



Mark van Twist, Erik-Hans Klijn, Jurian Edelenbos en Michiel Kort

Prof. dr. M.J.W. van Twist is buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van Berenschot Procesmanagement.

Dr. E.H. Klijn is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en visiting professor aan de School of Public Policy van de Universiteit van Birmingham.

Dr. J. Edelenbos is universitair docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ir. M.B. Kort is senior adviseur bij Berenschot Procesmanagement. Daarnaast is hij verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De praktijk van publiek-private samenwerking

HOE MANAGERS OMGAAN MET COMPLEXE PPS-PROJECTEN¹

Hoewel publiek-private samenwerking (PPS) op vele gebieden ingang vindt, blijkt een succesvolle realisatie verre van eenvoudig. Dat valt ongetwijfeld deels terug te voeren op gebrek aan ervaring met de juridische en financiële aspecten van dergelijke projecten. Maar het heeft zonder twijfel ook te maken met de lastige afwegingen waarvoor managers bij de realisatie komen te staan. Ze moeten aandacht hebben voor draagvlak, maar ook zorgen voor voldoende daadkracht. Ze moeten zorgen voor betrokkenheid van relevante partijen, maar ook het proces beheersbaar zien te houden. Ze moeten flexibel, maar ook vasthoudend zijn. In dit artikel doen we verslag van een onderzoek naar de wijze waarop managers met die lastige afwegingen omgaan. Onze belangrijkste conclusie luidt dat managers die in publiek-private samenwerking met dergelijke lastige afwegingen te maken krijgen, ze niet als dilemma's ervaren, in de betekenis van onvermijdelijke maar ook eigenlijk onmogelijke keuzes. En wel omdat ze zich er 'gewoon' gaandeweg doorheen slaan.

Inleiding

Publiek-private samenwerking (PPS) krijgt de laatste tijd veel aandacht. Die aandacht is echter doorgaans nogal eenzijdig gericht op de juridische en financiële aspecten van PPS, bijvoorbeeld samenhangend met de manier waarop de samenwerking tussen partijen in contractvorm is gegoten (zie Kenniscentrum PPS, 2001; 2002). Dit is echter maar één invalshoek op PPS. Onderzoek geeft aan dat management van PPS-projecten van cruciale betekenis is voor het welslagen daarvan. PPS-projecten kennen in de regel een langdurig en complex realisatieproces. Het bereiken van een bevredigende uitkomst is verre van eenvoudig en kost veel managementinspanningen.

Wat ons fascineert is de rol van managers in PPS-projecten, en dan met name de lastige keuzes waarvoor managers staan in hun dagelijkse werkzaamheden binnen die projecten. Kiezen managers voor zoveel mogelijk openheid en proberen ze op deze manier meer steun te verwerven voor een oplossing? Of kiezen ze

juist voor meer geslotenheid en proberen ze langs die weg het proces te versnellen? Dit artikel doet verslag van een onderzoek naar de wijze waarop managers bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten die zijn vormgegeven als PPS, afwegingen maken ten aanzien van dergelijke lastige kwesties; en die wij hier benoemen als 'dilemma's'.

1. PPS bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten

Voor de aanpak van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten is doorgaans de intensieve betrokkenheid van vele publieke en private partijen een eerste vereiste, naast die van de direct verantwoordelijke (lokale) overheid. Het maakt daarbij eigenlijk niet uit of het nu gaat om bijvoorbeeld de verlenging van de A4, de herontwikkeling van het Rotterdamse Centraal Station of de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Het management van dergelijke projecten is verre van eenvoudig. Daar zijn enkele helder te duiden kenmerken debet aan (zie onder meer Van Twist en Kort, 2005):

