Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

BeleidsonderzoekOnline

DOI: 10.5553/BO/221335502015000020001

Publiek en privaat: een spannende relatie in de bouw- en infraketen

Reflectie op inrichten, aanbesteden en uitvoeren van DBFM(O)-projecten

Frits Verhees, *Alfons van Marrewijk*, *Wim Leendertse* en *Jos Arts*

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel
Frits Verhees, Alfons van Marrewijk, Wim Leendertse e.a. , 'Publiek en privaat: een spannende relatie in de bouw- en infraketen', *Beleidsonderzoek Online* oktober 2015, DOI: 10.5553/BO/221335502015000020001

1 Inleiding: het groeiend fenomeen van DBFM(O)

De afgelopen jaren is er veel veranderd in de relaties tussen de partijen in de bouw- en infrastructuurketen. De overheid heeft een grootschalige beweging gemaakt waarbij het terugtrekken op de kerntaken, een ontvlechting tussen beleid en uitvoeringstaken en een verplaatsing van bedrijfsactiviteiten in de richting van de markt de belangrijkste kenmerken zijn. Waar de overheid vroeger als opdrachtgever alle touwtjes in handen had en de aannemer de uitvoering deed, zien we de afgelopen jaren allerlei nieuwe vormen van geïntegreerde contracten.

Geïntegreerde contracten zijn overeenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarbij twee of meer fasen van het bouwproces onder de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer vallen. Bij Publiek-Private Samenwerkingsovereenkomsten (PPS) tussen overheid en private partijen betreft dit steeds vaker een DBFM(O)-contract (Ministerie van Financiën, 2012: 6). DBFM(O) staat voor Design, Build, Finance, Maintain en eventueel Operate. Bij DBFM(O)-contracten betaalt de opdrachtgever tussen de pakweg vijftien en dertig jaar lang een gebruiks- of beschikbaarheidsvergoeding voor een dienst, bijvoorbeeld een beschikbare weg of gebouw, en is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en eventueel ook nog het beheer en de

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

exploitatie.

Een belangrijke meerwaarde van DBFM(O)-contracten is de te bereiken synergie tussen de publieke en private kwaliteiten. In Nederland wordt DBFM(O) steeds belangrijker (Regeerakkoord, 2012:38; Rijkswaterstaat, 2011). Voor de periode tot 2020 ligt er een programma van Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf met zo'n 15 miljard euro aan contractwaarde. Diverse (flexibele) rijkskantoren, gerechtsgebouwen, wegen rond grote steden (Amsterdam, Utrecht, Arnhem, Rotterdam) en grote sluizen zijn in dit programma opgenomen. DBFM(O) heeft aldus grote betekenis voor de ruimtelijke inrichting van Nederland.

Nieuwe vraagstukken bij uitvoering DBFM(O)

De toegenomen populariteit, de verwachte meerwaarde en de benodigde synergie van DBFM(O)-contracten leiden tot nieuwe vraagstukken. Uit onderzoek komt naar voren dat PPS geen 'vrijblijvende' samenwerkingsrelatie is (Leavitt & Morris, 2007). Indien de wens bestaat meer kwaliteiten (de meerwaarde) van private partijen te gebruiken, dan zullen deze private partijen ook meer verantwoordelijk gemaakt (moeten) worden voor zaken als bijvoorbeeld ontwerprisico's, operationele (incl. onderhoud) risico's en (eventueel) vraagrisico's. Hierdoor wordt niet alleen de betreffende kwaliteit van de private partij aangeboord, maar ontstaat er ook koppeling tussen kwaliteiten, risico's en verantwoordelijkheden.

Dit artikel richt zich op de veronderstelde voordelen en mechanismen en een 'als vanzelf' gegroeide praktijk van organisatie en inrichting van deze vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS) in Nederland (Eversdijk, 2013; Lenferink, 2015). Uit gesprekken met betrokken partijen (overheid en marktpartijen), ervaring met DBFM(O) in de realisatie- en beheerpraktijk (Montaigne Lyceum, A12 Lunetten-Veenendaal, A15 Maasvlakte-Vaanplein, A59 bij Rosmalen) en recente wetenschappelijke studies (Verhees, 2013; Lenferink, 2013; Eversdijk, 2013; Reynaers, 2014; Leendertse, 2015; Verweij, 2015) komt naar voren dat er behoefte is aan reflectie op de huidige gegroeide praktijk van aanbesteding, ontwikkeling en uitvoering van DBFM(O), mede gelet op de langdurige onderhouds- en beheerfase (zie ook Verhees, 2015). Reflectie is ook nodig omdat in Nederland: DBFM(O) sterk gestandaardiseerd wordt (Ministerie van Financiën, 2012), veel toegepast wordt bij voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland bepalende grote projecten, DBFM(O) in de huidige praktijk successen boekt, maar ook grote problemen kent (bijvoorbeeld in het inmiddels veelbesproken A15 Maasvlakte-Vaanplein project – Verhees, 2015: 29) en nieuwe marktvisies van Rijkswaterstaat en van het Rijksvastgoedbedrijf, die het licht gaan zien in 2016.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Hierna volgt een bespreking van de internationale praktische en theoretische stand van zaken omtrent DBFM(O), waarbij we beogen bloot te leggen welke structuur van DBFM(O) gegroeid is en welke veronderstelde effecten deze structuur van DBFM(O) met zich mee brengt. Dit heeft grote gevolgen voor de praktijk van DBFM(O) in Nederland, die veelal op deze 'conventies' gebaseerd is of er in ieder geval door is geïnspireerd. We beschrijven allereerst in paragraaf 2 die elementen die voor de beoogde meerwaarde van PPS (en dus ook van DBFM(O)) zorg moeten dragen: private financiering, risico-verschuiving, langdurige samenwerking. Daarna gaan we in paragraaf 3 dieper in op 'hoe' deze meerwaarde bereikt moet worden: de structuur en werking van DBFM(O). In de vierde paragraaf destilleren wij de meest wezenlijke conventies en dilemma's, die uitnodigen om er vanuit diverse wetenschappelijke disciplines en de praktijk kritisch op te reflecteren. De paragrafen 2 en 3 zijn grotendeels gebaseerd op het promotieonderzoek van Verhees over PPS, complexiteit en adaptieve planning (Verhees, 2013).

2 De meerwaarde van Publiek-Private Samenwerking (PPS) en DBFM(O) in het bijzonder

Meerwaarde van PPS

Diverse auteurs positioneren PPS als een 'derde weg' tussen traditionele publieke projectplanning en -ontwikkeling en privatisering (Koppenjan in Priemus, Flyvbjerg & Van Wee, 2008: 189; Linder in Rosenau, 2000: 25).

In de ontwikkeling van het denken en functioneren van PPS is een verschuiving zichtbaar in de visies op de meerwaarde die private partijen kunnen leveren. Werd er eerst vooral gedacht aan zuiver financiële meerwaarde door de private financiering van publieke projecten bij een tekort aan publieke middelen, tegenwoordig wordt ook gewag gemaakt van de hoge graad van efficiëntie, de deskundigheid, de ervaring, specialisatie, discipline en besluitvaardigheid die de private sector bezit (Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008: 7-8, 34). De publieke sector bezit specifieke kennis en ervaring van diverse overheidsdiensten ten aanzien van publiekrechtelijke procedures, een publiek netwerk, betrouwbaarheid naar de markt, en dergelijke (Bult-Spiering, 2003: 51). Juist de combinatie van specifieke publieke en private kennis en kunde kan leiden tot meerwaarde.

