

De Collaborative Advantage van Publiek-Private Samenwerking in de Transportinfrastructuur: Een Agenda voor Onderzoek naar het Institutioneel Ontwerp van PPS

Dr. Stefan Verweij – Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen,
Basiseenheid Planologie – s.verweij@rug.nl – www.stefanverweij.eu

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 23 en 24 November 2017, Gent

Samenvatting¹

Het wordt vaak beargumenteerd dat Publiek-Private Samenwerking (PPS) in de transportinfrastructuur profiteert van een *collaborative advantage*. Dit is het idee dat door de samenwerking tussen publieke en private partners meerwaarde kan worden gecreëerd. Sterker nog, het argument is dat door samenwerking resultaten kunnen worden geboekt die anders niet geboekt hadden kunnen worden. Hoewel het idee aannemelijk klinkt, is de werkelijkheid een stuk weerbarstiger. *Collaborative advantage* is vooralsnog meer ambitie en retoriek dan gebaseerd op empirisch bewijs en beproefde theorie. Er zijn drie problemen. Ten eerste bestaat er onduidelijkheid over de definitie van meerwaarde. Ten tweede blijkt in de praktijk dat samenwerking in de implementatie van PPS-transportinfrastructuurprojecten vaak makkelijker gezegd is dan gedaan. Ten derde tasten we nog in het duister over de condities waaronder samenwerking meerwaarde kan creëren.

In de literatuur wordt vaak de dichotome vraag gesteld en onderzocht of het nu de contractaspecten of de relationele aspecten zijn die er echt toe doen in PPS. Deze dichotome vraagstelling is problematisch. Om tot meerwaardecreatie door samenwerking te komen, is juist een configurationeel institutioneel ontwerp nodig, waarin contract en relationele samenwerking met elkaar in afstemming worden gebracht. PPS is immers een organisatievorm – vastgelegd in contracten – die conditionerend werkt voor hoe succesvolle samenwerking – i.e., het samen werken tussen mensen in tweerichtings-interactieprocessen – kan ontstaan, gedijen en meerwaarde kan produceren. Het gaat er dus juist om de contractuele en relationele aspecten succesvol te combineren.

Het configurationeel institutioneel ontwerp kan bestaan uit regels (beklijft in contracten) betreffende de actorcompositie van de PPS, de interacties in de PPS en de inhoud van de PPS. Vanuit de literatuur is onder andere de verwachting dat regels die variëteit stimuleren in actorcompositie en intensiteit en variëteit in interacties, belangrijk zijn voor meerwaardecreatie. *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* is een kansrijke onderzoeksbenadering om te identificeren onder welke configuraties van regels samenwerking kan ontstaan en gedijen en vervolgens meerwaarde kan creëren.

¹ Gelieve dit paper niet te citeren, kopiëren of verspreiden zonder toestemming van de auteur.

1. Introductie

Publiek-Private Samenwerking – afgekort PPS – is populair bij politici en beleidsmakers (e.g., European PPP Expertise Centre, 2015; Rijkswaterstaat, 2011), vooral in de ontwikkeling van transportinfrastructuur zoals autowegen, spoorwegen en waterwegen. Transportinfrastructuur was in 2015 goed voor 60% van de Europese PPS-markt (European PPP Expertise Centre, 2016). Het is stevast de grootste PPS-sector in Europa (European PPP Expertise Centre, 2017). De populariteit van PPS hangt samen met de gangbare verwachting dat het meerwaarde oplevert ten opzichte van infrastructuurontwikkeling zonder publiek-private samenwerking. Zo schat het Ministerie van Financiën in dat DBFM(O)-projecten “in vergelijking met traditionele uitvoering (...) tot nu toe geraamde meerwaardes [hebben] opgeleverd van 10 à 15%” (Ministerie van Financiën, 2016, p. 9).² Hoewel PPS in de ontwikkeling van transportinfrastructuur geen nieuw fenomeen is (Grimsey & Lewis, 2004), heeft het de afgelopen twee decennia wel sterk aan populariteit gewonnen (Hueskes, Koppenjan, & Verweij, 2016; Roumboutsos, 2016).

Het vooruitzicht van ‘meerwaarde door samenwerking’ is aantrekkelijk en de notie wordt in de praktijk dan ook veelvuldig aangehaald. Zo geeft Rijkswaterstaat in haar innovatieagenda aan dat ze in de aanleg en het onderhoud van haar infrastructuurareaal zoekt naar “partners die hun talenten, kennis en expertise willen delen om samen te werken aan maatschappelijke meerwaarde” (Rijkswaterstaat, 2014, p. 5). Een ander actueel voorbeeld betreft de gezamenlijke Marktvisie van verschillende ketenpartners in de bouwsector (Rijkswaterstaat e.a., 2016). Zo opende een artikel over de Marktvisie in het magazine *Rijkswaterstaat & 01* met de kop: “Meerwaarde creëer je samen: Op weg naar een nieuwe marktvisie” (Rijkswaterstaat, 2015). Ook in de Marktvisie zelf valt te lezen dat er wordt gestreefd naar “toegevoegde waarde” en naar “waardecreatie en een significante reductie van transactie- en faalkosten” waarbij “samenwerken in de keten op basis van gelijkwaardigheid en complementariteit” voorop staat (2016, pp. 1–2).

