

Marlies Hueskes, Joop koppenjan & Stefan Verweij, Publiek-Private Samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een Review van 14 Nederlandse en Vlaamse Proefschriften, in *Bestuurskunde* (25) 2, 2016, pp. 90-104, doi 10.5553/Bk/092733872016025002009

TITELPAGINA

TITEL

Publiek-Private Samenwerking in Nederland en Vlaanderen:
Een Review van 14 Nederlandse en Vlaamse Proefschriften

AUTEURSⁱ

Marlies Hueskes, Joop Koppenjan & Stefan Verweij

LEADER

Een recente golf aan promotieonderzoeken rondom publiek-private samenwerking (PPS) roept een evaluatievraag op over de staat van het huidige PPS-onderzoek. Dit artikel presenteert een review van veertien recente PPS-proefschriften van Nederlandse en Vlaamse bodem. Qua thematiek focussen de proefschriften voornamelijk op vraagstukken betreffende effectiviteit, transactiekosten en legitimiteit. Een rode draad door de bevindingen van de proefschriften heen is dat de vraag of en hoe PPS werkt niet eenduidig kan worden beantwoord, maar dat het sterk afhangt van de context. De proefschriften presenteren verschillende aanbevelingen voor het verbeteren van de PPS-praktijk, onder andere betreffende de inrichting van de aanbesteding en het belang van de zachte aspecten van samenwerking. Veel van het onderzoek richt zich op de projectidentificatie en aanbesteding; er is dus behoefte aan meer onderzoek naar de latere projectfasen van PPS. Ook kan geconstateerd worden dat de generaliseerbaarheid van de studies te wensen overlaat; dit vraagt om meer programmatisch, kwantitatief en (internationaal) vergelijkend onderzoek naar PPS.

ENGLISH TITLE PAGE

ENGLISH TITLE

Public-Private Partnerships in the Netherlands and Flanders:
A Review of 14 Dutch and Flemish Doctoral Theses

KEYWORDS

Flanders, Netherlands, Public-private partnerships (PPP), Review

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPPs) have attracted considerable attention in the Netherlands and Flanders, as witnessed by the recent wave of doctoral theses on this topic. This article presents a review of fourteen Dutch and Flemish doctoral theses, published in the period 2012-2015. The main purpose of the review was to examine what the most important findings and conclusions of the theses are. We found that the theses mainly focused on themes related to effectiveness, transaction costs, and legitimacy. However, although PPPs are often part of a debate between opponents and proponents, none of the studies found convincing arguments for or against the use of PPPs. Instead, most studies stressed the importance of contextual factors for the success of PPPs. The doctoral theses provided various valuable recommendations for practitioners regarding, e.g., the optimization of PPP procurement and the importance of soft management aspects such as collaborative working and process management. The majority of the Dutch and Flemish doctoral studies focused on the early project phases; therefore, more research is needed into the phase of project implementation and into the integration of the different PPP project phases. Finally, since the generalizability of the theses is limited, more programmatic, quantitative and (international) comparative research is required.

HOOFDTEKST

1. INLEIDING

Publiek-private samenwerking (PPS) staat in Nederland en Vlaanderen vol in de aandacht bij politici en beleidsmakers (zie bijvoorbeeld Loxham & Ducatteeuw, 2015; Rijkswaterstaat, 2011; Rutte & Samsom, 2012). PPS wordt gezien als een wenselijk sturingsmodel voor het organiseren van publieke diensten en het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Echter, de toenemende populariteit van PPS lijkt tegelijkertijd gepaard te gaan met een versterkte roep om kritische reflectie op de praktijk en prestaties ervan (zie recentelijk bijvoorbeeld Bakker, 2015; Verhees, Van Marrewijk, Leendertse, & Arts, 2015). De meerwaarde van PPS is namelijk in potentie groot, maar deze wordt lang niet altijd gerealiseerd. Zo komt publiek-private samenwerking soms moeilijk van de grond (Koppenjan, 2005) of vallen de prestaties tijdens de uitvoering of na de oplevering tegen. Een treffend recent voorbeeld van dit laatste is de A15 Maasvlakte-Vaanplein (Verbraeken & Weissink, 2014), waarbij een PPS-project een vechtproject werd.

Hoewel publiek-private samenwerking geen nieuw fenomeen is (Grimsey & Lewis, 2004; Klijn, 2009), lijkt er de laatste jaren sprake te zijn van een golf aan studies naar PPS in Nederland en Vlaanderen. In dit artikel presenteren wij een review van veertien recente proefschriften naar PPS in Nederland en Vlaanderen, verschenen in de periode 2012-2015. Het doel is de balans op te maken van de belangrijkste en opvallendste bevindingen en conclusies van de studies. Een overzicht van de veertien onderzochte studies is te vinden in Tabel 1.

Tabel 1: Overzicht van de proefschriften

Promotiejaar	Auteur	Universiteit	Korte omschrijving onderzoeksonderwerp
(2012)	Hoezen	Universiteit Twente	Publiek-private onderhandelingen en verbintenissen in de concurrentiegerichte dialoog
(2012)	Lousberg	Technische Universiteit Delft	Interventies bij disfunctionele conflicten in publiek-private samenwerking
(2013)	Eversdijk	Universiteit Maastricht	Overwegingen van politici en besluitvormers om te kiezen voor publiek-private samenwerking
(2013)	Lenferink	Rijksuniversiteit Groningen	Private betrokkenheid bij de integratie van de verschillende fasen uit het infrastructuurplanproces
(2013)	Sanders	Universiteit Twente	Legitimiteit van beleids- en besluitvorming in publiek-private samenwerking bij groengasprojecten
(2013)	Verhees	Rijksuniversiteit Groningen	Adaptieve planning van publiek-private samenwerking
(2014)	De Schepper	Vrije Universiteit Brussel	Succesfactoren voor publiek-private samenwerking en de rol van stakeholdermanagement en transactiekosten
(2014)	Reynaers	Vrije Universiteit Amsterdam	De waarborging van publieke waarden in publiek-private samenwerking
(2014)	Willems	Universiteit Antwerpen	Democratische verantwoording in publiek-private samenwerking

