

Martijn van den Hurk en Stefan Verweij



Samenwerking wordt doorgaans beschouwd als iets positiefs. In het ruimtelijke beleidsdomein krijgt het vaak de vorm van publiek-private samenwerking. Hoewel het nastrevenswaardig is en populair is onder politici en beleidsmakers, blijkt PPS vaak makkelijker gezegd dan gedaan. Er wordt dan ook veel onderzoek gedaan naar hoe PPS succesvol kan worden georganiseerd. Welke inzichten levert recent PPS-onderzoek hierover op? En hoe dragen de artikelen in dit themanummer bij aan de kennisontwikkeling over PPS?

Publiek-private samenwerking (PPS) krijgt in Nederland veel aandacht van politici en beleidsmakers. In het regeerakkoord van de VVD en de PvdA is een expliciete keuze gemaakt voor PPS vanuit de motivatie dat het leidt tot een betere benutting van de beschikbare middelen en een bevordering van ondernemerschap en innovatie (Rutte & Samsom, 2012). Rijkswaterstaat zet voornamelijk in op *Design-Build-Finance-Maintain(-Operate)* (DBFM(O)) contracten, waarbij overheid en markt een langdurige relatie aangaan met elkaar (Rijkswaterstaat, 2011). Ook uit de recente Marktvisie van Rijkswaterstaat blijkt de gepercipieerde noodzaak van PPS (Rijkswaterstaat, 2015). Maar de samenwerking komt soms moeilijk van de grond of de resultaten van PPS-projecten vallen tegen, wat kan resulteren in conflicten tussen overheden en marktpartijen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de aanleg van de A15 Maasvlakte-Vaanplein (zie Koppenjan e.a., 2015). De toenemende populariteit van PPS gaat daarom gepaard met een versterkte roep om kritische reflectie op de praktijk en de prestaties van PPS. In deze bijdrage reflecteren we

kort op deze praktijk en prestaties. Wij gebruiken hierbij het artikel van Hueskes e.a. (2016) als leidraad. Hierin wordt een review gepresenteerd van het meest recente onderzoek naar PPS in Nederland en Vlaanderen.

Recent PPS-onderzoek

De afgelopen jaren is een hele reeks PPS-proefschriften verschenen, zo constateren Hueskes e.a. (2016). In hun bespreking van veertien recente Nederlandse en Vlaamse proefschriften noemen zij twee mogelijke verklaringen hiervoor: ten eerste de toenemende toepassing van PPS bij infrastructuurprojecten en ten tweede de groeiende interesse vanuit de praktijk in de uitkomsten van PPS. In Nederland werd PPS in 2006 door Rijkswaterstaat geadopteerd als de standaardoptie voor haar projecten. Ook in Vlaanderen is PPS rond die tijd in zwang geraakt. De PPS-projecten die vervolgens startten brachten in de jaren daarna een evaluatievraag met zich mee. De financiering van de veertien proefschriften weerspiegelt dit; meerdere proefschriften werden (deels) gefinancierd met publieke of private middelen.

Het gros van de proefschriften definieert PPS als langetermijncontracten voor transportinfrastructuur. DBFM en DBFMO zijn hiervan de bekendste voorbeelden. DBFM is vooral in de infrastructuursector te vinden. Een andere vorm van PPS die is onderzocht, zij het in mindere mate, is het alliantiemodel. In het alliantiemodel ligt de regie minder in handen van de publieke partner en is meer sprake van een gelijkwaardig partnerschap tussen de publieke en private partijen. De relatie wordt vaak vastgelegd in een zogenaamde joint venture en bovendien werken de partijen meer samen in de planvorming dan in het doorgaans hiërarchisch ingestelde DBFM(O)-model het geval is (Eversdijk & Korsten, 2007). Het alliantiemodel is vooral te vinden in de gebiedsontwikkeling. Sociale infrastructuur, zoals scholen, detentiecentra en sportfaciliteiten, is minder vaak het object van onderzoek geweest. Een andere observatie is dat recent PPS-onderzoek zich voornamelijk richtte op het projectniveau en specifiek op de eerste projectfasen. Planning en aanbesteding zijn vaak onderzocht, maar empirisch onderzoek naar de fasen van uitvoering, exploitatie en onderhoud is schaars. Opvallend is verder de sterke dominantie van casusonderzoek. Statistisch PPS-onderzoek van Nederlandse bodem is schaars en ook internationaal vergelijkend onderzoek zien we maar weinig. Dit roept vragen op over de generaliseerbaarheid van het onderzoek, temeer omdat de selectie van casussen vaak niet geëxpliciteerd is in de proefschriften (Hueskes e.a., 2016).