In dit paper beargumenteer ik ten eerste dat het bejubelde vooruitzicht van ‘meerwaarde door samenwerking’ meer rust op ambitie en retoriek dan op empirisch bewijs en beproefde theorie (§2). Hiervoor draag ik drie argumenten aan. Ten eerste bestaat er onduidelijkheid over de definitie van meerwaarde (§2.1). Ten tweede blijkt in de praktijk dat samenwerking in de implementatie van PPS-transportinfrastructuurprojecten vaak makkelijker gezegd is dan gedaan (§2.2). Ten derde tasten we nog in het duister over de condities waaronder samenwerking meerwaarde kan creëren (§2.3). Vervolgens beargumenteer ik dat ‘meerwaarde door samenwerking’ vraagt om een configurationeel institutioneel ontwerp waarin contract en relationele samenwerking met elkaar in afstemming worden gebracht (§3). In de laatste paragraaf sluit ik af met een onderzoeksvoorstel om te komen tot een dergelijk institutioneel ontwerp (§4).

² DBFMO staat voor *Design-Build-Finance-Maintain-Operate*, een specifieke vorm van PPS die vaak als meest vergaande vorm van Publiek-Private Samenwerking wordt aangemerkt (e.g., Rijksoverheid, 2017).

2. Collaborative Advantage: Meer Ambitie dan Hard Bewijs

De notie van 'meerwaarde door samenwerking' klinkt aannemelijk. De begrippen 'meerwaarde' en 'samenwerking' hebben immers een positieve connotatie: samenwerking is goed en kan tot meer goeds leiden. In de literatuur heeft de notie vorm gekregen in de theorie van *collaborative advantage*, ook wel het *added value model* genoemd (Brand & Gaffikin, 2007). *Collaborative advantage* is het idee dat samenwerking meerwaarde oplevert ten opzichte van niet-samenwerking. Sterker nog, het is het idee dat door samenwerking resultaten kunnen worden geboekt die anders niet geboekt hadden kunnen worden (Huxham, 1996; Huxham & Vangen, 2005).

Echter, het bewijs voor de positieve relatie tussen samenwerking en meerwaarde in PPS is zwak. Om dit te begrijpen is het belangrijk hier expliciet het onderscheid te maken tussen PPS en samenwerking. PPS en samenwerking worden gemakkelijk in een adem genoemd, maar dat is onterecht. PPS is een organisatievorm; het is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband (Sanders, 2014). Samenwerking – *collaboration* in het Engels – betreft het samen werken tussen mensen in tweerichtings-interactieprocessen (Ansell & Gash, 2008; Keast, Brown, & Mandell, 2007; Vangen & Huxham, 2003). Zodoende is het dus niet het geval dat er in PPS-transportinfrastructuurprojecten automatisch sprake is van samenwerking. Een recent voorbeeld betreft de uitbreiding en reconstructie van het A15 Maasvlakte-Vaanplein traject. Dit project heeft een DBFM-contract en is dus een van de meest vergaande organisatievormen van PPS.² Tegelijkertijd was er in dit project weinig sprake van samenwerking en was de publiek-private relatie juist sterk gericht op het contract en op het verdelen (in plaats van het delen) van taken en verantwoordelijkheden (Verweij, 2015b; Verweij, Teisman, & Gerrits, 2017).

In een historische beschouwing van de recente PPS-beweging concludeert Bovaird (2010) dan ook dat de *collaborative advantage* van PPS vooral retoriek is en dat het bestaand bewijs ervoor zwak is: "*the empirical evidence base has been relatively weak, consisting largely of (often) contested case studies of specific collaborations and partnerships. Key parts of the theoretical foundations have been tested only sporadically and weakly (...)*" (2010, p. 59).

2.1. Definitie van Meerwaarde

De eerste reden voor het zwakke bewijs is dat – hoewel het vaak wordt opgevoerd als argument voor PPS – er onduidelijkheid bestaat over de definitie van meerwaarde (Bozeman, 2008). In de PPS-literatuur wordt meerwaarde vaak geoperationaliseerd als *value-for-money* (e.g., Grimsey & Lewis, 2005; Hodge & Greve, 2007). Dit is echter een vrij beperkte operationalisering (Hodge, 2010; Jeffares, Sullivan, & Bovaird, 2013). In de praktijk wordt er namelijk breder en kleurrijker over gesproken. Ook in de literatuur bestaat er in algemene zin een grote mate van consensus dat het succes van infrastructuurprojecten moet worden afgemeten aan meer dan alleen tijd, geld en kwaliteit (Atkinson, 1999).

In de literatuur lijkt een inclusieve definitie te ontbreken. De literatuur over samenwerking en *collaborative advantage* focust vooral op de waarde van samenwerking voor mensen en organisaties binnen de PPS. Hierbij kan worden gedacht aan aspecten als leren en tevredenheid. Deze literatuur richt zich dus vooral op de 'interne meerwaarde' en mist daarmee aandacht voor de publieke of 'externe meerwaarde' die we

juist vaak tegenkomen in het PPS-debat. Bij externe meerwaarde gaat het om de waarde die de samenwerking oplevert voor mensen en organisaties buiten de PPS. De literatuur over publieke waarden en PPS-transportinfrastructuurprojecten geeft daar wel meer aandacht aan (e.g., Koppenjan, Charles, & Ryan, 2008; Weihe, 2008), maar onderbelicht dan weer dat de samenwerking ook private meerwaarde moet opleveren; meerwaarde voor de private partijen in de PPS (Hueskes e.a., 2016; Leendertse, 2015).