(2015)	Aerts	Vrije Universiteit Brussel	Kennisoverdracht en –management in publiek-private samenwerking
(2015)	De Clerck	Katholieke Universiteit Leuven	Aanbesteding voor het vergroten van de attractiviteit van publiek-private samenwerking
(2015)	Leendertse	Rijksuniversiteit Groningen	Marktbetrokkenheid in het beheer en de ontwikkeling van publieke infrastructuurnetwerken
(2015)	Van den Hurk	Universiteit Antwerpen	Standaardisatie van publiek-private samenwerkingscontracten
(2015)	Verweij	Erasmus Universiteit Rotterdam	Management en publiek-private samenwerking in projectimplementatie

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om na te gaan wat deze proefschriften aan wetenschappelijk gefundeerde kennis over PPS hebben opgeleverd, maar ook hoe tot nu toe dit verschijnsel is bestudeerd. Op deze manier willen wij een bijdrage leveren aan de vertaling van wetenschappelijk PPS-onderzoek naar de praktijk van publiek-private samenwerking. Wij gaan concreet in op de volgende aspecten:

- Hoe wordt PPS benaderd in de proefschriften: hoe wordt het gedefinieerd en op welke sectoren ligt de focus?
- Wat verklaart de recente golf van PPS-proefschriften: waarom is er juist in de afgelopen jaren hierin zoveel interesse getoond?
- Wat zijn de belangrijkste en opvallendste verschillen tussen de proefschriften wat betreft de onderwerpkeuze, de theoretische en disciplinaire oriëntatie en de methodologie?
- Wat zijn belangrijkste en opvallendste bevindingen van de proefschriften?
- Wat zijn de belangrijkste en opvallendste aanbevelingen die worden gedaan richting de praktijk van PPS?

1.1. Werkwijze

Naar aanleiding van onze algemene constatering dat er de afgelopen jaren veel PPS-proefschriften zijn verschenen, hebben wij in de database van NARCIS gezocht naar Nederlandse proefschriften op het gebied van PPS. Deze initiële lijst is vervolgens aangevuld met Vlaamse en Nederlandse PPS-proefschriften die wij via navraag en online zoekacties hebben geïdentificeerd. Daarbij viel op dat er vooral vanaf 2012 een sterke toename van proefschriften was. Het zoekproces resulteerde in de selectie van veertien proefschriften voor de review (zie Tabel 1). In wat volgt presenteren wij onze belangrijkste en opvallendste observaties.

2. HOE WORDT PPS BENADERD?

Zoals algemeen bekend is publiek-private samenwerking geen eenduidig begrip en worden er in de literatuur vele vormen en definities onderscheiden (Klijn, 2010; Linder, 1999; Schaeffer & Loveridge, 2002; Weihe, 2008). Een groot deel van de proefschriften definieert PPS als ‘lange-termijn infrastructuurcontracten’ en is daarmee hoofdzakelijk geïnteresseerd in *Design-*

Build-Finance-Maintain (DBFM) of *Design-Build-Finance-Maintain-Operate* (DBFMO) projecten (Aerts; De Clerck; De Schepper; Reynaers; Van den Hurk; Willems). Weihe (2008) bestempelt dit als een krappe definitie van PPS binnen de *Infrastructure Approach*. In andere onderzochte proefschriften worden ruimere definities gehanteerd. In vier proefschriften worden naast lange-termijn PPS-contracten ook korter durende *Design-Build* (DB) infrastructuurprojecten onderzocht (De Schepper; Hoezen; Lenferink; Verweij) en in drie proefschriften worden ook allianties bekeken (Eversdijk; Verhees; Verweij). Waar concessievormen van PPS de nadruk leggen op een langdurig publiek-privaat contract voor het ontwerpen, bouwen, privaat financieren en onderhouden van een stuk infrastructuur, wordt in de alliantievorm ook de nadruk gelegd op meer niet-contractuele en informelere aspecten van de samenwerking (Edelenbos & Klijn, 2009; Koppenjan, 2005; Teisman, 1998; Van Ham & Koppenjan, 2002).

De proefschriften van Lousberg, Sanders en Leendertse zijn afwijkend in de zin dat ze niet binnen Weihe's (2008) *Infrastructure Approach* passen. Lousberg en Sanders definiëren PPS wel op projectniveau, maar leggen daarbij niet de nadruk op een specifieke contractvorm. Lousberg spreekt van "een niet vrijblijvende relatie tussen overheid en private partijen" (2012, p. 3) en Sanders benadrukt het juridische karakter van PPS als "een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen een of meer overheden en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen" (2013, p. 43). Van de veertien proefschriften onderzocht Leendertse publiek-private samenwerking het meest expliciet op systeemniveau, door te kijken naar publiek-private interactie in het beheer van infrastructuurnetwerken in de Grond-, Weg- en Waterbouwsector (GWW-sector). Daarmee vertegenwoordigt hij het meest duidelijk de *Policy Approach* van Weihe (2008), waarbij de nadruk niet ligt op specifieke projecten maar op de institutionele setup van publiek-private samenwerking in een specifiek beleidsveld.ⁱⁱ

Wat betreft de onderzochte sectoren in de proefschriften is transportinfrastructuur dominant. De meeste proefschriften richten zich op de (spoor)wegensector (Aerts; De Schepper; Eversdijk; Hoezen; Leendertse; Lenferink; Reynaers; Van den Hurk; Verhees; Verweij). Sommigen onderzochten ook "sociale infrastructuur" (Grimsey & Lewis, 2004, p. 21; Weihe, 2008, p. 434) zoals scholen, detentiecentra, waterzuiveringsinstallaties en sportfaciliteiten (Reynaers; Van den Hurk; Verhees; Willems), (integrale) gebiedsontwikkeling (Eversdijk; Lousberg; Verhees) en de energiesector (Sanders).