1. ruimtelijke ontwikkelingsprojecten kenmerken zich door schaalvariëteit: ze spelen op meerdere bestuursniveaus tegelijk en vragen om een gecoördineerde inzet van overheden op het lokale, regionale en landelijke schaalniveau en soms ook het Europese schaalniveau. Zelfs als problemen duidelijk zijn toe te schrijven aan een enkel schaalniveau, bijvoorbeeld het grondgebied van een gemeente, is de oplossing ervan doorgaans niet mogelijk zonder hulp en medewerking van overheden die op andere schaalniveaus actief zijn;
2. ruimtelijke ontwikkelingsprojecten vragen om een aanpak die ruimte laat voor de inbreng en betrokkenheid van vele partijen: bewoners en hun organisaties, vrijwilligersorganisaties, projectontwikkelaars en andere private partijen. De inzet van overheden alleen is zelden of nooit afdoende om tot een adequate oplossing van de problemen te komen. Niet voor niets wordt in deze context veelvuldig gesproken over publiek-private samenwerking en interactieve of participatieve vormen van bestuur;
3. ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn te bezien vanuit verschillende invalshoeken die elk eigen accenten leggen en andere waarden op de voorgrond plaatsen bij het kiezen van een mogelijke oplossingsrichting of aanpak, denk maar aan: rechtszekerheid, efficiëntie en ruimte voor participatie. In de omgang met concrete probleemsituaties komt dat tot uiting in lastige dilemma's, zoals de afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid, tussen responsief en betrouwbaar zijn of tussen solidariteit en prestatiedrang;
4. ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn inherent verbonden met meerdere doelstellingen die in elkaars verlengde kunnen liggen, maar even zo goed onderling strijdig met elkaar kunnen zijn. Hoe complex dat ligt blijkt wel uit het feit dat het mogelijk is om een versterking van de positie van stedelijke woonmilieus te realiseren door bijvoorbeeld koopwoningen aan te bieden voor de hogere inkomens, maar dat een dergelijke beleidsoptie alleen kansrijk kan zijn als er ook aandacht is voor de kwaliteit van de leefomgeving en de

veiligheid, de bereikbaarheid met de auto en voor het niveau van publieke voorzieningen zoals onderwijs en kinderopvang. Investeren in al deze aspecten kan soms weer verdringingseffecten oproepen ten aanzien van andere zaken die ook al relevant zijn, zoals de arbeidsmarktpositie van de huidige bewoners of de begeleiding van sociaal kwetsbaren;

5. ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn vaak ambigu en in staat om door de tijd van gedaante te veranderen. Niet alleen is immers de variëteit in verlangens en voorkeuren of normen en waarden groot, ook de dynamiek daarin valt vaak nauwelijks te onderschatten. Opvattingen die op het ene moment courant zijn over de herontwikkeling van een stationslocatie of de oprichting van een wijkontwikkelingsmaatschappij, kunnen op het volgende moment weer als achterhaald worden beschouwd;
6. ruimtelijke ontwikkelingsprojecten kunnen onderling sterk met elkaar vervlochten zijn: het ene project staat niet los van het andere, maar is daar via achterliggende oorzaken dan wel via de opgeroepen effecten sterk mee verbonden. Een beslissing in het ene project heeft onvermijdelijk gevolgen voor het andere. De keuze voor een bepaald tracé van een spoorlijn of de keuze om de spoorlijn te ondertunnelen of niet, beïnvloedt de mogelijkheden voor ontwikkeling van woningbouw en kantoren in de omgeving.

De vraagstukken die in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten spelen, zijn talrijk en dikwijls buitengewoon complex. Belangen van de betrokken actoren staan vaak haaks op elkaar, tegenstellingen moeten worden overbrugd en er moet worden gelaveerd tussen verschillende gevoeligheden.

Om dergelijke projecten concreet ter hand te nemen wordt geëxperimenteerd met nieuwe beleidsconcepten en innovatieve governance-arrangementen, waarvan publiek-private samenwerking (PPS) een voorbeeld is. Publiek-private samenwerking is te omschrijven als een

'min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gezamenlijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld' (Klijn en Teisman, 2000).