Kortom, duidelijkheid en eenduidigheid over een precieze en inclusieve definitie van de meerwaarde van PPS ontbreken.

2.2. Implementatie en Samenwerking

Een tweede reden is dat pogingen om de meerwaarde van PPS te evalueren vaak ex-ante metingen betreffen, waarbij gebruik wordt gemaakt van instrumenten zoals de Publieke Sector Comparator of de Publiek-Private Comparator (Grimsey & Lewis, 2005). De in de introductie ([§1](#)) genoemde raming van het Ministerie van Financiën (2016) past in dat straatje. Niet alleen wordt bij dergelijke instrumenten een vrij beperkte operationalisering van meerwaarde toegepast (zie [§2.1](#)), het is ook nog eens zo dat de voorspelde meerwaarde vaak niet materialiseert. De ramingen zijn prognoses.

Een belangrijke reden hiervoor kan zijn dat er in PPS-transportinfrastructuurprojecten niet altijd sprake is van samenwerking. Tijdens de implementatie van de projecten – wanneer de druk op de ketel staat en waar budget- en tijdsoverschrijdingen continu op de loer liggen – ontstaat al snel de neiging van de publieke en private partners om te simplificeren door terug te vallen in oude routines (Salet, Bertolini, & Giezen, 2013; Verweij e.a., 2017). Hierdoor kan samenwerking onder druk komen te staan en kan de voorspelde meerwaarde verdampen (e.g., Verweij, 2015a). In de literatuur wordt dit ook wel *collaborative inertia* genoemd (Huxham, 1996; Huxham & Vangen, 2005). Tekenen hiervan waren te herkennen in het eerder genoemde A15 Maasvlakte-Vaanplein project (Verweij, 2015b; Verweij e.a., 2017).

Kortom, de meerwaarde van samenwerking in PPS is dus grotendeels gebaseerd op studies naar de verwachte meerwaarde. Het bewijs voor de daadwerkelijke meerwaarde ontbreekt vooralsnog grotendeels.

Daar komt nog eens bij dat studies die wel hebben gekeken naar de daadwerkelijke meerwaarde vaak enkelvoudige casusstudies betreffen (Bovaird, 2010). Dat is problematisch, want de crux van het *collaborative advantage* argument is nu juist dat door samenwerking resultaten kunnen worden geboekt die anders niet geboekt hadden kunnen worden (Huxham, 1996; Huxham & Vangen, 2005). Er zijn dan ook systematische vergelijkingen nodig tussen PPS-transportinfrastructuurprojecten met hogere en lagere maten van samenwerking, maar die vergelijkingen worden niet of maar mondjesmaat gemaakt (cf. Verweij, 2015c; Verweij e.a., 2017).

2.3. Condities voor Samenwerking

Een derde reden is dat we nog grotendeels in het duister tasten wat betreft de condities waaronder samenwerking in PPS meerwaarde kan creëren. De literatuur over samenwerking biedt een grote variëteit aan verklaringen voor het wel of niet realiseren van meerwaarde door samenwerking, maar is vooral gefocust op de relationele samenwerkingsprocessen en niet zozeer op de condities waaronder die processen meerwaarde kunnen creëren (cf. Bryson, Crosby, & Stone, 2015). Dat is een belangrijke

tekortkoming, want samenwerkingsprocessen vinden niet plaats in een vacuüm (cf. Engwall, 2003). In [§2.3.1](#) duid ik kort het belang van relationele samenwerking en in [§2.3.2](#) het belang van contracten, die conditionerend werken op de samenwerkingsprocessen ([§2.3.3](#)).

2.3.1. *Relationele Aspecten van PPS*³

De zachte, relationele aspecten in de samenwerkingsprocessen, zoals “commitment, flexibiliteit, volharding, vertrouwen, acceptatie en respect” (Bult & Van Engen, 2015, p. 80) zijn van groot belang voor het welslagen van PPS. Hier zijn verschillende redenen voor aan te dragen.

Ten eerste zijn ze belangrijk om het hoofd te bieden aan dynamiek en onzekerheid in de omgeving van een transportinfrastructuurproject. PPS-contracten zorgen wel voor stabiliteit en zekerheid, maar niet alle gebeurtenissen die optreden tijdens de uitvoering van projecten kunnen in contracten worden voorzien. Om met onverwachte gebeurtenissen om te gaan, is een relationele coöperatieve aanpak belangrijk (Verweij, 2015b). Informaliteit, nabijheid en openheid zijn belangrijke waarden die daaraan ten grondslag liggen (KING, 2009; Verweij e.a., 2017).

Ten tweede zijn relationele aspecten van belang voor het in goede publiek-private verstandhouding omgaan met omissies in contracten. Contracten zijn bijna per definitie incompleet en zullen onvolkomenheden bevatten, bijvoorbeeld in de contractmechanismen, i.e., de outputspecificaties, prestatie-monitoring en prestatieafhankelijke betalingen (Sanders, 2015). Het bestaan van relationele samenwerking – waarbij de focus ligt op vertrouwen, solidariteit, informatie-uitwisseling en interpersoonlijke relaties – is dan belangrijk om de onoverkomelijke omissies in contracten op een constructieve manier op te kunnen lossen (Bult & Van Engen, 2015; Zheng, Roehrich, & Lewis, 2008).