Als hoofdmotieven voor PPS worden door de Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008: 32) genoemd:

- het tegengaan van voortdurende budget- en tijdsoverschrijdingen bij projecten;

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

- een urgente investeringsbehoefte gecombineerd met een gebrek aan ruimte op de overheidsbegroting op korte termijn;

- de behoefte van betere prestaties (van de infrastructuur in dit geval).

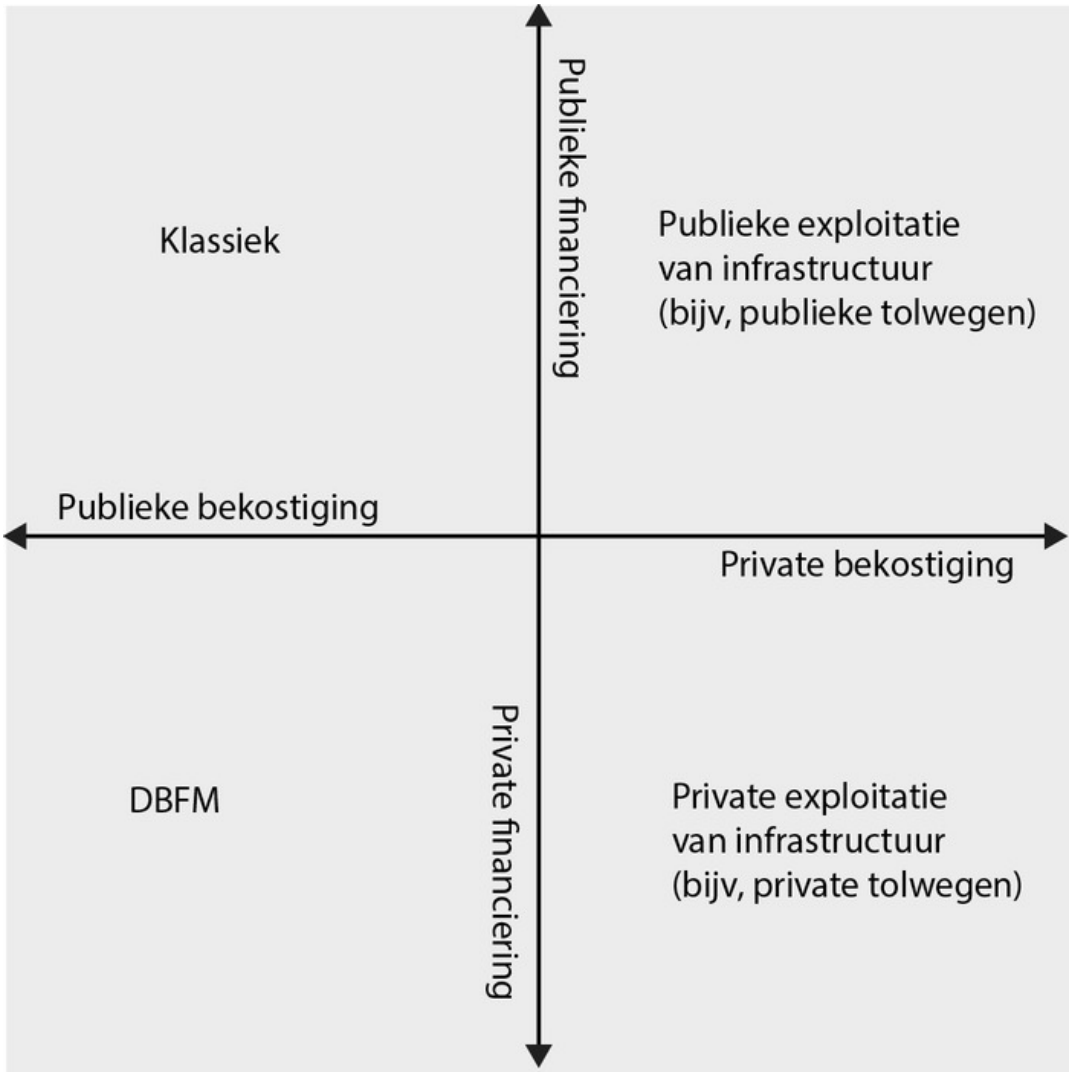
Onder druk van de financiële en economische crisis is het financiële motief overigens (inmiddels) pregnant aanwezig bij de inzet van DBFM(O) als vorm van PPS door Rijk en decentrale overheden in Nederland (Ministerie van Financiën, 2010: 5).

Private financiering

Om het onderscheid tussen financiering en bekostiging van PPS te begrijpen maken we gebruik van de uitleg die de Commissie Private Financiering van Infrastructuur hierover geeft (Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008: 19): 'Met financiering wordt de herkomst aangeduid van de financiële middelen die nodig zijn voor het betalen van de investering. Bij publieke financiering stellen een of meer overheden deze middelen ter beschikking. Bij private financiering worden de financiële middelen verschaft door private partijen zoals aannemers, banken, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers. Bij bekostiging gaat het erom wie uiteindelijk de kosten van de investering voor zijn rekening neemt. Bij publieke bekostiging worden de kosten gedragen door de publieke sector: het rijk, decentrale overheden of rijk en decentrale overheden gezamenlijk. Bij private bekostiging worden de kosten direct ten laste gebracht van de private sector.'
Zie figuur 1.

Figuur 1 Combinaties van financiering en bekostiging (bron: Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008: 20)

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



De positie van DBFM(O) binnen de publieke en private financierings- en bekostigingsvormen wordt direct duidelijk. Private financiering zorgt voor het aanboren van extra benodigd kapitaal (buiten de klassieke overheidsfinanciering) waardoor meer projecten gerealiseerd kunnen worden of in de tijd naar voren kunnen worden gehaald. Bovendien zorgt het voor commitment van private partijen aan de uitvoering van een project ('tucht van de financiers'). Dit commitment is voor de lange termijn omdat de (publieke) bekostiging plaatsvindt over de gehele looptijd van het DBFM(O)-contract, dus inclusief de langdurige onderhoudsperiode.

Risico-verschuiving en dienstverlening

Het combineren van private en publieke kwaliteiten betekent ook dat risico's (en kansen) verdeeld en/of gedeeld worden, anders dan in een klassieke publieke benadering waarbij traditioneel veel risico's bij de overheid liggen en de private partijen sec als uitvoerders beschouwd worden, ook qua verantwoordelijkheid. Des te meer de overheid de risico's naar zich toe haalt, des te minder kwaliteiten van de private partijen aangesproken worden (mits deze private partijen de desbetreffende risico's het beste kunnen managen). Zoals Klijn en Teisman stellen: 'This use of a principal-agent arrangement leads to a

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dilemma; the planning process is being organized in great detail by public actors, reducing the private actors to simple implementers' (in Osborne, 2000: 88).