Effectiviteit, transactiekosten en waarden

Daarnaast observeren Hueskes e.a. (2016) dat recent PPS-onderzoek zich rond drie centrale thema's heeft geconcentreerd. Het eerste van die thema's is effectiviteit. Hier gaat het om de vraag welke factoren van invloed zijn op het succes van PPS. Verschillende studies laten zien dat de aandacht in de praktijk vaak uitgaat naar

het managen van en sturen op het contract. Vooral 'zachte' managementaspecten, zoals vertrouwen en procesmanagement, blijken echter van belang te zijn voor goede samenwerking. Een te sterke focus op de letter van het contract in plaats van op de geest van het contract belemmert samenwerking en verlaagt de effectiviteit van PPS (Verweij, 2015). Het tweede thema betreft de transactiekosten bij aanbestedingsprocedures. Onderzoek laat zien dat PPS resulteert in hogere transactiekosten. Standaardisatie van contracten kan helpen de transactiekosten te verlagen, maar is gezien de uniekheid van ruimtelijke projecten maar beperkt mogelijk (Van den Hurk, 2015). Unieke ruimtelijke opgaven vragen tot op zekere hoogte om maatwerk. Ten derde zijn publieke waarden zoals legitimiteit en democratische verantwoordelijkheid aan analyses onderworpen, waarbij het onderzoek aantoont dat er soms sprake is van *trade-offs* tussen waarden. Zo kan PPS de effectiviteit van ruimtelijke ontwikkeling vergroten – denk aan innovatieve oplossingen zoals gecombineerd ruimtegebruik – maar staat de politiek meer op afstand doordat oplossingen door private consortia worden aangeboden. De keuze voor een aangeboden oplossing ligt dan doorgaans bij de publieke opdrachtgever en niet bij de politieke vertegenwoordiging.

Bijdrage aan het debat

Een deel van de bovengenoemde trends zien we terug in de bijdragen die zijn opgenomen in dit themanummer. De meeste PPS-constructies die besproken worden in de artikelen zijn DBFM(O)-projecten. Dit wordt ook wel de contractuele vorm van PPS genoemd. Daar waar het alliantiemodel zich doorgaans focust op samenwerking in de geest van het contract, ligt bij DBFM(O) de focus meer op de letter van het contract (Edelenbos & Teisman, 2008). Het artikel van Warsen e.a. in dit themanummer bevestigt de uitkomsten van recent PPS-onderzoek: het zijn vooral de 'zachte' managementaspecten en vertrouwen die

bijdragen aan goede uitkomsten van en samenwerkingsrelaties in PPS. In zowel onderzoek als de praktijk zou vooral daar aandacht naar moeten uitgaan. Ook het gebruik van surveyonderzoek en statistische analyse door Warsen en haar collega's is een welkome bijdrage aan het doorgaan door casusstudies gedomineerde PPS-onderzoek.

Hueskes e.a. (2016) constateren dat recent onderzoek focust op PPS in de infrastructuursector. Dat beeld zien we deels terug in de bijdragen in dit themanummer. De bijdragen van Lenferink e.a. en Leendertse e.a. richten zich op PPS in de infrastructuur, maar de bijdragen van Sanders e.a. en Robbe en Hendrickx onderscheiden zich door een focus op heel andere vormen en toepassingen van PPS. In hun bijdragen zien zij PPS anders dan de conventionele contractuele vorm die gericht is op infrastructuur. Zij bespreken namelijk warmtenetten en gebiedsontwikkeling en leveren daarmee belangrijke aanvullingen op het debat over PPS – wat vooralsnog wordt gedomineerd door DBFM(O) in de transportinfrastructuur.