Er is de laatste tijd veel aandacht voor PPS. Zowel publieke als private partijen tonen grote interesse in en bereidheid tot PPS. Publiek-private samenwerking heeft de wind mee en wordt beschouwd als een van de belangrijkste nieuwe horizontale vormen van sturing (governance) in de moderne netwerksamenleving. Hoewel publiek-private samenwerking op vele gebieden ingang vindt, blijkt een succesvolle realisatie verre van eenvoudig. Deels is dat terug te voeren op gebrek aan ervaring met de juridische en financiële aspecten van dergelijke projecten, maar deels ook heeft het ook te maken met de lastige afwegingen waarvoor managers bij de realisatie komen te staan (Edelenbos, 2000; Van Twist, 2002).

2. Management van PPS: tussen ambitie en risicomijding

De ambities die met PPS-projecten verbonden worden, zijn doorgaans hoog – denk aan het creëren van meerwaarde, innovatie, grotere efficiëntie en snellere besluitvorming. Hetzelfde geldt voor de benodigde organisatorische inspanningen om die projecten ook daadwerkelijk te realiseren. Het algemene beeld dat ontstaat bij het bekijken van onderzoek naar de besluitvorming bij PPS-projecten, is dat interacties vaak tijdrovend zijn en moeizaam verlopen en dat de beoogde meerwaarde in de praktijk vaak slechts moeilijk te realiseren valt (zie vooral Van Ham en Koppenjan, 2002, maar ook Canoy, Janssen, Vollaard, 2001; Klijn en Teisman, 2003).

Samenwerken is een woord dat in eerste instantie vooral warme associaties oproept, maar het is ook de omschrijving van een werkwijze die in de praktijk lang niet altijd even gemakkelijk te realiseren valt (Van Twist, 2001). Wanneer belangen niet per definitie in lijn liggen met elkaar, verantwoordelijkheden uiteenlopen, informatie verspreid is over meerdere partijen, rationaliteiten conflicteren, opvattingen over de urgentie van problemen verschillen en de ideeën over waar het heen moet voortdurend verschuiven tussen en binnen partijen, is samenwerking vaak buitengewoon lastig tot stand te brengen en vol te houden. Na de euforie over ‘samen sterker’ in adviesnota’s, beleidsplannen, convenanten en ontwikkelingsvisies zijn dan ook vaak kritische geluiden te horen over de moeizame praktijk van samenwerking. Partijen beklagen zich over ‘vrijblijvend gepolder’ en ‘praatcircussen’ waar niemand iets mee opschiet. Iedereen bemoeit zich met alles. En iedereen moet ineens met iedereen in gesprek. Processen duren en duren maar zonder dat concrete voortgang te constateren valt. Stroperigheid is dan de klacht die naar voren wordt gebracht (Esselbrugge, 2003).

De achilleshiel bij samenwerking en coproductie in PPS-projecten ligt in het management van interacties (Van Ham en Koppenjan, 2002). Aan de ene kant hebben partijen grote moeite om een geëigende organisatievorm te vinden. Bij gebrek aan beter wordt dan al gauw teruggegrepen op beproefde vormen van contractering, wat gepaard gaat met publieke planvoorbereiding en scheiding van verantwoordelijkheden, geheel in lijn met de organisatorische aanbevelingen vanuit een contractuele visie op PPS. De winst van een dergelijk strak contractueel stramien valt echter tegen. Het laat weinig ruimte voor inhoudelijke verrijking en kansen voor scopeverbreding door het management worden gemist (Van Ham en Koppenjan, 2002).

Maar ook in samenwerkingsprojecten waarin in eerste instantie wel gekozen wordt voor een brede aanpak die sterk gericht is op coproductie, is management een struikelblok. Hier hebben partijen vaak te veel moeite om een dergelijk ingewikkeld proces te ondersteunen en begeleiden. Er ontstaat daarin wel een zekere variatie, maar doordat goede selectiemechanismen ontbreken, worden projecten een optelsom van een enorme hoeveelheid ambities waardoor ze onbetaalbaar of onrealiseerbaar worden. Het blijkt kortom moeilijk om de selectie goed te managen. Kortom, bij het analyseren van het interactieverloop van coproductie bij PPS blijkt dat de samenhang tussen ambitieniveau en de gekozen organisatievorm in