Een derde reden betreft stakeholdermanagement. De stakeholderomgeving van een PPS-project is complexer dan die van traditionele transportinfrastructuurprojecten; dit komt door de toename van het aantal relaties tussen stakeholders en de intensiteit van die relaties (De Schepper, Dooms, & Haezendonck, 2014). Deze complexiteit kan het beste het hoofd worden geboden wanneer de publieke en private partners bij het stakeholdermanagement de handen ineenslaan (Neerlands Diep, 2016; Verweij, 2015b).

Ten vierde: Publiek-Private Samenwerking is vooral mensenwerk. In een PPS komen mensen van verschillende organisaties met uiteenlopende disciplines en belangen samen. Daarbij kunnen conflicten ontstaan. Deze conflicten kunnen functioneel zijn, waarbij constructieve confrontaties tussen publiek en privaat leiden tot positieve bijdragen (Lousberg, 2012). Hierin herkennen we het *collaborative advantage* argument. Vaak genoeg zijn de conflicten echter disfunctioneel zoals we ook zagen bij het A15 Maasvlakte-Vaanplein project (e.g., Het Financieele Dagblad, 2014; Houtekamer, 2015). Er is dan sprake van *collaborative inertia*. Om disfunctionele conflicten in PPS te voorkomen is het belangrijk te investeren in goede publiek-private relaties via onder andere persoonlijk contact en overleg en in het leren kennen van elkaars belangen en motivaties (Lousberg, 2012).

³ Deze tekst is gecondenseerd en gebaseerd op een boekhoofdstuk van de auteur in de bundel *Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het Evenwicht*, die naar verwachting eind 2017 zal verschijnen bij *Boom/Lemma Uitgevers*. Gelieve de auteur te raadplegen voor de referentie.

2.3.2. Contractuele Aspecten van PPS³

De relationele aspecten zijn dus van groot belang voor het creëren van meerwaarde. Maar goede relaties alleen zijn niet genoeg. Contracten conditioneren samenwerkingsprocessen en zijn evenzeer belangrijk. Ook hier zijn verschillende redenen voor aan te dragen.

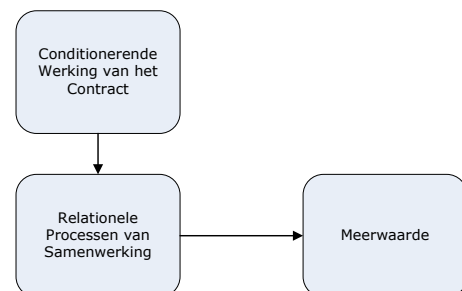
Een eerste reden is dat contracten kunnen bijdragen aan het bestrijden van opportunistisch gedrag (Klijn & Koppenjan, 2016b) en het stimuleren van prestatieverhogend gedrag (Reynaers, 2015). De diepgewortelde institutionele verschillen tussen publieke en private partners kunnen het succes van PPS namelijk in de weg staan (Klijn & Teisman, 2003; Van Ham & Koppenjan, 2001). Zo zal de private partij vaak efficiëntie en groei centraal stellen en dat strookt niet altijd met het publieke belang dat met PPS gemoeid is (Bult & Van Engen, 2015). Met contracten, waarin gebruik wordt gemaakt van outputspecificaties, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling (Reynaers, 2015), kan worden geprobeerd het gedrag van private partijen bij te sturen.

Ten tweede zorgen contracten voor continuïteit en daarmee stabiliteit en zekerheid. Het contract *"enables the parties involved to make decisions without having to start from scratch each time and develop from first principles the rules that govern these interactions"* (Grimsey & Lewis, 2004, p. 13). Het stelt de samenwerkende partijen daarmee dus in staat efficiënte en effectieve interacties te hebben en het draagt bij aan de voorspelbaarheid van die interacties. Zonder een contract blijft een relatie al snel te vrijblijvend en is het misschien ook lastiger om vertrouwen op te bouwen. Daarnaast zorgen contracten, en specifiek langetermijncontracten zoals DBFM(O), voor meer zekerheid over de kosten en daarmee over de impact van projecten op het budget van overheden.

Ten derde kunnen contracten bijdragen aan efficiënte transacties (Sanders, 2014). Een contract kan duidelijkheid scheppen over de taken en verantwoordelijkheden en daarmee het handelen van de partijen begrenzen en zo transactiekosten beteugelen. Daarbij is het wel van belang dat contracten helder en simpel zijn. Wanneer contracten te complex zijn dan kunnen ze de transactiekosten juist verhogen (Klijn & Koppenjan, 2016b) en de transparantie in de publiek-private relatie verlagen (Reynaers, 2014).