Een andere opvallende bijdrage die dit themanummer levert is dat het klassieke projectniveau van PPS wordt ontstegen. Wanneer over PPS wordt gesproken gaat het vaak over projecten. Leendertse e.a. bespreken in het achtergrondartikel een PPS-vraagstuk dat verder gaat dan het projectniveau: kan samenwerking op een manier georganiseerd worden zodat waarde wordt gecreëerd buiten de projectgrenzen? Het roept vragen op over de rol van de markt als het gaat om het management en onderhoud van infrastructuurnetwerken. Zouden het management en onderhoud van het wegennet in de regio Rotterdam bijvoorbeeld geheel in een PPS kunnen worden georganiseerd (zie Koppenjan e.a., 2015)? Ook de bijdrage van Sanders e.a. raakt aan de vraag wat de waarde van PPS zou kunnen zijn op een hoger niveau, namelijk met betrekking tot

het netwerk in het geval van warmtenetten. Beide bijdragen beargumenteren dat de kwaliteit en opbrengsten van ruimtelijke planning vergroot kunnen worden door PPS op een regionaal niveau of netwerkniveau toe te passen, en beide reiken analytische tools aan om PPS op netwerkniveau te organiseren. De tijd zal leren of netwerk-PPS de toekomst heeft.

Tot slot benadrukken Lenferink e.a. het belang van het vinden van afstemming tussen publieke én private meerwaarde als motor voor succesvolle samenwerking. Daar waar door politici en beleidsmakers gemakkelijk wordt gewezen op de publieke voordelen (synergie, verhoging ruimtelijke kwaliteit, innovatie, kostenefficiëntie) van PPS, wordt vaak vergeten dat er ook voor de private partij waarde te behalen moet zijn. Wie succesvolle samenwerking wil moet ervoor zorgen dat alle betrokken partijen de waarde ervan inzien – publieke én private partijen.

Een agenda voor PPS

Hoewel de bijdragen in dit themanummer deels een aanvulling zijn op het recente Nederlandse en Vlaamse PPS-onderzoek, zijn er nog altijd belangrijke hiaten die aangepakt moeten worden. Er zijn minstens drie punten die aandacht verdienen.

Ten eerste wordt het tijd om het begrip 'PPS' minder eng in te vullen. Er is lange tijd een focus geweest op contractuele PPS (vooral DBFM en DBFMO), maar die samenwerkingsvorm lijkt langzamerhand te worden ingehaald door andere vormen. Dit betekent dat er meer aandacht moet zijn voor PPS in gebiedsontwikkeling en tal van andere sectoren. Het roept ook de vraag op hoe andere organisatievormen, zoals *urban living labs*, zich verhouden tot PPS. Publiek-private samenwerking wordt vaak genoemd als model om innovatieve oplossingen voor complexe ruimtelijke vraagstukken te realiseren. Maar in contractuele PPS ligt de nadruk vaak op risicomanagement, waarbij

geijkte oplossingen minder risicovol zijn en daardoor snel de voorkeur krijgen. Als innovatie een streven is, moet de blik dan niet worden verbreed naar organisatievormen die broedplaatsen voor innovatie zijn, zoals de living labs? Een verbreding van de blik naar het buitenland is hierbij van belang. De kans is groot dat in veel landen het PPS-wiel opnieuw wordt uitgevonden, ondanks een schat aan ervaring in buurlanden. De mosterd kan op tal van plaatsen gehaald worden.

Ten tweede kan de scope van PPS-onderzoek uitgebreid worden – zowel in horizontale als verticale zin. Horizontale uitbreiding betekent dat onderzoek meer projectfasen meeneemt dan tot nu toe veelal is gebeurd. Aan de ene kant is het logisch dat er tot op heden vooral is gefocust op de eerste projectfasen; de meeste PPS-projecten zijn nog maar kort geleden van start gegaan. Aan de andere kant: samenwerking wordt pas écht spannend wanneer de uitvoering begint. Dat maakt het interessant om de focus van PPS-onderzoek te verleggen naar latere projectfasen. Inmiddels zijn meer dan genoeg Nederlandse en Vlaamse PPS-projecten de operationele fase ingegaan. Dit biedt tal van mogelijkheden voor onderzoek naar hoe nu écht wordt samengewerkt, door de jaren heen, en wat de invloed hiervan is op de resultaten van projecten. Op die manier kan een ‘eerlijker’ beeld worden gecreëerd van de impact van PPS. Bovendien zal het met de tijd eenvoudiger en belangrijker worden om projectresultaten te evalueren. Een verticale uitbreiding van de scope van PPS-onderzoek verwijst naar, zoals Leendertse e.a. in dit thema-nummer betogen, het doen van onderzoek naar de mogelijkheden en potentie van PPS op netwerkniveau. Kan het management van verkeersstromen om wegen te ontlasten bijvoorbeeld in samenwerking met marktpartijen worden georganiseerd? Steeds meer is de invloed van private partijen merkbaar in het gebruik van infrastructuur – denk aan het genereren en gebruiken van *real-*

