

Nationaal Verkeerskundecongres 2017

De *Collaborative Advantage* van Publiek-Private Samenwerking: Van Retoriek in Beleidsland naar Institutioneel Ontwerp?

Dr. Stefan Verweij

Basiseenheid Planologie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Samenvatting

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 gerealiseerd. Sterker nog, het argument gaat dat door samenwerking resultaten kunnen worden geboekt die anders niet geboekt hadden kunnen worden. Hoewel dit idee misschien aannemelijk klinkt, is de werkelijkheid een stuk weerbarstiger. Het idee van *collaborative advantage* is nu nog vooral retoriek in beleidsland en het bewijs ervoor is zwak. Het eerste probleem is dat 'meerwaarde' onduidelijk gedefinieerd is gebleven. Het tweede probleem is dat het *collaborative advantage* argument is gestoeld op bewijs over de *verwachte* meerwaarde en niet de *daadwerkelijk* gerealiseerde meerwaarde. Het derde probleem is dat we nog grotendeels in het duister tasten over de condities waaronder samenwerking kan ontstaan, kan gedijen en vervolgens meerwaarde kan produceren. Om voorbij de retoriek van *collaborative advantage* te komen, moeten deze problemen worden aangepakt.

Trefwoorden

Collaborative Advantage, Institutioneel Ontwerp, Publiek-Private Samenwerking, Transportinfrastructuur

ORGANISATIE 2017 *Dr. Stefan Verweij Discussiepaper*

De Collaborative Advantage van Publiek-Private Samenwerking: Van Retoriek in Beleidsland naar Institutioneel Ontwerp?

1. Collaborative Advantage

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is populair bij politici en beleidsmakers (e.g., European PPP Expertise Centre, 2015; Rijkswaterstaat, 2011), vooral wat betreft de ontwikkeling en het management van transportinfrastructuur zoals autowegen, spoorwegen en waterwegen. In 2015 vertegenwoordigde transportinfrastructuur zo'n 60% van de Europese PPS-markt (European PPP Expertise Centre, 2016). Hoewel het geenszins een nieuw fenomeen is (Grimsey & Lewis, 2004; Klijn, 2009), heeft het idee van Publiek-Private Samenwerking de afgelopen twee decennia sterk aan populariteit gewonnen (zie Hueskes, Koppenjan, & Verweij, 2016; Roumboutsos, 2016).

Steeds vaker wordt daarbij de verwachte meerwaarde van PPS verbonden aan het idee van *collaborative advantage* (European PPP Expertise Centre, 2015; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016; Rijkswaterstaat, 2014, 2015). *Collaborative advantage* is het idee dat samenwerking meerwaarde oplevert ten opzichte van niet-samenwerking. Sterker nog, het argument is dat door samenwerking resultaten kunnen worden geboekt die anders niet geboekt hadden kunnen worden (Huxham, 1996; Huxham & Vangen, 2005). Daarin ligt de crux van het *collaborative advantage* argument van PPS: dat samenwerking een *advantage* heeft ten opzichte van niet-samenwerking.

2. Retoriek en Zwak Bewijs

Hoewel dit idee aannemelijk klinkt, is de werkelijkheid een stuk weerbarstiger. Neem als voorbeeld het recente PPS-project de A15 Maasvlakte-Vaanplein. In dit project was er van samenwerking weinig sprake (Verweij, 2015). De publiek-private interactie die er was, heeft tot nu toe geen eenduidig aantoonbare meerwaarde opgeleverd, maar wel aantoonbare kostenoverschrijdingen en geruzie tussen de publieke en private partners (Het Financieele Dagblad, 2014; Verbraeken & Weissink, 2014). Het is dus niet zo dat er in de organisatievorm PPS automatisch sprake is van samenwerking. Het is dus ook niet zo dat er in PPS automatisch sprake is van een *collaborative advantage*. In een historische beschouwing van de recente PPS-beweging concludeert Bovaird (2010) dan ook dat het vooral retoriek betreft en dat bestaand bewijs zwak is (zie ook Hodge, Greve, & Boardman, 2010; cf. Doberstein, 2016). Over de stand van zaken van de *collaborative advantage* van PPS zegt Bovaird:

“A particular difficulty [is] (...) that 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. Het Eerste Probleem: Meerwaarde

Het eerste probleem is dat 'meerwaarde' onduidelijk gedefinieerd is gebleven (Bozeman, 2008). In de PPS-literatuur wordt meerwaarde vaak geoperationaliseerd als *value-for-money* (Grimsey & Lewis, 2005; Hodge & Greve, 2007). Dit is echter een zeer beperkte operationalisering (Hodge, 2010; Jeffares, Sullivan, & Bovaird, 2013). In het populaire discourse wordt er namelijk veel breder en kleurrijker over meerwaarde gesproken. In de Innovatieagenda 2015-2020 van Rijkswaterstaat (2014) bijvoorbeeld, passeert met regelmaat het begrip 'maatschappelijke meerwaarde' de revue, zonder dat expliciet wordt gemaakt wat die maatschappelijke meerwaarde dan precies is of wat het niet is.