2.3.3. Het Conditioneren van Samenwerking

Contracten en relaties zijn dus beiden van groot belang in PPS. De vraag is hoe het contract de relationele samenwerkingsprocessen zodanig kan conditioneren dat de processen kunnen ontstaan, gedijen en meerwaarde kunnen creëren (zie Figuur 1). Anders gezegd: er is meer inzicht nodig in hoe de organisatiestructuren van PPS-transportinfrastructuurprojecten – gevat in juridisch gestructureerde samenwerkingsverbanden zoals contracten en overeenkomsten (Chowdhury, Chen, & Tiong, 2011; Sanders, 2014) – conditionerend werken op hoe de mensen op de werkvloer kunnen en mogen interacteren met mensen van de partnerorganisatie, zodanig dat meerwaarde kan worden gecreëerd (cf. Verweij, 2015c). Om hier meer inzicht in te krijgen, moeten er een aantal vragen worden beantwoord ([§3](#)).



Figuur 1: Contract, Samenwerking en Meerwaarde

3. Naar een Institutioneel Ontwerp

De eerste vraag die moet worden beantwoord is (zie [§2.1](#)): hoe kunnen we de meerwaarde van PPS in de transportinfrastructuur definiëren? *Value-for-money* is een van de aspecten, maar er is een meer inclusieve definitie nodig (Atkinson, 1999; Verweij, 2015b). Een mogelijk startpunt ligt in het onderscheid tussen aan de ene kant publieke en private meerwaarde (cf. Jacobs, 1992) en aan de andere kant interne en externe meerwaarde (Austin & Seitanidi, 2012).

Ten tweede (zie [§2.2](#)): is het zo dat samenwerking naast verwachte meerwaarde ook daadwerkelijke meerwaarde oplevert? En is het zo dat samenwerking inderdaad meer waarde oplevert dan niet-samenwerking? Om deze vragen te beantwoorden is het nodig onderzoek te doen naar de daadwerkelijke, ex-post resultaten van PPS-transportinfrastructuurprojecten. Verder vraagt het om vergelijkend onderzoek, waarin PPS-projecten met hogere en lagere maten van samenwerking systematisch met elkaar worden vergeleken (Verweij, 2015b).

Ten derde (zie [§2.3](#)): onder welke organisatiestructuren – gevat in contracten – ontstaat en gedijt samenwerking, en creëert die samenwerking meerwaarde? Hier gaat het feitelijk om de vraag welke configuraties van organisatiestructuur en samenwerkingsprocessen effectief zijn in het opleveren van meerwaarde. Dit is een vraag naar het institutioneel ontwerp van PPS-projecten. Institutioneel ontwerp betekent het ontwerpen van instituties. Specifieker betreft het *“the devising and realization of rules, procedures, and organizational structures that will enable and constrain behavior and action so as to accord with held values, achieve desired objectives or execute given tasks”* (Alexander, 2006, p. 4). Een institutioneel ontwerp moet niet worden gezien als een blueprint (Klijn & Koppenjan, 2006). Het gaat eerder om een richtinggevend raamwerk van regels (die zijn vastgelegd in contracten) die de interacties in een PPS conditioneren. Deze regels kunnen gericht zijn op (zie Klijn & Koppenjan, 2006, 2016a): de actorcompositie van de PPS ([§3.1](#)), de interacties in de PPS ([§3.2](#)) en de inhoud van de PPS ([§3.3](#)).

3.1. Institutioneel Ontwerp gericht op Actorcompositie

Institutioneel ontwerp gericht op actorcompositie betreft regels die beïnvloeden welke actoren onderdeel (kunnen) zijn van de PPS (de inclusie en exclusie van actoren) en de posities die de actoren hebben in de PPS. Meer specifiek gaat het om regels gericht op: het aantal actoren dat onderdeel kan zijn van de PPS, welke actoren dat kunnen zijn, de posities, taken en verantwoordelijkheden van de actoren en tot slot de regels die bepalen hoe actoren de PPS kunnen intreden of verlaten (Koppenjan & Groenewegen, 2005; cf. Ostrom, 1986).

De verwachting uit de literatuur is dat regels die diversiteit van de actorcompositie stimuleren in het bijzonder belangrijk zijn voor de creatie van meerwaarde. Zo wordt in de samenwerkingsliteratuur benadrukt dat diversiteit of heterogeniteit van partners in de PPS noodzakelijk is voor de aanwezigheid van uiteenlopende perspectieven, middelen, kennis en competenties (e.g., Booher & Innes, 2002; Lasker, Weiss, & Miller, 2001). Zonder de aanwezigheid van deze diversiteit zou er geen of onvoldoende synergie kunnen optreden tussen actoren in de PPS.

Diversiteit alleen is niet genoeg. Om te voorkomen dat diversiteit in plaats van in synergie uitmondt in conflict, is netwerkmanagement en/of stakeholdermanagement

nodig (e.g., De Schepper e.a., 2014; Van Gestel, Voets, & Verhoest, 2012). Recent onderzoek laat zien dat het precies de combinatie van actordiversiteit en netwerkmanagement is die resulteert in goede uitkomsten (Verweij, Klijn, Edelenbos, & Van Buuren, 2013).

3.2. Institutioneel Ontwerp gericht op Interacties

Institutioneel ontwerp gericht op interacties heeft betrekking op regels die de duurzaamheid van de interacties beïnvloeden. Concreet kan hierbij worden gedacht aan bijvoorbeeld contractmechanismen om conflictsituaties tussen de PPS-partners op te lossen of aan certificaten en standaarden die dagelijkse interacties stimuleren en helderheid scheppen in wederzijdse verwachtingen. De regels zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat kleine geschillen niet leiden tot het verharden of desintegreren van de samenwerkingsprocessen.