3. EEN GOLF VAN PPS-PROEFSCHRIFTEN

In de dissertaties worden uiteenlopende motivaties gegeven voor het belang van onderzoek naar PPS. Naast relevantie vanwege theoretische of empirische hiaten, wordt het promotieonderzoek soms ook expliciet gemotiveerd vanuit een persoonlijke verwondering (Lousberg). Veel studies willen bijdragen aan de verbetering van de werking van bestaande en nieuwe vormen van PPS (bijvoorbeeld Aerts; Hoezen; Lousberg; Verhees; Verweij). Andere studies richten zich meer op de vraag hoe PPS beter van de grond kan komen (De Clerck; Eversdijk). Weer andere

proefschriften willen aandacht schenken aan de problematische kanten van PPS, zoals het in het gedrang komen van legitimiteit en andere publieke waarden (Reynaers; Sanders; Willems). Een deel van de proefschriften is gefinancierd vanuit puur wetenschappelijke fondsen (De Clerck; Reynaers; Verweij; Willems). Opvallender is dat er veel gefinancierd zijn vanuit de praktijk – ofwel in financiële middelen ofwel in betaalde onderzoekstijd die door de werkgevers van de promovendi werd vrijgemaakt (Aerts; De Schepper; Eversdijk; Leendertse; Lenferink; Verhees). In Nederland betreft het hier vooral (publiek) geld en tijd van Rijkswaterstaat (Eversdijk; Leendertse; Lenferink); in Vlaanderen gaat het om een door private partijen als Deloitte en Grontmij gefinancierde PPS-leerstoel aan de Vrije Universiteit Brussel (Aerts; De Schepper). Die private financiering verklaart het private perspectief en de economische invalshoek die in die proefschriften te herkennen is (zie Paragraaf 4.3).

De Vlaamse proefschriften zijn veelal later gepubliceerd (allemaal in 2014-2015) dan de Nederlandse (zie Tabel 1). Dat heeft er waarschijnlijk mee te maken dat de meeste Vlaamse PPS-projecten wat later gestart zijn dan de Nederlandse, waardoor ook de evaluatievraag en de wetenschappelijke belangstelling wat later opkwam (Deloitte, 2009; Eversdijk & Korsten, 2009, 2015; Klijn, 2009).

4. DE BELANGRIJKSTE VERSCHILLEN

4.1. Projectfasen

Een in het oog springend verschil tussen de proefschriften betreft de fase van de publiek-private samenwerking die wordt onderzocht. Gegeven de variatie in PPS-definities en onderzoeksvragen onderscheiden wij grofweg drie fasen in de PPS-cyclus: projectidentificatie en –voorbereiding (pre-aanbesteding), aanbesteding en projectimplementatie (post-aanbesteding) (zie European PPP Expertise Centre, 2011).

Het merendeel van de proefschriften focust zich op de fasen voorafgaand aan de implementatie, dus voordat er een PPS-contract is getekend dat de start van de implementatie markeert. Zes proefschriften onderzoeken de planfase voor de aanbesteding (Eversdijk; Lenferink; Lousberg; Reynaers; Verhees; Willems). Zo analyseren Lousberg en Lenferink hoe markt en overheid op goede wijze kunnen samenwerken in de identificatie en vormgeving van de eerste projectkaders. Een tweede groep van dissertaties richt zich primair op het aanbestedingsproces en de contractering (De Clerck; De Schepper; Hoezen; Lenferink; Van den Hurk; Verhees). Zo nemen Hoezen en Lenferink de werkzaamheid van de concurrentiegerichte dialoog onder de loep, en modelleert De Clerck het aanbestedingsproces. Alleen Verweij onderzoekt de implementatiefase.

Naast het nagenoeg ontbreken van onderzoek naar de latere PPS-fasen, valt op te merken dat in de proefschriften niet altijd een eenduidige definitie wordt gegeven van de fase die wordt onderzocht en dat slechts enkele proefschriften meerdere fasen en de samenhang daartussen analyseren (bijvoorbeeld Hoezen; Lenferink).

4.2. Thematische invalshoeken

Wij onderscheiden drie thematische invalshoeken in de onderwerpen waarop de proefschriften zich richten: ten eerste effectiviteit, ten tweede transactiekosten bij aanbesteding en ten derde vraagstukken rondom legitimiteit, verantwoording (ofwel *accountability*) en publieke waarden. Het merendeel van de proefschriften richt zich op de effectiviteitsvraag: welke factoren zijn van invloed op het succes van PPS? Daarbij kiezen zij verschillende invalshoeken. Lenferink en Hoezen onderzoeken hoe de concurrentiegerichte dialoog tijdens de aanbesteding het verloop van projecten beïnvloedt; Verweij richt zich op het effectief management van de implementatie van PPS-projecten; Verhees zoekt naar aanbevelingen om de planning en aansturing van PPS-praktijken te verbeteren; Lousberg bestudeert het succes van interventies bij disfunctionele conflicten; Aerts is geïnteresseerd in de rol van *knowledge transfer*; en Leendertse bestudeert tenslotte niet de effectiviteit van individuele projecten of programma's, maar hoe transacties en contracten de duurzame marktwerking van de GWW-sector als geheel beïnvloeden.

De tweede invalshoek betreft de transactiekosten bij aanbestedingsprocedures, die centraal staan in de proefschriften van De Clerck, De Schepper en Van den Hurk. Deze invalshoek staat overigens niet los van het effectiviteitsvraagstuk, want hoge transactiekosten staan de realisatie van PPS-ambities in de weg (Lenferink).

De proefschriften van Reynaers, Sanders en Willems nemen afscheid van het dominante effectiviteitsperspectief door zich respectievelijk te richten op vraagstukken van publieke waarden, legitimiteit en verantwoording (zie Tabel 1). Dit is de derde invalshoek die wij onderscheiden.