Ook de literatuur biedt weinig soelaas als het gaat om het definiëren van meerwaarde. De literatuur over samenwerking en *collaborative advantage* focust vooral op de waarde van Dr. Stefan Verweij *Discussiepaper*

samenwerking voor mensen en organisaties binnen de PPS. Hierbij kan worden gedacht aan tevredenheid of leren. Deze literatuur richt zich dus vooral op 'interne meerwaarde' en mist daarmee aandacht voor publieke of 'externe meerwaarde' die juist wordt benadrukt in het PPS-debat. Bij externe meerwaarde gaat het om de waarde die de samenwerking oplevert voor mensen en organisaties buiten de PPS. Ook de literatuur over publieke waarde en PPS is maar beperkt behulpzaam. In die literatuur is wel aandacht voor de 'publieke meerwaarde' van PPS (e.g., Koppenjan, Charles, & Ryan, 2008; Weihe, 2008), maar blijft de meerwaarde voor de private partners, de 'private meerwaarde' van PPS, sterk onderbelicht (Hueskes e.a., 2016; Leendertse, 2015).

De huidige situatie is dus dat er weinig duidelijkheid en eenduidigheid is over hoe de meerwaarde van PPS nu precies moet worden gedefinieerd.

2.2. Tweede Probleem: Implementatie en Samenwerking

Het tweede probleem is dat pogingen om de meerwaarde van Publiek-Private Samenwerking te evalueren vaak ex-ante metingen betreffen, waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van de Publieke Sector Comparator (PSC) of de Publiek Private Comparator (PPC) (Grimsey & Lewis, 2005). Dergelijke evaluaties kunnen aantonen dat "in vergelijking met traditionele uitvoering (...) DBFM(O)-projecten tot nu toe geraamde meerwaardes [hebben] opgeleverd van 10 à 15%" (Ministerie van Financiën, 2016, p. 9). Naast dat, zoals gezegd, deze evaluaties uitgaan van een vrij beperkte operationalisering van meerwaarde, is het probleem dat deze cijfers prognoses zijn. Wanneer Publiek-Private Samenwerkingen worden geïmplementeerd, dan is het zeer goed mogelijk dat de voorspelde meerwaarde niet materialiseert (Verweij, 2015; Verweij, Van Meerkerk, & Korthagen, 2015).

Tijdens de implementatie van PPS worden de verschillen tussen de publieke en private partijen het duidelijkst (Kanter, 1994). Tijdens de uitvoering van projecten, wanneer de druk op de ketel staat en budgetten en planningen worden bedreigd door overschrijdingen, ontstaat al snel de neiging om te simplificeren en terug te vallen in oude routines (Salet, Bertolini, & Giezen, 2013; Verweij, Teisman, & Gerrits, 2017). Hierdoor kan de samenwerking onder druk komen te staan en kan de voorspelde meerwaarde verdampen. In de literatuur over *collaborative advantage* wordt dit ook wel *collaborative inertia* genoemd (Huxham, 1996; Huxham & Vangen, 2005). Het is dus niet zo dat er in de organisatievorm PPS automatisch sprake is van samenwerking.

De huidige situatie is dus dat het *collaborative advantage* argument van PPS grotendeels is gebaseerd op studies naar de *verwachte* meerwaarde. Er is dus weinig duidelijkheid over de *daadwerkelijke* meerwaarde van PPS.

Daar komt nog bij dat studies die wel hebben gekeken naar de daadwerkelijke meerwaarde veelal enkelvoudige casusstudies betreffen (Bovaird, 2010). Dit 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). Het aantonen van de *collaborative advantage* van PPS vereist een vergelijking tussen een hoge samenwerkingscasus met een gelijke casus waarin de samenwerking laag of afwezig was. Deze vergelijkingen worden echter niet gemaakt.

2.3. Derde Probleem: Condities

De literatuur over samenwerking biedt een grote variëteit aan verklaringen voor het wel of niet realiseren van meerwaarde door samenwerking (e.g., Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2015; Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Huxham, 2003; Lasker, Weiss, & Miller, 2001). Deze literatuur is gefocust op de samenwerkingsprocessen. Het gevolg hiervan is dat we nog grotendeels in het duister tasten wat betreft de *condities waaronder* samenwerking kan ontstaan, gedijen en *Dr. Stefan Verweij Discussiepaper*

vervolgens meerwaarde kan produceren (Bryson e.a., 2015). Dit is een belangrijke tekortkoming, want samenwerkingsprocessen vinden niet plaats in een vacuüm (cf. Engwall, 2003).

Waar vooral nog weinig inzicht in is, is hoe de organisatiestructuren en de stakeholderomgevingen van een PPS van invloed zijn op samenwerking binnen de PPS. Het gaat hier dus ten eerste om de vraag hoe de formele structuur van een PPS – gevat in contracten en overeenkomsten (Chowdhury, Chen, & Tiong, 2011; Hertogh & Westerveld, 2010) – conditionerend werkt op hoe publieke en private mensen binnen een PPS kunnen en mogen interacteren. Ten tweede gaat het om hoe de stakeholderomgeving de samenwerking binnen de PPS beïnvloedt. Bestaande studies suggereren dat met name de complexiteit van de omgeving en de wijze van omgevingsmanagement belangrijk zijn (De Schepper, Dooms, & Haezendonck, 2014; El-Gohary, Osman, & El-Diraby, 2006; Verweij, Klijn, Edelenbos, & Van Buuren, 2013), maar hoe die precies de publiek-private samenwerking in de PPS beïnvloeden is nog onduidelijk.