Twee belangrijke aspecten zijn hier de intensiteit van de interacties en de diversiteit van de interacties. Wanneer de regels geen intensieve interacties stimuleren maar juist gericht zijn op het scheiden van taken en verantwoordelijkheden, dan kan samenwerking (i.e., tweerichtings-interactieprocessen) lastig tot stand komen. Onderzoek laat zien dat een hoge intensiteit en wederkerigheid van interacties correleren met succesvolle samenwerking in PPS (Alexander, 2012; Ulibarri & Scott, 2017).

De regels moeten ook de diversiteit van interacties stimuleren. Als de interacties onvoldoende divers zijn dan neemt de mogelijkheid van groepsdenken of *lock-in* van premature, vaak suboptimale oplossingsrichtingen, toe. Interacties leiden dan niet tot meerwaarde of niet tot de maximaal haalbare meerwaarde.

3.3. Institutioneel Ontwerp gericht op Inhoud

Institutioneel ontwerp gericht op inhoud betreft regels die de beslissingen van actoren in de PPS beïnvloeden (Klijn & Koppenjan, 2006). Hier gaat het om regels zoals *pay-off* structuren die actoren belonen voor bepaalde beslissingen en niet voor anderen (Ostrom, 1986). Denk hierbij aan de eerder genoemde outputspecificaties, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling.

Bekende voorbeelden zijn de langetermijncontracten zoals DBFM(O). De prikkels zijn daarin anders georganiseerd dan in traditionele contracten. In DBFM(O) wordt de private partner immers aangespoord om al vroeg in het project investeringen te doen die een goede prestatie zekerstellen voor de gehele looptijd van het project en die hoge, latere beheers- en onderhoudskosten beteugelen (Klijn & Koppenjan, 2016a).

3.4. Naar een Configurationeel Institutioneel Ontwerp

Het belang van het vinden van een succesvolle combinatie van relationele en contractuele aspecten in PPS is geen nieuw inzicht. Teisman en Edelenbos (2008) concludeerden eerder al dat succesvolle PPS vraagt om een "balans" tussen project- en procesmanagement, waarbij projectmanagement wordt gekenmerkt door sturing op contractuele aspecten en procesmanagement door sturing op relationele aspecten. Echter, "*balance is a nice word, but a cruel concept. Defining an optimum mix (...) is difficult or impossible*" (March, 1999, p. 5; in Edelenbos & Teisman, 2008, p. 625). Zodoende richt onderzoek zich vaak op de dichotome vraag of het nu de

contractaspecten of de relationele aspecten zijn die er echt toe doen (e.g., Edelenbos & Klijn, 2009; Kort & Klijn, 2011; Steijn, Klijn, & Edelenbos, 2011). Dit resulteert in conclusies zoals dat er geen relatie is tussen contractkenmerken en de prestaties van PPS (Klijn & Koppenjan, 2016b).

Deze dichotome vraagstelling is problematisch, omdat het geen inzicht geeft in hoe organisatiestructuren – gevat in contracten – de samenwerkingsprocessen kunnen conditioneren, zodanig dat de samenwerking kan ontstaan, gedijen en meerwaarde kan creëren. Wat nodig is dat is een configurationeel perspectief op PPS, waarbij contracten en samenwerkingsprocessen worden gezien en onderzocht niet als tegenpolen maar juist in samenhang met elkaar (Van Gestel e.a., 2012). Beiden zijn immers belangrijk voor meerwaardecreatie in PPS (zie §2.3). Een kansrijke methode voor het identificeren van configuraties die meerwaarde creëren is *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* (Verweij, 2015b, 2017).

Uit een eerste voorzichtige verkenning van de institutionele ontwerpen van vier typen Publiek-Private Samenwerking in Nederland bleek dat Joint Ventures of Allianties, meer dan DBFM of DBFMO, waarschijnlijk het beste scoren als het gaat om de aanwezigheid van regels gericht op actordiversiteit en op de intensiteit en diversiteit van interacties.⁴ Daar waar bijvoorbeeld in DBFM(O) de actorcompositie stevig is verankerd in het PPS-contract, is er in Joint Ventures meer ruimte voor de actoren om nieuwe actoren te betrekken en is er meer ruimte voor intensief tweerichtingsverkeer tussen de deelnemende actoren in de PPS.

4. Conclusie en Onderzoeksagenda

De organisatiestructuur van een PPS – gevat in juridisch gestructureerde samenwerkingsverbanden zoals contracten en overeenkomsten – vormt een belangrijke en stabiele basis in de samenwerking tussen overheid en markt. Het is belangrijk voor het stimuleren van prestatieverhogend gedrag en het bestrijden van opportunistisch gedrag, het zorgt voor stabiliteit en zekerheid en het draagt bij aan efficiënte transacties. Maar het bestaan van een PPS-contract impliceert niet dat er ook samenwerking is. Een PPS kan niet worden gereduceerd tot een juridisch verband. De ambitie is juist dat in PPS samenwerking synergetische effecten kan hebben en zo meerwaarde kan opleveren ten opzichte van niet-samenwerking.