time data in navigatiesystemen van auto’s – en dat roept de vraag op hoe Rijkswaterstaat en private partijen de handen ineen kunnen slaan om de effectiviteit van verkeersmanagement te verhogen en zo de filedruk te verlagen.

Ten derde blijft het een agendapunt voor PPS-onderzoekers om te proberen meer uit hun *comfort zone* te stappen wat betreft de theorieën en methoden die ze hanteren. Het is geen geheim dat er doorgaans sprake is van een relatief conservatieve werkwijze in PPS-onderzoek, met als resultaat dat de generaliseerbaarheid van inzichten veelal beperkt is. Casusstudies zijn aanmerkelijk populairder geweest dan kwantitatieve en/of vergelijkende onderzoeksmethoden. Hetzelfde kan gezegd worden voor de theoretische basis van verschillende analyses (Hueskes e.a., 2016). Vaak wordt geput uit bestuurskundige of organisatie-literatuur, terwijl de PPS-praktijk en -discussies laten zien dat moeilijkheden in samenwerking vooral ontstaan op het niveau van mensen. Vaak wordt gezegd dat PPS mensenwerk is en dat moeilijkheden in de samenwerking ontstaan wanneer percepties en waarden onduidelijk zijn of botsen (zie bijvoorbeeld de bijdrage van Sanders e.a.). Een sociaal-psychologische insteek zou waardevolle inzichten kunnen opleveren over hoe PPS succesvol kan worden georganiseerd. Bovendien zijn er nog veel thema’s die niet of nauwelijks aan bod zijn gekomen in onderzoek terwijl ze cruciaal kunnen zijn voor PPS. De discussie over wat meerwaarde nu precies is moet grotendeels nog gevoerd worden, en dat terwijl diezelfde meerwaarde juist vaak het uitgangspunt van PPS is. Een evenmin volledig belicht thema is samenwerking. Vragen als ‘hoe geef je samenwerking vorm?’, ‘hoe analyseer je samenwerking?’, en ‘hoe bepaal je de waarde van samenwerking?’ zijn nog niet of nauwelijks aan bod gekomen. PPS is inmiddels geen nieuw thema meer in het ruimtelijke beleidsdomein, maar er valt nog een wereld te ontdekken.





Martijn van den Hurk (martijn.vandenhurk@uva.nl) is onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam bij de Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Stefan Verweij (s.verweij@rug.nl) is onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen bij de Basiseenheid Planologie.

Literatuur

Edelenbos, J. & G.R. Teisman (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*, jg. 26, nr. 3, p. 614-626

Eversdijk, A. & A. Korsten (2007)

'Publiek-private samenwerking bij infrastructurele projecten', *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC)*, jg. 5, december, p. 28-33

Hueskes, M., J.F.M. Koppenjan & S. Verweij (2016) 'Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een review van veertien proefschriften', *Bestuurskunde*, jg. 25, nr. 2, p. 90-104

Koppenjan, J.F.M., I.F. van Meerkerk, S. Verweij & H. Geerlings (2015)

'Afbakeningsperikelen in ruimtelijke projecten', *Rooilijn*, jg. 48, nr. 3, p. 244-251

Rijkswaterstaat (2011)

Samen bouwen aan de toekomst: PPS bij natte en droge infrastructuur. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag

Rijkswaterstaat (2015)

'Marktvisie: Meerwaarde creëer je samen', Rijkswaterstaat &, jg. 1, nr. 1, Den Haag

Rutte, M. & D. Samsom (2012)

Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA. Den Haag

Van den Hurk, M. (2015)

What's the deal? Standardizing contracts for public-private partnerships. Universiteit Antwerpen, Antwerpen
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. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam