PPS*. – Opgesteld door Buck Consultants, Den Haag, 2000
- Volker Wessels Vastgoed – *Vijf notities over intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking*. – Zoetermeer, 2001
- Weber, M. – *Wirtschaft und Gesellschaft*. – 2Bnde. – Tübingen, 1947
- Wildavsky, A. – *Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis*. – New Brunswick ; Londen, 1979/1987.