Meerwaardecreatie vraagt dan ook om het vinden van een 'balans' of 'evenwicht' van sturen op contract en sturen op samenwerking, waarin de complementariteit van beiden wordt benut (Bult & Van Engen, 2015; Edelenbos & Teisman, 2008; Sanders, 2015). Maar praktisch gezien is het nog niet zo eenvoudig om vast te stellen waar precies het evenwicht ligt en hoe dat te karakteriseren en operationaliseren valt. Een eerste stap is in ieder geval het adopteren van een onderzoeksperspectief dat het configurationele karakter van institutioneel ontwerp kan uitvlezen. *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* is dan een van de beschikbare opties (Ragin, 1987, 2000, 2008; Schneider & Wagemann, 2012).

QCA is een configuratie-georiënteerde onderzoeksbenadering (Blatter & Haverland, 2012; cf. Rihoux, 2013). Dit betekent dat iedere casus – PPS-transportinfrastructuurprojecten – wordt beschouwd als een combinatie van condities en

⁴ Het betreffende paper is momenteel in-review bij een Engelstalig tijdschrift.

een uitkomst (Pattyn, Gerrits, & Verweij, 2015). De condities zijn te vinden in de organisatiestructuren van PPS en hun institutioneel ontwerp (i.e., de regels). De uitkomst is meerwaarde. Via een systematische vergelijking van meerdere casussen kan worden geïdentificeerd welke configuraties van regels precies samenwerking stimuleren en meerwaardecreatie mogelijk maken. Op deze manier kunnen we een stap maken van de ambitie en retoriek van *collaboratie advantage* naar empirisch bewijs ervoor.

Eindnoot

Gelieve dit paper niet te citeren, kopiëren of verspreiden zonder toestemming van de auteur.

Verantwoording

Dit paper is tot stand gekomen in het kader van het onderzoeksprogramma *Infra als Schakel tussen Netwerk en Gebied: Meerwaarde als Driver voor Publiek-Publieke en Publiek-Private Samenwerking*. Dit onderzoeksprogramma is onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst tussen Rijkswaterstaat en de Rijksuniversiteit Groningen.

Referenties

- Alexander, E. R. (2006). Institutional design for sustainable development. *The Town Planning Review*, 77(1), 1–27.
- Alexander, R. (2012). Network structures and the performance of brownfield redevelopment PPPs. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 753–768.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Atkinson, R. (1999). Project management: Cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other success criteria. *International Journal of Project Management*, 17(6), 337–342.
- Austin, J. E., & Seitanidi, M. M. (2012). Collaborative value creation: A review of partnering between nonprofits and businesses. Part 2: Partnership processes and outcomes. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(6), 929–968.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-n research*. New York: Palgrave Macmillan.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221–236.
- Bovaird, T. (2010). A brief intellectual history of the public-private partnership movement. In G. A. Hodge, C. Greve, & A. E. Boardman (Red.), *International handbook on public-private partnerships* (pp. 43–67). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bozeman, B. (2008). Debate: Public value trade-offs and methodological trade-offs. *Public Money & Management*, 28(3), 135–136.
- Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282–313.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Bult, M., & Van Engen, G. (2015). Interventies voor het managen en evalueren van publiek-private samenwerking. In M. Sanders (Red.), *Publiek-private samenwerking: Kunst van het evenwicht* (pp. 77–96). Den Haag: Boom Lemma.
- Chowdhury, A. N., Chen, P. H., & Tiong, R. L. K. (2011). Analysing the structure of public-private partnership projects using network theory. *Construction Management and Economics*, 29(3), 247–260.
- De Schepper, S., Dooms, M., & Haezendonck, E. (2014). Stakeholder dynamics and responsibilities in public-private partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210–1222.
- 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.
- Edelenbos, J., & Teisman, G. R. (2008). Public-private partnership on the edge of project and process management: Insights from Dutch practice: The Sijtwende spatial development project. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(3), 614–626.
- Engwall, M. (2003). No project is an island: Linking projects to history and context. *Research Policy*, 32(5), 789–808.
- European PPP Expertise Centre. (2015). *PPP motivations and challenges for the public sector: Why (not) and how*. Luxembourg: European Investment Bank.
- European PPP Expertise Centre. (2016). *Market update: Review of the European PPP market in 2015*. Luxembourg: European Investment Bank.
- European PPP Expertise Centre. (2017). *Market update: Review of the European PPP market in 2016*. Luxembourg: European Investment Bank.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are public private partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4), 345–378.
- Het Financieele Dagblad. (2014, Juli 8). Aannemers worstelen met A15 Maasvlakte-Vaanplein. *Het Financieele Dagblad*.
- Hodge, G. A. (2010). Reviewing public-private partnerships: Some thoughts on evaluation. In G. A. Hodge, C. Greve, & A. E. Boardman (Red.), *International handbook on public-private partnerships* (pp. 81–112). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558.
- Houtekamer, C. (2015, April 23). Bluffen en pokeren om de A15. *NRC*.
- Hueskes, M., Koppenjan, J. F. M., & Verweij, S. (2016). Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een review van veertien proefschriften. *Bestuurskunde*, 25(2), 90–104.
- Huxham, C. (Red.). (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Vintage Books.

- Jeffares, S., Sullivan, H., & Bovaird, T. (2013). Beyond the contract: The challenge of evaluating the performance(s) of public-private partnerships. In C. Greve & G. A. Hodge (Red.), *Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times* (pp. 166–187). New York: Routledge.
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9–33.
- KING. (2009). *Omgaan met cultuur in megaprojecten*. Rotterdam: Programma Kennis in het Groot.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2006). Institutional design: Changing institutional features of networks. *Public Management Review*, 8(1), 141–160.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016a). *Governance networks in the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016b). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455–462.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137–146.
- Koppenjan, J. F. M., Charles, M. B., & Ryan, N. (2008). Editorial: Managing competing public values in public infrastructure projects. *Public Money & Management*, 28(3), 131–134.
- Koppenjan, J. F. M., & Groenewegen, J. (2005). Institutional design for complex technological systems. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 5(3), 240–257.
- Kort, M., & Klijn, E. H. (2011). Public-private partnerships in urban regeneration projects: Organizational form or managerial capacity? *Public Administration Review*, 71(4), 618–626.
- Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Milbank Quarterly*, 79(2), 179–205.
- 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.
- 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.
- March, J. G. (1999). *The pursuit of organizational intelligence: Decisions and learning in organizations*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Ministerie van Financiën. (2016). *Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Neerlands Diep. (2016). *Evaluatie projectmanagement A15 Maasvlakte-Vaanplein met behulp van de Neerlands Diep-spiegel*. Neerlands Diep.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48(1), 3–25.
- Pattyn, V., Gerrits, L. M., & Verweij, S. (2015). Qualitative comparative analysis: Meer behorend bij de kwalitatieve dan de kwantitatieve benadering. *Kwalon*, 20(3), 26–33.
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.

- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Reynaers, A. (2014). *It takes two to tangle: Public-private partnerships and their impact on public values*. Amsterdam: VU University Amsterdam.
- Reynaers, A. (2015). Sturen met de riemen die je hebt: Werkt dat? Een meervoudige casestudie naar het gebruik van contracten, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling in DBFMO. In M. Sanders (Red.), *Publiek-private samenwerking: Kunst van het evenwicht* (pp. 41–59). Den Haag: Boom Lemma.
- Rihoux, B. (2013). Qualitative comparative analysis (QCA), anno 2013: Reframing The Comparative Method's seminal statements. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 233–245.
- Rijksoverheid. (2017). Publiek-private samenwerking (PPS) bij het Rijk. Geraadpleegd 6 September 2017.
- Rijkswaterstaat. (2011). *Samen bouwen aan de toekomst: PPS bij natte en droge infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2014). *Innovatieagenda 2015-2020*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Rijkswaterstaat. (2015). Marktvisie: Meerwaarde creëer je samen. *Rijkswaterstaat & 01*, 1.
- Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, ProRail, Bouwend Nederland, NL Ingenieurs, Vereniging van Waterbouwers, ... Astrin. (2016). *Marktvisie*.
- Roumboutsos, A. (Red.). (2016). *Public private partnerships in transport: Trends and theory*. London: Routledge.
- Salet, W., Bertolini, L., & Giezen, M. (2013). Complexity and uncertainty: Problem or asset in decision making of mega infrastructure projects? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 1984–2000.
- Sanders, M. (2014). Publiek-private samenwerking: Een reparatiestrategie voor falende ordeningsvormen. *Bestuurskunde*, 23(3), 69–77.
- Sanders, M. (2015). Publiek-private samenwerking als evenwichtskunst. In M. Sanders (Red.), *Publiek-private samenwerking: Kunst van het evenwicht* (pp. 209–215). Den Haag: Boom Lemma.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steijn, B., Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: Added value by organizational form or management? *Public Administration*, 89(4), 1235–1252.
- Ulibarri, N., & Scott, T. A. (2017). Linking network structure to collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 163–181.
- Van Gestel, K., Voets, J., & Verhoest, K. (2012). How governance of complex PPPs affects performance. *Public Administration Quarterly*, 36(2), 140–188.
- Van Ham, H., & Koppenjan, J. F. M. (2001). Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 3(4), 593–616.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management*, 14, S61–S76.

- Verweij, S. (2015a). Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM project. *International Journal of Project Management*, 33(1), 189–200.
- Verweij, S. (2015b). *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.
- Verweij, S. (2015c). Producing satisfactory outcomes in the implementation phase of PPP infrastructure projects: A fuzzy set qualitative comparative analysis of 27 road constructions in the Netherlands. *International Journal of Project Management*, 33(8), 1877–1887.
- Verweij, S. (2017). Addressing the evaluation-implementation gap in infrastructure megaproject research with qualitative comparative analysis. In M. Lehtonen, P. B. Joly, & L. Aparicio (Red.), *Socioeconomic evaluation of megaprojects: dealing with uncertainties* (pp. 220–239). Abingdon: Routledge.
- Verweij, S., Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2013). What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects. *Public Administration*, 91(4), 1035–1055.
- Verweij, S., Teisman, G. R., & Gerrits, L. M. (2017). Implementing public-private partnerships: How management responses to events produce (un)satisfactory outcomes. *Public Works Management & Policy*, 22(2), 119–139.
- Weihe, G. (2008). Public-private partnerships and public-private value trade-offs. *Public Money & Management*, 28(3), 153–158.
- Zheng, J., Roehrich, J. K., & Lewis, M. A. (2008). The dynamics of contractual and relational governance: Evidence from long-term public-private procurement arrangements. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14(1), 43–54.