Door risico's van verschillende fasen in de handen van (een groep) private partijen te leggen kunnen er lagere life-cycle kosten en een betere prijs-kwaliteitverhouding ontstaan (Bult-Spiering, 2003: 198; Commissie Private Financiering van Infrastructuur, 2008: 9). De OECD citeert een studie van Arthur Andersen en Enterprise LSE uit 2000, waarin naar voren kwam dat 60% van alle kostenbesparingen in de bestudeerde PPS-projecten voortkwam uit risicoverschuiving. In zes van de zeventien cases was de volledige 'value for money' (prijs-kwaliteitverhouding) een gevolg van de risicoverschuiving (OECD, 2008: 48). Zie ook Leavitt en Morris (2007: 328).

De risicoverdeling tussen publieke en private partijen kan worden gebaseerd op de lessen uit het risicomanagement. Het neerleggen van een risico bij een partij is daarbij afhankelijk van de competentie van deze partij om dit risico het beste te managen. 'Het beste kunnen managen' betekent: het managen tegen de laagste kosten (OECD, 2008: 49). Hierdoor verminderen de totale (life-cycle) kosten van het project of plan. Bij een verschuiving van risico's naar private partijen zullen ook structurele onzekerheden mee verschuiven. De recente problemen en conflicten in het (DBFM-)project A15 Maasvlakte-Vaanplein maken duidelijk welke gevolgen dit kan hebben voor de betrokken risicodragende private partijen.

Van belang is dat er niet (alleen) een onderscheid wordt gemaakt tussen private risico's enerzijds en publieke risico's anderzijds. Binnen deze groepen acteren zeer verschillende organisaties met eigen risicopercepties. Zo zal een bank anders tegen de risico's van een project aankijken dan een aannemer. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu ziet een project eveneens anders dan een gemeente, enzovoort (Van Ham & Koppenjan, 2002: 31).

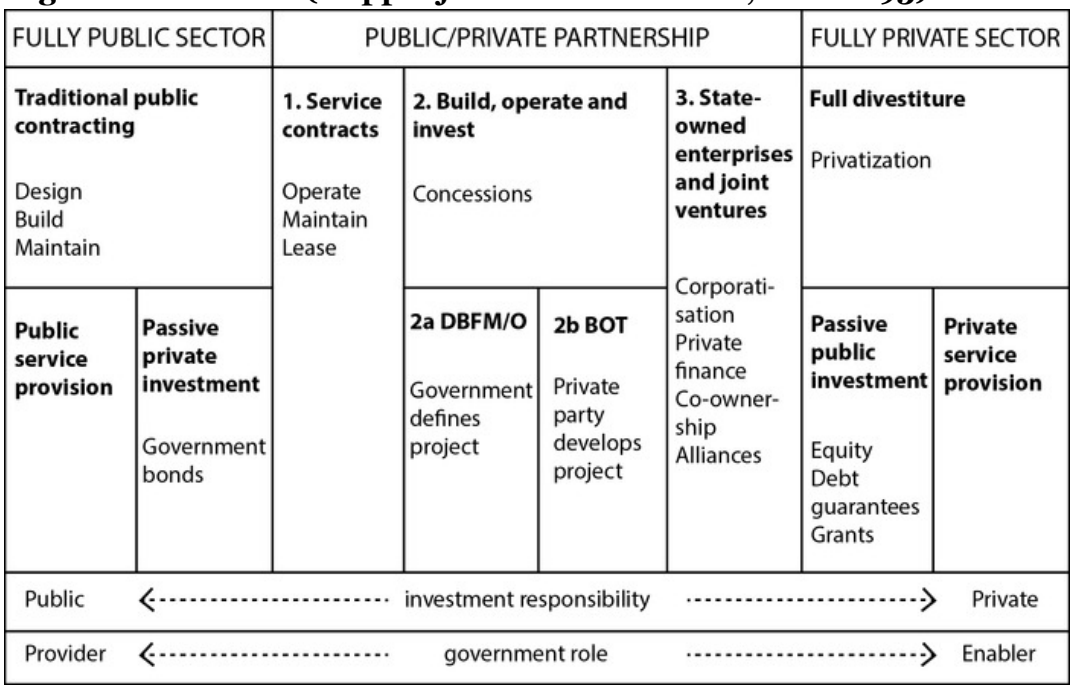
Denken over risico's levert een beweging naar een life-cycle benadering op (Lenferink et al., 2008: 3; Lenferink, 2013; 2015). Hiermee raken we een ander belangrijk kenmerk van PPS: de langdurige relatie tussen publiek en privaat waardoor de beheer- en onderhoudsfase van een project aanmerkelijk in belang toeneemt. Zoals Deloitte (2003) constateert als het gaat om PPS: 'Verschillende taken en verantwoordelijkheden die traditioneel bij de overheid liggen, worden op deze wijze overgedragen aan een private partij die hiervoor gedurende een lange contractperiode een periodieke vergoeding ontvangt. De overheid neemt op deze wijze een dienst af in plaats van een product.'

PPS: verschillende vormen van 'samenwerking'

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Aansluitend bij de visie dat PPS een 'derde weg' is tussen privatisering enerzijds en een volledig publieke aanpak anderzijds, presenteert Koppenjan een schema van volledig publiek tot volledig privaat, waardoor de tussenpositie van PPS-vormen (waaronder DBFM(O)) duidelijk wordt. De rol van de overheid, ook als het gaat om investeringen, schuift mee – zie figuur 2.

Figuur 2 Van publiek naar privaat: contracterings- en organisatievormen (Koppenjan in Priemus et al., 2008: 193)



Binnen PPS worden in de literatuur twee hoofdvormen onderscheiden: het alliantiemodel en het concessiemodel (Van Ham & Koppenjan, 2002; Verhees, 2013; Eversdijk, 2013).

Tabel 1 Verschillen tussen PPS-concessies en PPS-allianties (bron: Van Ham & Koppenjan, 2002: 27)

Concessiemodel	**Alliantiemodel**
Overheid en private partijen onderhouden een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	Overheid en private partijen zijn gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, de bouw en de exploitatie van een (infrastructurele) voorziening
De overheid definieert het project en kiest een private partij	Het project wordt gezamenlijk gedefinieerd
Reden voor private betrokkenheid: efficiency (sneller en goedkoper)	Reden voor samenwerking: effectiviteit, synergie en verrijking van de uitkomst
Succesfactoren:	

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

heldere doelen en specificaties, heldere regels voor aanbesteding, selectie en producten	Succesfactoren: vervlechten van doelen, afspraken over samenwerking, commitment
Gebaseerd op de principes van projectmanagement: beheersing van geld, tijd, informatie, personeel en proces	Gebaseerd op principes van procesontwerp en procesmanagement: afspraken over de inrichting van het samenwerkingsproces die gezamenlijk worden gemaakt, uitgevoerd en bijgesteld
Juridische vorm: voorkeur voor (openbare) aanbestedingen en contracten	Juridische vorm: naast contracten participatie in gezamenlijke rechtspersonen
Contractuele helderheid over regels en producten	Wederzijds vertrouwen is cruciaal voor een duurzame samenwerkingsrelatie tussen autonome partners

Door de nadruk op de lange termijn, interactie en wederkerigheid in PPS (zie hiervoor) kan een samenwerking tot stand komen die leidt tot vertrouwen en sterke verbindingen tussen actoren, voorbij een puur contractuele relatie. Hierdoor kunnen synergie en meerwaarde gecreëerd worden (Weihe, 2008: 157; Edelenbos & Klijn, 2007: 35). Meerwaarde en synergie zijn in theorie belangrijke elementen in (en motieven voor) een PPS. Axelrod (1984: 174): 'For cooperation to prove stable, the future must have a sufficiently large shadow.' De onderhouds- en beheerfase als concrete vormgeving van het lange termijn karakter van een PPS is dus een belangrijke fase (Wettenhall, 2008: 130).