3. Van Retoriek naar Institutioneel Ontwerp

Hoewel het idee van *collaborative advantage* dus intuïtief aannemelijk klinkt, is de werkelijkheid een stuk weerbarstiger en is het bewijs ervoor schaars en grotendeels ontoereikend. Hoe kunnen we voorbij de retoriek van meerwaarde en *collaborative advantage* in beleidsland komen en toewerken naar het ontwerpen van Publiek-Private Samenwerking die meerwaarde oplevert? Hiervoor is ten eerste antwoord nodig op de volgende drie vragen:

1. Hoe kunnen we de 'meerwaarde' van PPS in de transportinfrastructuur begrijpen? Hiervoor is het nodig dat het begrip meerwaarde preciezer wordt geconceptualiseerd en breder dan de huidige focus op *value-for-money*.
2. Is het echt zo dat in een PPS met een hogere mate van samenwerking meer waarde wordt gecreëerd dan in een PPS met een lagere mate van samenwerking? Hiervoor is het nodig PPS-projecten met hoge en lage maten van samenwerking systematisch met elkaar te vergelijken. Wat kan er bijvoorbeeld worden geleerd uit een vergelijking tussen Allianties en Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) projecten?
3. Wat is de invloed van bepaalde typen organisatiestructuren (bijvoorbeeld een centraal aangestuurde organisatie versus een meer horizontale structuur) en van bepaalde typen stakeholderomgevingen (bijvoorbeeld meer en minder complexe omgevingen) op de mate en kwaliteit van samenwerking?

Het antwoord op deze vragen is belangrijke input voor een ontwerp van Publiek-Private Samenwerking die invulling kan geven aan de ambitie van *collaborative advantage*. Bestaand onderzoek naar institutioneel ontwerp suggereert dat PPS-structuren met een (1) hoge mate van stakeholderdiversiteit, (2) een hoge mate van connectiviteit (i.e., relaties tussen stakeholders) en (3) een brede scope waarbinnen de partners problemen en oplossingen kunnen definiëren, belangrijke voorwaarden zijn voor de realisatie van meerwaarde (Verweij et al., in-review). Allianties lijken het op papier dan beter te doen dan DBFM-projecten (Verweij et al., in-review). Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of dit ook echt zo is.

Referenties

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- 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. Dr. Stefan Verweij Discussiepaper

- Bozeman, B. (2008). Debate: Public value trade-offs and methodological trade-offs. *Public Money & Management*, 28(3), 135–136.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2015). Discerning and assessing public value: Major issues and new directions. In J.M. Bryson, B.C. Crosby, & L. Bloomberg (Red.), *Public value and public administration* (pp. 1–21). Washington: Georgetown University Press.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44–55.
- 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.
- Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a “collaborative advantage”. *Public Management Review*, 18(6), 819–841.
- El-Gohary, N.M., Osman, H., & El-Diraby, T.E. (2006). Stakeholder management for public private partnerships. *International Journal of Project Management*, 24(7), 595–604.
- 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.
- 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.
- Hertogh, M.J.C.M., & Westerveld, E. (2010). *Playing with complexity: Management and organisation of large infrastructure projects*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Het Financieele Dagblad. (2014). 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.
- Hodge, G.A., Greve, C., & Boardman, A.E. (2010). Conclusions: Public-private partnerships - international experiences and future challenges. In G.A. Hodge, C. Greve, & A.E. Boardman (Red.), *International handbook on public-private partnerships* (pp. 594–610). Cheltenham: Edward Elgar.
- 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. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423. Dr. Stefan Verweij Discussiepaper

- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- 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.
- Kanter, R.M. (1994). Collaborative advantage: The art of alliances. *Harvard Business Review*, 96–108.
- Klijn, E.H. (2009). Public-private partnerships in the Netherlands: Policy, projects and lessons. *Economic Affairs*, 29(1), 26–32.
- 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.
- 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.
- Ministerie van Financiën. (2016). *Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Vragen voor overmorgen: Strategische kennis- en innovatieagenda Infrastructuur en Milieu 2016-2020*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- 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.
- 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.
- Verbraeken, H., & Weissink, A. (2014). Nieuwe Botlek-brug zorgt voor grootste kostenoverschrijding A15-project. *Het Financieele Dagblad*.
- Verweij, S. (2015). 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., 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.
- Verweij, S., Van Meerkerk, I.F., & Korthagen, I.A. (2015). Reasons for contract changes in implementing Dutch transportation infrastructure projects: An empirical exploration. *Transport Policy*, 37(1), 195–202.
- Weihe, G. (2008). Public-private partnerships and public-private value trade-offs. *Public Money & Management*, 28(3), 153–158.