Het proefschrift van Eversdijk is een uitbijter omdat het zich richt op de politiek-bestuurlijke besluitvorming over PPS in de periode 1986-2011. Het biedt een rijk overzicht van de overwegingen en factoren die in de besluitvorming over PPS een rol hebben gespeeld en daarmee in het verschijnsel PPS zelf.

Sommige proefschriften besteden ook aandacht aan de rol van stakeholders, zij het terloops of als een van de deelvragen. Dat doen bijvoorbeeld De Schepper en Verweij, waarbij zij beiden ingaan op de vraag wie verantwoordelijk is voor het stakeholdermanagement en met welk effect. De invalshoek van innovatie wordt slechts terloops meegenomen (bijvoorbeeld Aerts) en dat kan opvallend worden genoemd gegeven de ambities van PPS en de veelvuldige *framing* van PPS als innovatief sturingsmodel.

In de proefschriften domineert het publieke perspectief. Alleen de studies die zich om transactiekosten bekommeren, zoeken (ook) antwoorden op vragen van private partijen; het proefschrift van De Schepper onderzoekt de determinanten van transitiekosten en De Clerck analyseert met computersimulaties de concurrentiestrijd tussen private partijen. Opvallend, tot slot, is dat waar de praktijk kampt met het onvermogen van publieke en private partijen elkaar te vinden, slechts enkele proefschriften een louter publiek of privaat perspectief overstijgen. Hoezen en Lousberg zijn hier de welkome uitzonderingen.

4.3. Theoretische en disciplinaire invalshoeken

De meeste proefschriften hanteren inzichten uit de planologie, de bestuurskunde (governance, besluitvorming, procesmanagement) en de vakliteratuur over projectmanagement en publiek-private samenwerking. Lousberg laat zich inspireren door conflictmanagement- en onderhandelingstheorie, die nauw aan de eerder genoemde literatuur verwant is. De proefschriften van Eversdijk en Willems hebben een aan de bestuurskunde verwant politicologisch accent. Op basis van een literatuuroverzicht komen de meeste proefschriften tot een conceptueel kader, soms uitmondend in een uitgebreide set van proposities of hypothesen (Eversdijk; Leendertse), zonder dat daarbij overigens sprake is van het gebruik van een samenhangende theorie.

Een aantal proefschriften, voornamelijk de Vlaamse, heeft een meer economische oriëntatie, waarbij specifiekere theorieën zoals speltheorie, principaal-agenttheorie, en transactiekostentheorie worden gehanteerd (De Clerck; De Schepper; Van den Hurk). Aerts verrijkt het theoretisch palet met literatuur over strategisch management, *knowledge transfer* en stakeholdermanagement. Ook De Schepper laat zich door stakeholdertheorie inspireren. Voor zover er sprake is van een bedrijfskundig-economische insteek, is die te vinden in de Vlaamse dissertaties.

Een juridische insteek ontbreekt nagenoeg, waarbij het proefschrift van Sanders de uitzondering is. Een discipline als (sociale) psychologie is nagenoeg afwezig, hoewel percepties en relaties in meerdere proefschriften een belangrijke rol spelen. De voornaamste theoretische vernieuwing in de proefschriften lijkt te worden gevonden in het gebruik van systeem- en complexiteitstheorie (Leendertse; Verhees; Verweij). Zo conceptualiseert en analyseert Verhees PPS-projecten als complexe adaptieve systemen en werkt hij op basis daarvan het idee van adaptieve planning uit. Leendertse beschouwt de GWW-sector als complex adaptief systeem en (PPS-)projecten als transacties (en instrumenten) met effecten op de kwaliteit van het netwerk en het netwerkbeheer als geheel.

Al met al valt op dat de auteurs wat theorie betreft vooral in de bekende planologische en bestuurskundige vijver vissen, en dat alleen een enkeling de hengel elders uitgooit.

4.4. Rapportage en methoden van onderzoek

Van de veertien proefschriften zijn er vijf in het Nederlands geschreven (Eversdijk; Leendertse; Lousberg; Sanders; Verhees). Dit zijn tevens allemaal monografieën en van Nederlandse bodem. Met uitzondering van Sanders zijn het dissertaties van promovendi werkzaam in de praktijk van PPS en die ook door de praktijk zijn gefinancierd. Dit zou er op kunnen wijzen dat praktijkfinanciers waarde hechten aan de toegankelijkheid van de proefschriften en daarom een voorkeur geven aan het Nederlands. Dit lijkt dan weer niet op te gaan voor de Vlaamse dissertaties, die allemaal in het Engels zijn geschreven, ongeacht financieringsbron (Aerts; De Clerck; De Schepper; Van den Hurk; Willems). Van de proefschriften is een minderheid gebaseerd op artikelen (De Schepper; Lenferink; Van den Hurk; Verweij; Willems). De motivatie voor de vorm van de proefschriften (monografie versus artikelen) wordt niet expliciet

gegeven. Zes van de proefschriften ontberen een eenduidige hoofdvraag, maar dit lijkt niet samen te hangen met de vorm van de proefschriften.

De overgrote meerderheid van de proefschriften betreft kwalitatief onderzoek en dan vooral casusonderzoek. Er zijn vier uitzonderingen. De Schepper doet een statistische analyse op basis van een survey naar 172 infrastructuurprojecten, Aerts analyseert een enquête verstuurd naar 400 respondenten, Lousberg hield experimenten waarvan de resultaten statistisch zijn geanalyseerd en De Clerck voert (computer)simulaties uit met behulp van economische modellen. In de eerste drie studies werden kwantitatieve methoden gecombineerd met kwalitatief casusonderzoek.

De PPS-proefschriften met casusstudies analyseren een beperkt aantal casus – van een tot zes (Aerts; De Schepper; Eversdijk; Leendertse; Lenferink; Reynaers; Sanders; Van den Hurk; Verhees; Willems). Sommige studies onderzoeken er meer: Lousberg analyseert tien ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, Hoezen zestien concurrentiegerichte dialogen en Verweij zeventwintig transportinfrastructuurprojecten, waarbij hij gebruik maakt van *Qualitative Comparative Analysis* als methodiek. Vanwege de lage casusaantallen, en omdat de casusselectie in de proefschriften niet altijd is ingegeven door bewuste theoretische overwegingen, roept het overwicht van casusonderzoek vragen op over de (statistische) generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten.

5. DE BELANGRIJKSTE EN MEEST OPVALLENDE BEVINDINGEN

Wat zijn nu de bevindingen van de proefschriften en welke nieuwe inzichten bieden ze ons over het verschijnsel publiek-private samenwerking?

5.1. Effectiviteit

Een bevinding die uit diverse proefschriften naar voren komt is dat de effectiviteit van PPS-arrangementen door de context kan worden belemmerd. Zo concluderen Lenferink en Hoezen dat de concurrentiegerichte dialoog de verwachtingen vaak niet waarmaakt. Lenferink voegt daaraan toe dat hetzelfde soms geldt voor marktverkenningen, parallellisatie van procedures en levenscyclusintegratie, waarbij de effectiviteit afhangt van de context waarin ze worden toegepast. Verweij stelt verder dat de keuze voor een DBFM-contract een externe oriëntatie van het projectmanagement – wat nodig is om goed in te kunnen spelen op stakeholdercomplexiteit in de context van projecten – kan belemmeren. Ook Verhees voert ongunstige systeemcondities aan als oorzaak voor het uitblijven van succes. Lousberg laat expliciet zien dat de context niet alleen uit harde institutionele factoren bestaat, maar juist ook uit zachte culturele factoren zoals het samenwerkingsklimaat. Deze bevinding sluit aan bij het in de theorie vaak benadrukte belang van vertrouwen (Hodge, Greve, & Boardman, 2010). Deze eenstemmigheid in de bevindingen lijkt te bevestigen dat PPS, en meer precies DBFM-contracten en het daaraan verwante instrumentarium, als Angelsaksische *fremdkörper* in een specifieke institutionele omgeving zijn geplaatst waarin ze niet zondermeer passen. Verdere inspanningen zijn nodig om deze institutionele arrangementen succesvol te laten zijn (De Jong, 1999).

Het onderzoek van Eversdijk toont de mechanismen waarmee deze *fremdkörper* in Nederland geïmplementeerd werden: het politieke enthousiasme stuitte lange tijd op ambtelijk verzet, en pas toen de ambtelijke top bij Rijkswaterstaat in 2006 ‘om’ was, was de weg vrij voor deze nieuwe werkwijze (die van PPS) bij grote rijksprojecten. Publieke controlezucht resulteerde in een voorkeur voor DBFM waarbij alternatieve vormen van PPS niet eens overwogen werden. Het proefschrift van Leendertse geeft aan deze bevindingen een extra dimensie door strategieën van publieke en private netbeheerders te vergelijken. Waar de eersten creativiteit en meerwaarde zoeken in projecten, concessies en financiële incentives – die losgekoppeld zijn van het netwerkbeheer als geheel – zoeken private netwerkbeheerders het veeleer in duurzame service-allianties, waarin ook continuïteit en klant nabijheid (en dus *in-depth* kennis en betrokkenheid) van waarde worden geacht. Daarmee gunt Leendertse ons een blik over de schutting. Hij laat daarmee een alternatief zien voor het programma dat het Rijk voor ogen heeft en dat bestaat uit het uitrollen van de DBFM-praktijk over heel Nederland, in de toekomst ook door lagere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) (vergelijk Eversdijk & Korsten, 2015).

De bevindingen ten aanzien van de zachte kant van de governance van PPS hebben ook betrekking hebben op sturing en management. De bevindingen van Lenferink lijken in te houden dat deze het afleggen tegen, of althans beknot worden door, de harde institutionele context die bestaat uit juridische, financieel-economische, technisch-inhoudelijke en organisatorische randvoorwaarden. Maar wellicht is de les juist dat sturing en management met deze randvoorwaarden moeten zien om te gaan, om zo de ambities van PPS te benaderen. Ook Verhees ziet een te strikte contracthandhaving als een probleem, terwijl bij de door hem voorgestelde metaplanning de systeemcondities kunnen ontstaan voor succes. Zijn idee van metaplanning en het bijbehorende adaptieve management lijkt sterk op dat van ‘sturen op afstand’ en ‘functioneel specificeren’. Het zijn ideeën die naadloos in de *New Public Management* traditie passen, waar ook de oorspronkelijke filosofie achter DBFM-contracten vandaan komt. Met andere woorden, de bevindingen uit deze proefschriften impliceren geen absolute verwerping van de beleidstheorie achter PPS, noch de unanieme bevestiging van alternatieve, governance-achtige ideeën waarin samenwerking, openheid en vertrouwen ongeconditioneerd als succesformules worden voorgesteld.

5.2. Transactiekosten bij aanbesteding

De analyse van De Schepper laat zien dat transactiekosten in de aanbestedingsfase bij PPS hoger zijn dan bij traditionele aanbestedingsmethoden. De private partijen hebben bij PPS significant hogere biedingskosten en meer onzekerheid, zeker bij relatief kleinere projecten. Stakeholdermanagement is volgens De Schepper complexer bij PPS, maar wel zeer belangrijk. De computersimulaties van De Clerck bevestigen dat PPS tot hogere transactiekosten leidt in vergelijking met traditionele werkwijzen. Als mogelijke oplossing voor hoge transactiekosten wordt vaak standaardisatie van contracten aangedragen. Van den Hurk stelt echter vast dat standaardcontracten geen garantie bieden op een soepel procesverloop met lagere

transactiekosten. Zijn bevindingen sluiten naadloos aan bij het in Paragraaf 5.1 genoemde belang van de context: elk project heeft zijn specifieke kenmerken en eisen.

5.3. Legitimiteit, *accountability* en publieke waarden

Het drietal proefschriften dat zich op legitimiteit, verantwoording en publieke waarden richt, doet parallelle pogingen tot begripsverheldering. Dat is een verdienstelijke opstap waar toekomstig conceptueel werk verdere consistentie en precisie in kan aanbrengen. De meest interessante bevinding is dat zowel Reynaers als Willems vaststellen dat PPS-projecten uiteenlopend presteren als het gaat om *accountability* en het bewaken van publieke waarden. Dat is opmerkelijk, want in de dominante beeldvorming leidt PPS tot depolitisering en tot het domineren van private waarden ten koste van *accountability*, democratisch gehalte en overige publieke waarden (vergelijk Hodge et al., 2010; Van Ham & Koppenjan, 2002). De proefschriften tonen aan dat PPS in dit opzicht volop potentie heeft: publieke, private en maatschappelijke controlemechanismen kunnen elkaar aanvullen. Dit past ook bij Sanders' bevinding dat PPS vaak gehanteerd wordt als "reparatiestrategie" voor teveel overheid, markt of netwerkbestuur. Tegelijk constateren de proefschriften dat de verschillende prestaties van de projecten verklaard worden door de inzet van politici, bestuurders, ambtenaren en stakeholders – van of en hoe betrokkenen erin slagen de potenties van PPS te benutten.

6. WELKE AANBEVELINGEN WORDEN GEDAAN?

In alle dissertaties worden wel enkele aanbevelingen gedaan, maar de verschillen zijn opvallend. Het proefschrift van Reynaers heeft bijvoorbeeld een zeer hoge theoretische relevantie en gaat minder in op praktische aanbevelingen, terwijl bij Lenferink precies het omgekeerde het geval is: weinig theorie maar veel praktische adviezen. Ook het werk van De Clerck bevat veel praktische adviezen: de computersimulaties die hij heeft uitgevoerd zijn rechtstreeks vertaald in concrete aanbevelingen over een programmatische PPS-aanpak, over hoe de aanbesteding ingericht zou moeten worden om transactiekosten te beperken (namelijk: weinig kandidaten in de laatste gunningsfase en de toepassing van biedingsvergoedingen) en voorziet bovendien in concrete adviezen aan marktpartijen. Ook Leendertse heeft een apart hoofdstuk gewijd aan concrete verbetervoorstellen voor de praktijk, waarin hij vier opties beschrijft om netwerkbeheer en de markt te beïnvloeden.

Het is interessant dat in tal van de proefschriften de auteurs zich gezet hebben aan het ontwikkelen van afwegingskaders die de rationaliteit van de besluitvorming over PPS moeten bevorderen: De Schepper heeft een hoofdstuk gewijd aan het maken van een ex-ante evaluatieraamwerk voor het beoordelen van het potentieel succes van PPS; Aerts heeft een conceptuele *effectiveness benchmark* rondom *inter-organizational knowledge transfer* gemaakt, en Verhees heeft een kader met acht sturingsaspecten rondom metaplanning ontworpen. De vraag is of deze kaders stand houden in de dynamische en politieke context waarin ze hun werk moeten doen. Ook het generieke karakter van deze afwegingskaders roept vragen op. Eversdijk, Lenferink en Verweij benadrukken immers dat project- en context-

specifieke motieven op de voorgrond moeten staan in de keuze voor PPS en in de inrichting van de specifieke (aanbestedings)processen.

Een andere interessante observatie is dat in veel bestuurskundige proefschriften de aanbevelingen proces-georiënteerd zijn. Lousberg benadrukt bijvoorbeeld dat partijen elkaar moeten leren kennen en persoonlijk contact moeten hebben. Hoezen adviseert meer openheid tussen opdrachtgever en private aanbieders. Met betrekking tot stakeholderparticipatie constateert De Schepper dat dit in de vroege fase de legitimiteit van PPS projecten vergroot. Verweij suggereert dat stakeholdermanagement tijdens de uitvoering van contracten soms beter in handen van publieke partijen kan worden gelegd. Leendertse, Verhees en Verweij zijn kritisch op de principaal-agentachtige relaties die in DBFM(O)-projecten ontstaan en pleiten voor andere, meer alliantieachtige contractvormen die volgens hen meer kansen bieden voor echte samenwerking en partnerschap.

De aanbevelingen in de proefschriften rondom legitimiteit, die van Reynaers, Sanders en Willems, zijn vrij abstract van aard en daardoor wellicht minder direct toepasbaar in de dagelijkse PPS-praktijk. Maar net als Eversdijk benadrukken zij dat PPS en DBFM(O) niet een vanzelfsprekende keuze moet zijn. Zij pleiten voor een intensivering van het politieke en democratische debat over de wenselijkheid van PPS.

Aerts, Eversdijk en Van den Hurk benadrukken het belang van leren en het vasthouden van leerervaringen en kennis, onder andere door het institutionaliseren van leervermogen. Van den Hurk adviseert de Vlaamse overheid daarom een langetermijnstrategie op te stellen, een aansturend agentschap op te richten en meer te investeren in opleiding en training van publieke managers betrokken bij PPS. Een aanbeveling die waarschijnlijk in de Vlaamse context een grotere urgentie heeft dan in de Nederlandse, waar het Rijk sterk richting aan de PPS-praktijk heeft gegeven. Het proefschrift van Eversdijk laat zien dat aan centralisatie ook nadelen aanzetten: het legt leerervaringen met betrekking tot DBFM(O) vast, ten koste van alternatieve ontwikkelingen.

7. CONCLUSIE

Deze review van Nederlandse en Vlaamse proefschriften laat zien dat de praktijk van PPS, en meer specifiek die van de lange-termijn DBFM(O)-contracten, niet alleen een golf van PPS-projecten kent, maar dat het ook een stroom van onderzoeksprojecten op gang heeft gebracht. Dat onderzoek biedt een rijke bron aan empirische informatie over deze praktijk en draagt in belangrijke mate bij aan onze kennis van het verschijnsel PPS in Nederland en Vlaanderen. Naast dat de proefschriften tal van specifieke noties opleveren, convergeren hun bevindingen op een aantal punten.

Het belangrijkste gemeenschappelijke inzicht is misschien wel de vaststelling dat PPS-projecten niet automatisch hun beloften waarmaken, maar dat er contextuele beperkingen zijn. Deze beperkingen zijn echter niet onoverkomelijk: door de inzet van betrokkenen kunnen zij worden overwonnen. Eenzelfde observatie wordt gedaan ten aanzien van de gevreesde nadelen van PPS, de risico's ten aanzien van legitimiteit, democratisch gehalte en publieke waarden.

Deze zijn niet onvermijdelijk, maar er zijn wel bewuste inspanningen nodig om deze valkuilen te ontlopen. Dit zijn belangrijke inzichten, die zowel fanatieke aanhangers van PPS als hun critici ongelijk geven. PPS is geen wondermiddel, noch een *recipe for disaster* (zie ook Reynaers & Verweij, 2014). Een nuchtere, pragmatische houding lijkt op zijn plaats: of en hoe PPS werkt, hangt in sterke mate af van hoe betrokkenen ermee omgaan. Overigens betreft dit een meer generiek inzicht over de relatie tussen structuur en *agency*, dat niet alleen op PPS-projecten van toepassing is. Structuren geven mogelijkheden en beperkingen, maar wat er uiteindelijk wordt gerealiseerd hangt af van *agency* (Lowndes & Roberts, 2013). De proefschriften leren dat voor PPS geldt dat standaardisatie en richtinggevende functionele kaders van belang zijn om transactiekosten te reduceren en dat kennisoverdracht en leren nodig zijn om naast effectiviteit, ook legitimiteit, democratische kwaliteit en publieke waarden te beschermen. Maar voornamelijk komt uit de proefschriften het belang naar voren van de zachte aspecten van samenwerking: het belang van gedrag, de kwaliteit van (duurzame) relaties, van *in-depth* kennis en klantbetrokkenheid, en van procesgericht (contract)management waarmee ruimte wordt geboden aan flexibiliteit, creativiteit, zelfsturing en gedeelde betekenisverlening. Een aantal proefschriften is daarbij behoorlijk kritisch over de dominantie van DBFM(O)-contracten, die het kat-en-muisspel dat principaal-agentrelaties kenmerkt lijken uit te lokken. Sommigen pleiten voor alliantieachtige samenwerkingsvormen, die meer ruimte lijken te bieden voor echte samenwerking.

Onze review van de veertien proefschriften biedt ook zicht op een aantal beperkingen, dat het mogelijk maakt een agenda voor toekomstig onderzoek te schetsen. Omdat de proefschriften volgend zijn op de praktijk van PPS, richten ze zich vooral op de eerste projectfasen waaronder die van aanbesteding. Er is nog weinig kennis over de onderhouds- en exploitatiefasen, waarin moet blijken of de beloften van DBFM(O)-contracten worden waargemaakt – terwijl juist nu veel projecten die fasen ingaan. Dergelijk onderzoek naar die projectfasen zou ook de doorwerking van beslissingen in de vroege fasen op de latere fasen in kaart kunnen brengen. Dat is kennis die nu nog ontbreekt omdat de meeste proefschriften zich op een specifieke fase richten.

Qua thematische invalshoeken zou meer aandacht voor (sociale) innovatie en omgevingsmanagement niet misstaan. Daarnaast zou het mooi zijn als toekomstig onderzoek een specifiek publiek of privaat perspectief zou overstijgen, omdat in de praktijk juist in het onbegrip voor elkaars belangen en opvattingen de pijn lijkt te zitten.

Ook ontbreekt een internationaal vergelijkende invalshoek grotendeels, terwijl de vraag of en wat we van PPS-ervaringen elders zouden kunnen leren een voor de hand liggende is. Wat methoden betreft domineert in de huidige proefschriften de casusstudie, waardoor de generaliseerbaarheid van de bevindingen beperkt is. Naast het gebruik van meer vergelijkende onderzoeksmethoden en studies met een groter aantal casus, zou een sterkere programmatische afstemming van onderzoek hier ook veel meerwaarde kunnen hebben.

Toekomstig onderzoek zou ook in theoretische zin een grotere variëteit en interdisciplinariteit kunnen gebruiken. De besproken proefschriften doen in theoretisch opzicht aan kluitjesvoetbal

door zich vooral door de bekende bestuurskundige, planologische en economisch-institutionele theorievorming te laten leiden. Juridische, financiële en sociaalpsychologische invalshoeken ontbreken. Het zijn nu vooral de complexiteits- en systeemtheoretische noties die verrassende nieuwe invalshoeken bieden, met name waar deze de effecten van keuzen ten aanzien van specifieke contracten en projecten op het niveau van sectoren en netwerken als geheel in kaart brengen. Aandacht voor deze effecten ontbreekt veelal in de overwegingen van beleidsmakers ten aanzien van de vormgeving van specifieke projecten. De vraag is of alternatieve, onverwachte theoretische invalshoeken niet tot heel andere bevindingen zouden hebben geleid. Doordat de studies de bestaande praktijk evalueren, bieden ze ook maar in beperkte mate een blik over de schutting. DBFM(O) domineert en alternatieve vormen van publiek-private samenwerking krijgen slechts beperkt aandacht. In de praktijk ontstaan inmiddels nieuwe samenwerkingsvormen rond infrastructurele projecten die door private partijen, maatschappelijke groeperingen of burgers geïnitieerd worden, en die om nieuwe verhoudingen tussen publieke, private én maatschappelijke partijen vragen waarover nog maar weinig bekend is. De hier besproken proefschriften bieden kennis over een aantal generieke mechanismen die publiek-private verhoudingen beïnvloeden, waar *practitioners* en onderzoekers betrokken bij deze nieuwe projecten mogelijk wat aan hebben. Waarschijnlijk is het wachten op een volgende golf van proefschriften voordat deze vragen grondig en systematisch kunnen worden beantwoord.

ACKNOWLEDGEMENTS

Dit onderzoek is medegefinancierd met een doctoraatsbeurs van strategisch onderzoek door het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT). Daarnaast is deze review mede tot stand gekomen in de context van het onderzoeksproject *Governance for Smartening Public Private Partnerships* (NWO-projectnummer 409-14-014), dat gefinancierd wordt door NWO, NSOB, Deltares, RebelGroup, ResetManagement, Twynstra Gudde en Rijkswaterstaat.

REFERENTIES

- Aerts, G. (2015). *Essays on public-private mixing: A knowledge transfer perspective*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Bakker, N. (2015). DBFM-debat: Vier DBFM-onderzoeksopdrachten. *Verkeerskunde*.
- De Clerck, D. (2015). *Public-private partnership procurement: game-theoretic studies of the tender process*. Leuven: KU Leuven.
- De Jong, W. M. (1999). *Institutional transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Delft: Delft University of Technology.
- Deloitte. (2009). *Benchmark PPS in Vlaanderen: Wat kunnen we leren uit het buitenland?* Brussel: Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking.
- De Schepper, S. (2014). *Essays on success factors of public-private partnerships in infrastructure*. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2009). Project versus process management in public-private partnership: Relation between management style and outcomes. *International Public Management Journal*, 12(3), 310–331.
- European PPP Expertise Centre. (2011). *The guide to guidance: How to prepare, procure and deliver PPP projects*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Eversdijk, A. W. W. (2013). *Kiezen voor publiek-private samenwerking*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Eversdijk, A. W. W., & Korsten, A. F. A. (2009). Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties: Feiten en ficties bij op DBFM gebaseerde infrastructurele projecten. *Bestuurswetenschappen*, 63(3), 25–44.
- Eversdijk, A. W. W., & Korsten, A. F. A. (2015). Motieven en overwegingen achter publiek-private samenwerking. *Beleidsonderzoek Online*.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (Eds.). (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hoezen, M. E. L. (2012). *The competitive dialogue procedure: Negotiations and commitment in inter-organisational construction projects*. Enschede: University of Twente.
- Klijn, E. H. (2009). Public-private partnerships in the Netherlands: Policy, projects and lessons. *Economic Affairs*, 29(1), 26–32.
- Klijn, E. H. (2010). Public-private partnerships: Deciphering meaning, message and phenomenon. In G. A. Hodge, C. Greve, & A. E. Boardman (Eds.), *International handbook on public-private partnerships* (pp. 68–80). Cheltenham: Edward Elgar.
- Koppenjan, J. F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135–157.
- Leendertse, W. (2015). *Publiek-private interactie in infrastructuurnetwerken: Een zoektocht naar waardevolle marktbetrokkenheid in het beheer en de ontwikkeling van publieke infrastructuurnetwerken*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Lenferink, S. (2013). *Market involvement throughout the planning lifecycle: Public and private experiences with evolving approaches integrating the road infrastructure planning process*. Groningen: University of Groningen.
- Linder, S. H. (1999). Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 35–51.
- Lousberg, L. H. M. J. (2012). *Sturen op haalbaarheid en relatie: Interventies om disfunctionele conflicten bij publiek private samenwerking in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten te voorkomen*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Loxham, N., & Ducatteeuw, S. (2015). *Samen bouwen aan de toekomst: PPS in Vlaanderen*. Brussel: Politeia.
- Reynaers, A. (2014). *It takes two to tangle: Public-private partnerships and their impact on public values*. Amsterdam: VU University Amsterdam.
- Reynaers, A., & Verweij, S. (2014). Kritisch kijken naar kansen: De schaduwzijden van DBFMO. *ROMagazine*, 32(4), 32–34.
- Rijkswaterstaat. (2011). *Samen bouwen aan de toekomst: PPS bij natte en droge infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD - PvdA*. Den Haag.
- Sanders, M. P. T. (2013). *Publiek-private samenwerking in de Nederlandse energiesector: Vorm en legitimiteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an understanding of types of public-private cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169–189.
- Teisman, G. R. (1998). Procesmanagement: De basis voor partnerschap. *Economisch Statistische Berichten*, 83(4170), 21–24.
- Van den Hurk, M. (2015). *What's the deal? Standardizing contracts for public-private partnerships*. Antwerp: University of Antwerp.
- Van Ham, H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: Wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma.
- Verbraeken, H., & Weissink, A. (2014, July 10). Nieuwe Botlek-brug zorgt voor grootste kostenoverschrijding A15-project. *Het Financieele Dagblad*.
- Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: Adaptieve planning in theorie en praktijk*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Verhees, F., Van Marrewijk, A., Leendertse, W., & Arts, J. (2015). Publiek en privaat: Een spannende relatie in de bouw- en infraketen. *Beleidsonderzoek Online*.
- Verweij, S. (2015). *Once the shovel hits the ground: Evaluating the management of complex implementation processes of public-private partnership infrastructure projects with qualitative comparative analysis*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Weihe, G. (2008). Ordering disorder - On the perplexities of the partnership literature. *Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 430–442.
- Willems, T. (2014). *Lost in diffusion? Democratic accountability in public-private partnerships*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

BIOGRAFISCHE NOTEN

Marlies Hueskes M.Sc. is Promovenda aan de Universiteit Antwerpen bij het Departement Politieke Wetenschappen.

Prof. Dr. Joop Koppenjan is Hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam bij de Afdeling Bestuurskunde.

Dr. Stefan Verweij is Akademischer Rat auf Zeit aan de Universiteit van Bamberg (Duitsland) bij het Departement Politieke Wetenschappen. Vanaf mei 2016 is hij werkzaam als Postdoctoraal Onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen bij de Basiseenheid Planologie. Dit is de auteur voor correspondentie. Email: stefan.verweij@uni-bamberg.de. Web: www.stefanverweij.eu.

EINDNOTEN

ⁱ De auteurs leverden een gelijke bijdrage aan het artikel.

ⁱⁱ Het proefschrift van Sanders bevat ook sporen van de *Policy Approach* doordat hij probeert uitspraken te doen over de Nederlandse sector van groengasontwikkeling.