Uit bovenstaande vergelijking blijkt dat er in het concessiemodel (waartoe DBFM(O) behoort; zie voor een nadere uitwerking hieronder) en het alliantiemodel een fundamenteel verschil aanwezig is als het gaat om samenwerken: bij de concessievariant is dat een formele samenwerking gebaseerd op regels en expliciete afspraken (contract), terwijl het in het alliantiemodel gaat om meer zachte factoren als (onderling) vertrouwen en dergelijke (Leendertse 2015; Reynaers, 2014). De vraag is dus of in de concessievariant een samenwerking tot stand kan komen, voorbij een puur contractuele relatie (Verhees, 2013: 228 e.v.), teneinde de beoogde meerwaarde en synergie te bereiken.

3 PPS-Concessie en DBFM(O)-structuur en resultaten in meer detail

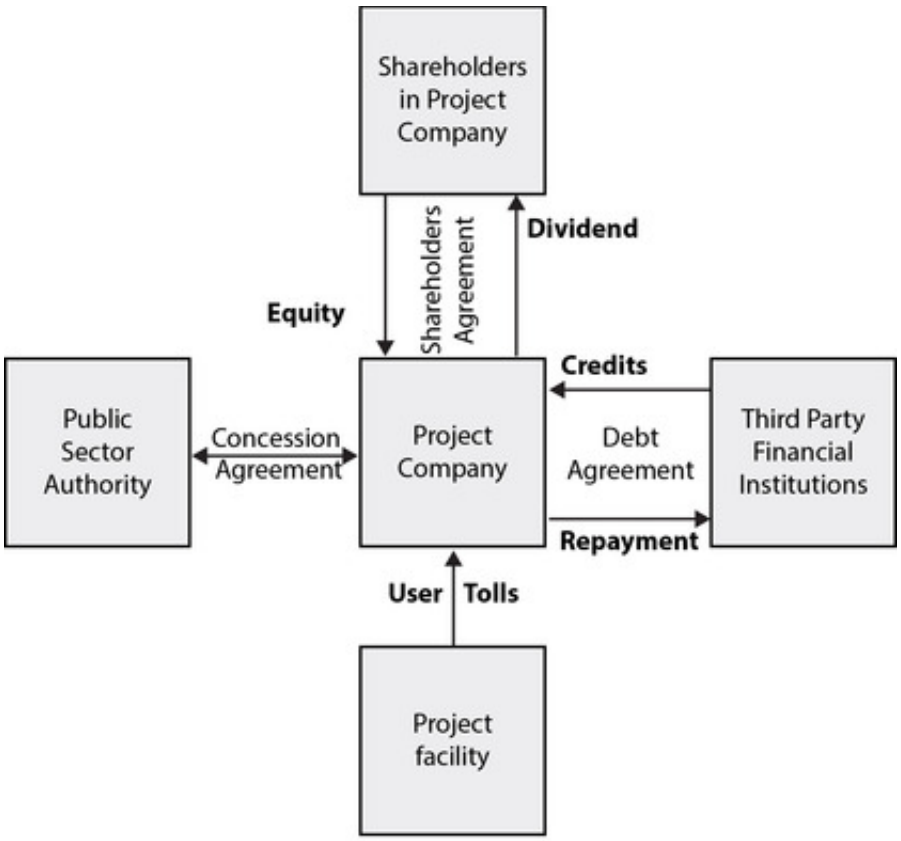
Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

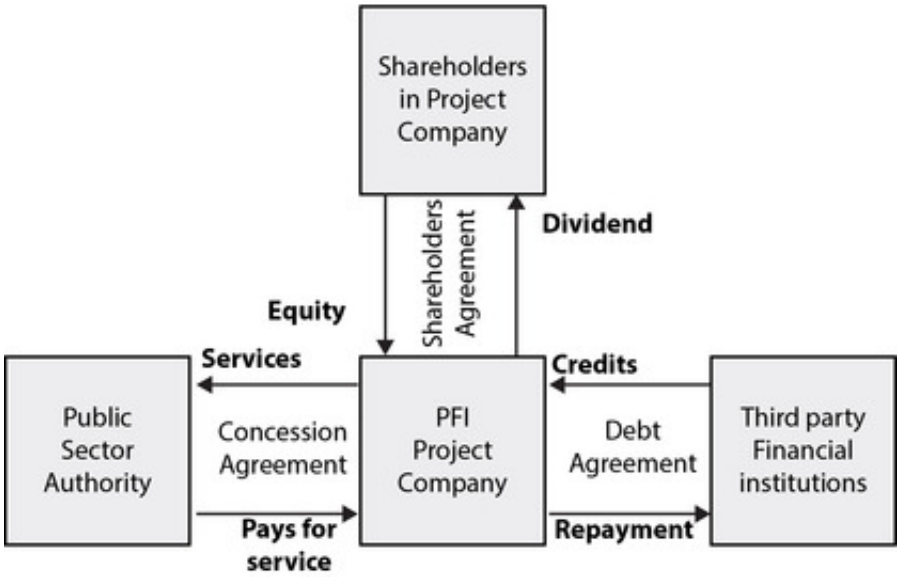
Bovenstaande drie elementen van meerwaarde van PPS worden qua borging op een specifieke wijze vorm gegeven binnen DBFM(O) als een bepaalde vorm van PPS.
Binnen het concessiemodel onderscheidt Koppenjan twee hoofdvormen: DBFM(O) en BOT, respectievelijk Design, Build, Finance, Maintain, Operate contracten en Build, Operate, Transfer contracten (zie figuur 2 en 3). Volgens Cartlidge (2006: 30) is de onderscheidende factor van BOT ten opzichte van DBFM(O) en andere modellen die de overheid hanteert, het feit dat de publieke partij geen garanties afgeeft aan de vraagzijde; er is geen sprake van publieke bekostiging via prestatieafhankelijke overheidsbetalingen in de beheerfase.

De organisatie van deze twee modellen onder de titel concessies ziet er in het algemeen als volgt uit. Het onderste deel in figuur 3 (het tweede plaatje) betreft de DBFM(O)-structuur.

Figuur 3 Concessie-structuren (bron: Aziz, 2007: 923)

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker





De private partij in deze figuren, de 'Project Company', lijkt een monolithisch geheel maar is dat niet. Zoomen we in op deze 'Project Company' of SPV – 'Special Purpose Vehicle' – en gerelateerde bedrijven dan valt op dat deze is samengesteld uit diverse private partijen met verschillende achtergronden, culturen, taken en verantwoordelijkheden. In de literatuur worden de volgende partijen onderscheiden (Grimsey & Lewis, 2004: 108-110; Cartlidge, 2006: 21-42; Leendertse, 2015) – zie ook figuur 4:

- De aandeelhouders die de 'Project Company' (SPV) oprichten en voorzien van risicodragend eigen vermogen. Dit zijn vaak grote bouwconcerns, grote facilitaire bedrijven of speciale op

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

PPS gerichte investeerders met voldoende inhoudelijke kennis op het gebied van PPS (het Engelse model) of grote banken (het Australische model) of een mix van beide.

- De financiers, vaak banken (en verzekeraars), die vreemd vermogen verstrekken in de vorm van leningen.

- Verzekeraars die aangetrokken worden door met name de aandeelhouders en de banken ten behoeve van het verzekeren en limiteren van specifieke risico's tegen bepaalde tarieven.

- De 'onderaannemers' die door de Project Company/SPV aangetrokken en betaald worden voor specifieke taken (inclusief de 'back-to-back' doorgecontracteerde risico's). Een gangbaar onderscheid is er tussen:

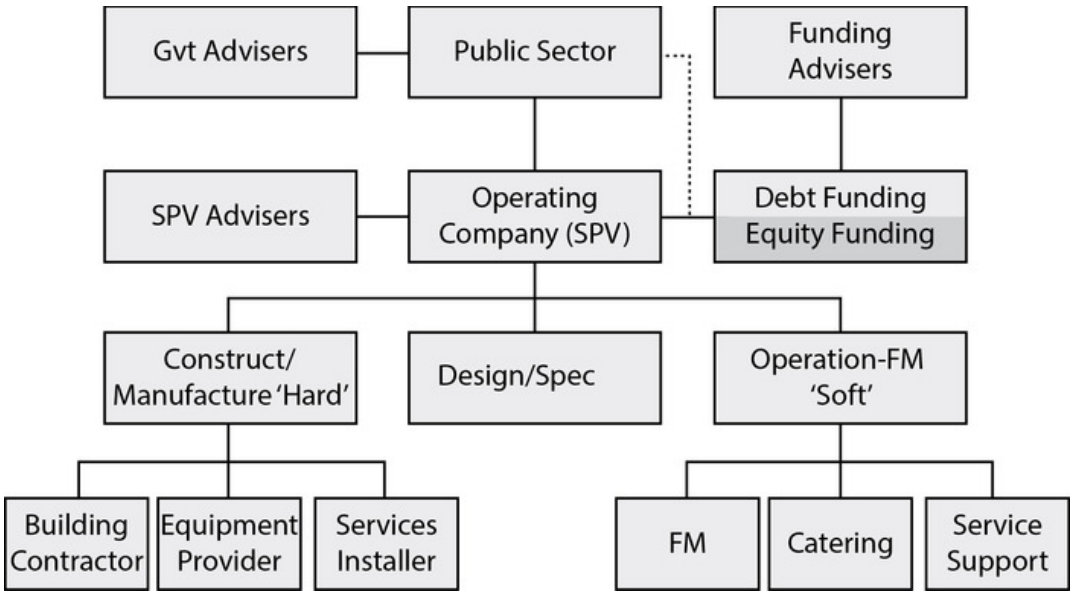
    - de bouw (incl. installaties) door bouw- en installatiefirma's; in Nederland vormen zij voor het Design & Build deel van de PPS-opgave veelal een bouwcombinatie;

    - het onderhoud en de 'operations' (het beheer) door onderhoudsbedrijven op het gebied van installaties en bouwkunde en door facility management bedrijven die schoonmaak, catering en dergelijke verzorgen.

- Diverse adviseurs zoals architecten, advocatenfirma's, financiële adviseurs, rating bureaus, de technische adviseurs voor de betrokken banken, de technische adviseurs voor de betrokken bouw- en onderhoudsfirma's, vaak ingenieursbureaus en dergelijke. Zij worden door de SPV, de financiers of de bouw- en onderhoudsfirma's aangetrokken en betaald.

Figuur 4 Privaat consortium in een PPS-concessie (Grimsey & Lewis, 2004: 110)

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Ook de overheid kan een samenstel zijn van diverse betrokken en deels bevoegde/verantwoordelijke overheidspartijen, die een gezamenlijk projectbureau inrichten of één van de overheidspartijen primair verantwoordelijk maken (Leendertse, 2015).

De prikkel tot presteren in de twee concessievormen hangt vooral samen met de financiële constructie:

- Door de output-benadering ontstaat ruimte voor in prijs-kwaliteit verschillende oplossingen die in een aanbesteding tot een winnaar leiden. Dat is diegene die deze ruimte het meest optimaal invult.

- Het private consortium krijgt pas betaald na het leveren van de dienst (conform de afgesproken prestatie, door de overheid of na levering van de dienst in een private transactie, bijvoorbeeld uit tolopbrengsten).

- Life-cycle optimalisatie ontstaat door bundeling en integratie van de projectfasen bij één opdrachtnemer.

De financiers in het private consortium zullen er vanuit het financiële motief voor zorgen dat de andere private partijen in het consortium de afgesproken output leveren. De financier wordt zo 'bondgenoot' van de publieke opdrachtgever (Ministerie van Financiën, 2010). Publieke en private belangen worden aldus uitgelijnd.

Effecten van PPS en DBFM(O)

Effectiviteit en efficiëntie van PPS, met name DBFM(O), is al geruime tijd onderwerp van onderzoek en debat, ook in Nederland. De bekende onderzoeken die PPS vergelijken met traditionele projecten (Duffield, 2008: 9-10), zijn veelal studies uit Angelsaksische landen:

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

- Treasury Taskforce Limited (2000), Value for money drivers in the private finance initiative; Arthur Andersen & Enterprise LSE voor HM Treasury;

- Mott-MacDonald (2002), Review of Large Public Procurement in the UK;

- Haskins, Gale, Kelly (2002), Creating and optimizing new forms of public-private partnerships in Seattle;

- National Audit Office NAO (2003), PFI: Construction Performance-Report by the Controller and Auditor General, UK Audit Office;

- Fitzgerald (2004), Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure;

- Allen Consulting Group, Duffield, Raisbeck (2007), Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia.

Deze studies concluderen dat PPS-projecten (veelal concessieprojecten) beter presteren dan traditionele projecten, op het gebied van kosten. Het verschil tussen concessie-projecten en traditionele projecten is minder pregnant als het gaat om tijdplanning (Duffield, 2008: 9). In een kritisch onderzoek stelt Unison (2005) dat de onderzoeken van Mott-MacDonald en National Audit Office methodologische problemen bevatten en dat ze daardoor PPS te positief beoordelen.

Vandaar dat het Nationale PPP Forum in Australië een onderzoeksopdracht verstrekte aan Duffield c.s. van de universiteit van Melbourne waarin de kritische noten over methodologie geadresseerd worden. Uit het vergelijkende onderzoek onder een steekproef van 67 PPS (met name concessie-)projecten en traditionele projecten verspreid over Australië (het betrof projecten van zeven Australische overheden) trekt hij de volgende conclusies (Duffield, 2008: 4-5):

- De 67 onderzochte projecten vormen een representatieve afspiegeling van publieke overheidsprojecten met een grote investeringswaarde.

- Er zijn in de studie voldoende data aanwezig om betrouwbare uitspraken te doen.

- PPS levert projecten op die veel dichterbij de verwachte kosten zitten dan de traditionele projecten. Gemeten vanaf de

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

initiële aankondiging van een project tot de actuele uiteindelijke kostprijs scoren PPS-projecten 31,5% beter dan de traditionele projecten.

- PPS-contracten hebben een gemiddelde kostenescalatie van 4,3% (post contractuitvoering), vergeleken met traditionele projecten die een kostenescalatie kenden van gemiddeld 18,0%. PPS-projecten kennen een grotere kostenbetrouwbaarheid dan traditionele contracten en er is weinig variatie in de kosten van een PPS-project nadat het contract getekend is.

- Vanaf de fase van de initiële aankondiging van een project tot de uiteindelijke oplevering scoren PPS en traditionele projecten met dezelfde betrouwbaarheid qua tijdplanning.

- In de fase voorafgaand aan de projectuitvoering worden PPS-projecten vaak vertraagd (gemiddeld 14,8%). Maar als een PPS-project eenmaal financieel geregeld is ('financial close'), was er sprake van slechts 2,6% vertraging (gemiddeld).

Een recent onderzoek van het Britse parlement is kritisch over de concessie-projecten – met name DBFM(O) – in het Verenigd Koninkrijk. Margaret Hodge, voorzitter van het Committee of Public Accounts: 'The UK has 700 Private Finance Initiative contracts, with a further 61 projects in procurement and many others where PFI is being considered as an option. But while Private Finance Initiative has delivered many new public buildings and services that might not otherwise have been built, it is far from clear that it has provided value for money. At present, Private Finance Initiative looks like a better deal for the private sector than for the taxpayer' (bron: www.parliament.uk). Het betreft hier vooral de concessies voor overheidshuisvestingsprojecten, waaronder ziekenhuizen, onder het Britse Private Finance Initiative-schema (PFI).

In een casestudie onder vier Amerikaanse PPS-programma's en vier Amerikaanse PPS-projecten (concessieprojecten) hebben Garvin en Bosso (2008) onderzocht of PPS als een effectieve wijze van infraontwikkeling kan worden beschouwd. Het beoordelingskader dat zij hiervoor hanteren, gaat uit van het balanceren van de belangen van: samenleving, overheid, industrie en marktontwikkeling. De casestudie geeft indicaties dat er een structurele onbalans is tussen deze belangen evenals hoge spanning tussen de vier belangen. De belangen van de industrie overheersen. Dit resulteert in hoge transactiekosten en relatief lage prestaties. De potentie van PPS is groot, maar dan is een betere balans tussen de genoemde belangen een voorwaarde.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

In dit verband is in Nederland ook discussie ontstaan rond de hoge transactiekosten die DBFM(O) met zich meebrengt. Niet alleen in de aanbestedings- en ontwerpfase maar ook in de onderhouds- en exploitatiefase (Algemene Rekenkamer, 2013; Beelen, 2008; Akkermans & Bult, 2013).

De vijf casestudies die Boardman, Poschmann en Vining (zie Hodge & Greve, 2005: 162-189) uitvoerden naar PPS-projecten (concessies) in de Verenigde Staten en Canada, leveren soortgelijke indicaties op. In de praktijk vindt er onvoldoende risicoverschuiving naar de marktpartijen plaats. Als het misloopt, dan worden de kosten bijna altijd afgewenteld op de overheid. Service tegen lagere kosten, het doel van PPS, blijkt moeilijk.

Casestudies onder vijf Engelse PPS-projecten leiden tot de conclusie van onderzoeker Pollit dat (DBFM-)concessies onder het Private Finance Initiative-schema beter presteren dan conventionele projecten. Ze zijn beter als het gaat om tijdplanning en budgetbeheersing, maar ook is er sprake van ‘design innovation’ (in Hodge & Greve, 2005: 207-230).

Geconcludeerd kan worden dat de diverse onderzoeken qua uitkomsten niet eenduidig zijn. Het lijkt erop dat de wijze waarop DBFM(O)-projecten op individueel (project)niveau zijn ingericht, van groot belang is voor de effectiviteit en efficiëntie van het project.

4 Wetenschappelijke en praktische reflectie op een vanzelfsprekende en groeiende DBFM(O)-praktijk?

Uit de hiervoor kort weergegeven beschrijving van DBFM(O) halen wij de belangrijkste ‘conventies’ over de ‘juiste’ structuur en inrichting van DBFM(O)-projecten en de effecten die met deze structuur behaald (kunnen) worden. Tevens stippen we daarbij behorende onderliggende ‘spanningen’ aan die (kunnen) voortkomen uit de DBFM(O)-structuur.

We richten ons daarbij op die elementen die voor de beoogde meerwaarde van DBFM(O) zorg zouden moeten dragen: private financiering, risico-verschuiving, langdurige samenwerking. De onderliggende ‘spanningen’ hebben betekenis, omdat ze ervoor zouden kunnen zorgen dat de beoogde positieve effecten van DBFM(O) worden ondergraven (zie paragraaf hiervoor). We beogen hiermee vooral beleidsonderzoek naar DBFM(O) te agenderen, maar zullen ter illustratie ook enkele Nederlandse voorbeelden noemen, evenals mogelijke oplossingsrichtingen.

1. DBFM(O) veronderstelt een evenwicht tussen de private risico’s en verantwoordelijkheden in de ‘BFM’-fase en de vrijheid en

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

bevoegdheden in de 'D'-fase (inclusief innovatie). Tegelijk is een spanning mogelijk tussen deze private vrijheid in het Design en bestaande (Nederlandse) instituties: ruimtelijke wet- en regelgeving en de Nederlandse planningcultuur, die door de overheid gedomineerd wordt en de private vrijheid flink kan inperken (Arts et al., 2012: 620; Boelens, 2010: 55; Faludi & Van der Valk, 1994: 7; Van de Klundert, 2008: 66). In het DBFM-project Coentunnel bleken deze vrijheid en bevoegdheid om te ontwerpen inderdaad beperkt en is het private consortium vooral een uitvoeringsorganisatie (Eversdijk & Korsten, 2008), terwijl wel vele verantwoordelijkheden en risico's (ook buiten de uitvoering) aan deze uitvoeringsorganisatie zijn gealloceerd.

Ook is een spanning mogelijk tussen deze private vrijheid in de 'D'-fase en de belangen van de verschaffers van vreemd vermogen, gelet op de specifieke vorm van (project)financiering waarbij alleen zekerheden aan het DBFM(O)-project zelf ontleend kunnen worden. Hierdoor kunnen innovaties zeer kritisch worden bekeken.

Een oplossingsrichting kan zijn om de planologische cultuur van het ministerie van Infrastructuur en Milieu meer te laten aansluiten bij de minder gedetailleerde werkwijze van bijvoorbeeld gemeentelijke planologen. De nieuwe omgevingswet voorziet in het opheffen van het verschil tussen de planologische regimes van de (huidige) Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening, wat hierbij kan helpen.

2. In theorie is de regel vanuit het risicomanagement helder als het gaat om de risico-verdeling in DBFM(O): *Het neerleggen van een risico bij een partij is daarbij afhankelijk van de competentie van deze partij om dit risico het beste te managen*. De vraag is hoe dit in de praktijk uitwerkt. Er kan spanning aanwezig zijn tussen deze inhoudelijke regel en de belangen en macht van opdrachtgever en verschaffers van vreemd vermogen, die zoveel mogelijk risico's bij de uitvoerende partijen (bouw, onderhoud, exploitatie) neer willen leggen. Voorbeelden zijn de zogenaamde 'lijstrisico's' en afhankelijkheden van 'derden' (gemeenten bijvoorbeeld) in het DBFM-project A15 Maasvlakte-Vaanplein, die niet per se het beste gemanaged kunnen worden door de private uitvoerende partijen, maar daar onder de druk van een biedingsproces en toepassing van de standaardovereenkomst wel gealloceerd werden (zie Janssen et al., 2010).

   Wellicht is een oplossingsrichting om de eenduidig toe te wijzen risico's te verdelen tussen de publieke en private partij en een derde categorie te introduceren, de *gedeelde* risico's.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

3. Door de gegroeide (specifieke) private financieringsvorm in DBFM(O) (projectfinanciering) worden verschaffers van vreemd vermogen, de financiers (banken), bondgenoot van de publieke opdrachtgever(s). Hierbij is een spanning aanwezig tussen dit belang en het belang van de financiers als partner in het private consortium. Hoe werkt deze 'tucht van de banken' in de praktijk uit op de ontwerpvrijheid en innovatief vermogen (zie ook punt 1), projectbeheersing, kosten en kwaliteit in de designfase, bouw, in het onderhoud en op de exploitatie? Hoe werkt de samenwerking in het consortium als het gaat om de banken in de diverse fasen? Hier is nog weinig over bekend.

4. In DBFM(O) is de samenwerking tussen publiek en privaat vooral op het contract gebaseerd. Er is een spanning aanwezig tussen samenwerking – wat 'vertrouwen' veronderstelt – en 'contract' – dat veelal gebaseerd op 'wantrouwen'. Zowel van de kant van de overheid als die van het bedrijfsleven is men op zoek naar manieren om de wederzijdse relaties vorm en inhoud te geven bij onder andere DBFM(O). Tegelijkertijd bestaat er verwarring over de richting die daarbij moet worden gekozen door een gebrek aan onderling vertrouwen en gebrek aan gelijkwaardigheid. Hierbij bestaat een sterke neiging tot juridisering, waarbij alles wordt vastgelegd in gedetailleerde regels en juridische procedures. Dit verhoogt tevens de transactiekosten (inclusief duur van de aanbesteding). Een oplossingsrichting is het specifiek aandacht vragen voor de borging van samenwerking bij de uitvoering. Door middel van een gedegen project-kick-off, reflectiesessies gericht op de samenwerking, en voeten-op-tafel-sessies kunnen de governance-afspraken in het contract in de praktijk worden gebracht. Dit stevige accent op de 'zachte waarden' kan meer prioriteit krijgen in Nederland, in navolging van Amerikaanse infrabeheerders in bijvoorbeeld Arizona en California, die deze vormen van 'partnering' verplicht stellen.

5. In DBFM(O) hebben de publieke en private consortia vooral oog voor elkaar (zie ook punt 4). Echter, de partijen in de omgeving van het project (bewoners, eindgebruikers, belangengroepen enz.) hebben grote invloed op het project of willen invloed uitoefenen (en doen dat ook). Er is een spanning aanwezig door het contractuele karakter van DBFM(O), een verbintenis tussen twee partijen, en de werkelijkheid die uit veel meer partijen/actoren bestaat – zie ook Verhees (2013). Een voorbeeld van een oplossingsrichting hiervoor is het Ruimte voor de Rivier-programma (overigens geen DBFM), waarbij het organiseren van 'transitierituelen' zijn gebruikt om de omgeving te betrekken bij de start en voortgang van het project (Van den Ende & Van Marrewijk, 2014). Door een fase gezamenlijk af te sluiten en een

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

nieuwe fase te beginnen krijgen betrokken stakeholders de mogelijkheid weer verder te kijken. Hierdoor wordt het project veel meer deel van de belevingswereld van de omwonenden, die het project als 'eigen' gaan beschouwen. Voorts kunnen marktpartijen in de aanbiedingsfase bijvoorbeeld via vervlechting van aanbesteding- en planprocedures bij de inspraakrondes van bijvoorbeeld de Tracéwetprocedure al horen wat de omgevingspartijen belangrijk vinden en daarmee hun biedingen verbeteren om zo weggebruikers- en omgevingsvriendelijke biedingen te doen (zie Arts et al., 2012). Naast deze institutionele mogelijkheid kunnen bewoners ook een serieuze positie krijgen in het beoordelingsproces rond aanbesteding. Zo zaten bij het DBFM-traject A12 Lunetten-Veenendaal vertegenwoordigers van een bewonersgroep in de beoordelingscommissie voor het aspect hinder en hinderbeleving. Dit leidde tot voorstellen rond hinder(beleving), die de winnende marktpartij zelf omzette in extra vereisten in het DBFM-contract. Het resultaat was dat de bewoners zich gehoord voelden, geen beroep aantekenden bij de rechter en een onafhankelijke evaluatie een hoge waardering liet zien vanuit de omgeving (Arts et al., 2012; Verhees, 2015: 26). Ten slotte is de jarenlange onderhoudsperiode misschien wel de belangrijkste fase om omgeving en weggebruikers betrokken te houden. Juist dan kan een derde partij het verschil maken tussen een levend contract, dat zich aanpast aan omstandigheden en een verouderd papier in een bureaula.

6. Een langjarige verbintenis en focus op dienstverlening veronderstellen flexibiliteit. Immers, het project vindt plaats in een complexe werkelijkheid, waardoor veranderingen (in actoren, gedrag, effecten, relaties, gebruik van assets enz.) een gegeven zijn. Er is een spanning aanwezig door de contractvorm in DBFM(O), die juist wil fixeren. Voorbeelden zijn de casestudie van Verweij (2015), die onverwachte gebeurtenissen in de realisatiefase van het DBFM-project A15 Maasvlakte-Vaanplein onder de loep nam, en de casestudie van Verhees (2013), die de onderhouds- en beheerfase van het DBFMO-project Montaigne Lyceum bestudeerde, waarbij de invloed van de gebruikers van de school zorgde voor een dusdanige dynamiek dat uiteindelijk niet meer naar de letter van het contract, maar naar de geest van het contract gehandeld werd (na het doormaken van een crisis in het project). De oplossing kan worden gezocht in het verleggen van de aandacht en onderzoek van ex-ante governance-praktijken naar ex-post governance-praktijken (Van Marrewijk & Smits, 2015). Hierdoor kan de interne dynamiek van een DBFM(O) beter worden begrepen en aangestuurd. Deze inzichten kunnen dan worden verwerkt in de ontwikkelfase en contracten.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Deze conventies en mogelijke onderliggende spanningen of dilemma's in de DBFM(O)-praktijk in Nederland zijn een eerste aanzet om dit verder te onderzoeken. Het verdient aanbeveling dat de diverse wetenschappelijke disciplines in Nederland (civiele techniek, bestuurskunde, recht, planologie, economie, antropologie enz.), de overheid en de marktpartijen in onderzoek en debat hierop reflecteren en de spanningen en daarmee DBFM(O)-'conventies' bespreekbaar en 'aanpasbaar' maken. De ruimtelijke inrichting en de Nederlandse samenleving die moet profiteren van deze grote projecten, eisen een dergelijke kritische houding van alle partijen.

Literatuur

Akkermans, C., & Bult, M. (2013). Gunning pps-projecten kan sneller en goedkoper. *Cobouw*, 15 mei.

Algemene Rekenkamer. (2013). *Contractmanagement bij DBFMO-projecten*. Den Haag, 6 juni.

Arts, J., Van Looij, A., Wassenaar, O., & Nagelkerke, M. (2012). Vervlechting van publiekrechtelijke en aanbestedingsprocedures: een inleiding en praktisch denkmodel. *Tijdschrift voor Aanbestedingsrecht*, *9*(6), 620-639.

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Aziz, A. (2007). Successful Delivery of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development. *Journal of Construction Engineering and Management, 133*(12), 918-931.

Beelen, W.A. (2008). *DBFM en transactiekosten: een onderzoek naar de transactiekosten en de reductiemogelijkheden hiervan binnen het inkoopproces van een DBFM overeenkomst*. Eindhoven: TU Eindhoven.

Boelens, L. (2010). Theorizing practice and practising theory. *Planning Theory*, *9*(1), 28-62.

Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-Private Samenwerking – De interactie centraal*. Proefschrift Universiteit Twente, Enschede.

Cartlidge, D. (2006). *Public Private Partnerships in Construction*. London/New York: Taylor & Francis.

Commissie Private Financiering van Infrastructuur (CPFI). (2008). *Rapport: Op de goede weg en het juiste spoor: Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur*. Den Haag.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Deloitte (2003). *Evaluatie Aanbestedingsfase PPS-A59*. In opdracht van Provincie Noord-Brabant, Minister van Verkeer en Waterstaat en Kenniscentrum PPS van Ministerie van Financiën. Den Haag.

Duffield, C. (2008). *Report on the performance of PPP projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects*. National PPP Forum - Benchmarking Study, Phase II, University of Melbourne, Melbourne.

Edelenbos, J., & Klijn, E. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society, 39*, 25-50.

Eversdijk, A. (2013). *Kiezen voor publiek-private samenwerking* (proefschrift Universiteit Maastricht). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Eversdijk, A., & Korsten, A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. *Bestuurswetenschappen*, *62*(3), 29-56.

Faludi, A., & Van der Valk, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Garvin, M., & Bosso, D. (2008). Assessing the Effectiveness of Infrastructure Public-Private Partnership Programs and Projects. *Public Works Management & Policy*, *13*(2), 162-178.

Grimsey, D., & Lewis, M. (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Hodge, G., & Greve, C. (Ed.). (2005). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Bodmin, UK: MPG Books.

Hodge, G., & Greve, C. (2008). The PPP phenomenon: Performance and governance insights. In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative Governance* (pp. 93-112). Canberra: ANU E Press.

Iossa, E., Spagnolo, G., & Velez, M. (2007). *Contract Design in Public-Private Partnerships*. Report prepared for the World Bank, Final Version September 2007, Washington, DC.

Janssen, J.G.J,, Orobio de Castro, D.C., & De Groot, I. (2010). De rijksbrede model DBFM(O) Overeenkomst, de eerste ervaringen. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, *3*(9), 902-910.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Leavitt, W., & Morris, J. (2007). Public Works Service Arrangements in the 21st Century – The Multiple-Sector Partnership as an Alternative to Privatization. *Public Works Management & Policy*, *12*, 325-330.

Leendertse, W. (2015). *Publiek-private interactie in infrastructuurnetwerken – Een zoektocht naar waardevolle marktbetrokkenheid in het beheer en de ontwikkeling van publieke infrastructuurnetwerken*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Lenferink, S. (2013). *Market involvement throughout the planning lifecycle – Public and private experiences with evolving approaches integrating the road infrastructure planning process*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Lenferink, S. (2015). *Marktbetrokkenheid bij Infrastructuurontwikkeling – 10 Lessen voor het Plan- en Aanbestedingsproces*. Radboud Universiteit Nijmegen / Rijksuniversiteit Groningen / Rijkswaterstaat, Utrecht.

Lenferink, S., Tillema, T., & Arts, J. (2008). *The potential of a life-cycle approach for improving road infrastructure planning in the Netherlands*. Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk, Santpoort.

Ministerie van Financiën. (2010). *DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010, Minder geld, meer prestatie*. Bijlage bij Kamerbrief 11 juni 2010. Den Haag.

Ministerie van Financiën. (2012). *DBFM(O) Voortgangsrapportage 2012*. Den Haag.

OECD. (2008). *Public-Private Partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. Paris.

Osborne, S. (Ed.). (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*. New York/London: Routledge Taylor & Francis Group.

Priemus, H., Flyvbjerg, B., & Van Wee, B. (Eds.). (2008). *Decision-Making on Mega-Projects – Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Regeerakkoord VVD-PvdA. (2012). *Bruggen slaan* (Kabinet-Rutte II). Den Haag.

Reynaers, A.M. (2014). *It takes two to tangle – Public-private partnerships and their impact on public values*. Proefschrift Vrije

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Universiteit Amsterdam, Amsterdam.

Ridder, H. de. (2009). Grote bouwprojecten zijn gedoemd uit de hand te lopen. *de Volkskrant*, 28 februari.

Rijkswaterstaat. (2011). *Ondernemingsplan 2015*. Den Haag.

Rosenau, P. (Ed.). (2000). *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge/London: The MIT Press.

Unison. (2005). *The Private Finance Initiative: A Policy Built on Sand*. A Report for Unison by Prof. Alyson Pollock.

Van de Klundert, A. (2008). *Ruimte tussen overheid en markt: Met concessies naar transparantie en effectiviteit*. Gouda: Habiforum.

Van den Ende, L., & Van Marrewijk, A.H. (2014). The ritualization of transitions in the project life cycle: A study of transition rituals in construction projects. *International Journal of Project Management, 32*(7), 1134-1145.

Van den Hof, J. (2006). *PPS in de polder: De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Van Marrewijk, A.H., & Smits, K. (2015). Understanding Cultural Practices of Governing in the Panama Canal Expansion Megaproject. *International Journal of Project Management* (forthcoming).

Verhees, F. (2013). *Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Verhees, F. (red.). (2015). Dossier DBFM in de wegenbouw. *Verkeerskunde*, 66(1), 23-31.

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*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Weihe, G. (2008). Public-Private Partnerships and Public-Private Value Trade-Offs. *Public Money & Management*, *28*(3), 153-158.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Wettenhall, R. (2008). Public-private mixes and partnerships: A search for understanding. *The Asia Pacific Journal of Public Administration, 30*(2), 119-138.

© Boom bestuurskunde