relatie tot de managementbenadering niet steeds goed wordt onderkend. Een hoog ambitieniveau met veel coproductie vergt veel inspanning op het terrein van procesmanagement, terwijl een snelle keuze voor een beperkt ambitieniveau en een sterke nadruk op contracten en scheiding van verantwoordelijkheid meestal leidt tot beperkte meerwaarde en inhoudelijke verrijking (Klijn 2002). Daarom is het interessant te onderzoeken welke keuzes managers maken in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en hoe ze deze keuzes ervaren.

Managers van PPS-projecten moeten naar ons idee zien te overleven in een wereld vol dilemma's, dat wil zeggen in een omgeving waarin ze bij voortduring worden geconfronteerd met afwegingen tussen alternatieven die zijn terug te voeren op uiteenlopende waarden, en daardoor moeilijk, zo niet onmogelijk met elkaar te verenigen zijn.

3. Dilemma's bij het management van PPS-projecten

Dilemma's zijn lastig voor mensen die daarmee geïmpliceerde keuzes moeten maken (Handy, 1994; Hampden-Turner, 1990). De oplossing van het ene probleem roept bij een kwestie die de vorm heeft van een dilemma, een ander probleem (weer) in het leven. Positieve effecten op het ene front, leiden onvermijdelijk tot negatieve bijeffecten op een ander front. Een keuze die recht doet aan de ene doelstelling, blijkt ineens ten koste van de andere te gaan. Een beslissing die probeert aan de wensen van de een tegemoet te komen, blijkt het ongenoegen van een ander op te roepen (zie ook Hoogerwerf, 1995).

Het management van publiek-private samenwerking bij complexe ruimtelijke projecten brengt lastige afwegingen met zich mee die als dilemma te omschrijven zijn. Wat te denken bijvoorbeeld van de lastige afweging tussen betrokkenheid van partijen toestaan en het project beheersbaar houden, de strategische keuze tussen concurrentie aangaan of juist de samenwerking opzoeken en de beslissing om in volledige openheid of juist in geslotenheid een ruimtelijk inrichtingsproject te realiseren.

In het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, naar mogelijke dilemma's die spelen bij het management van publiek-private samenwerking bij ruimtelijke PPS-projecten, hebben we eerst een aantal overkoepelende thema's gezocht waarvoor geldt dat er naar onze inschatting verschillende dilemma's tegelijkertijd spelen en die derhalve als algemene noemer kunnen gelden voor een verzameling van onderling samenhangende lastige afwegingen. Na bestudering van relevante literatuur (zie onder meer: De Bruijn et al., 2004; Van der Ham en Koppenjan, 2002; Canoy, 2001; Osborne, 2000; Nooteboom, 1998; Kouwenhoven, 1991) en op basis van onze eigen kennis en ervaring met dit veld van onderzoek zijn we daarbij uitgekomen op de volgende vier thema's:

1. omgang met partijen: bij dit thema concentreren wij ons vooral op de manier van involveren van partijen bij de voorbereiding en realisatie van complexe ruimtelijke projecten. Vragen die hierbij spelen zijn bijvoorbeeld: op basis van welke afweging worden partijen betrokken bij het ruimtelijke project, hoe is de verhouding tussen het project en haar omgeving met stakeholders;

2. *strategische oriëntatie*: bij dit thema staat de strategie van de projectleiding ten aanzien van een aantal zaken centraal, zoals communicatie, uitvoeren onderzoek, aangaan van contracten, et cetera. Vragen die hierbij spelen zijn bijvoorbeeld: hoe worden de afspraken tussen projectleiding en stakeholders vastgelegd, welke wijze van communiceren met de omgeving over het project wordt gevolgd, hoe worden zaken waarover onduidelijkheid bestaat via onderzoek uitgezocht;
3. *stijl van de projectleiding*: bij dit thema richten wij ons op de wijze waarop de project/procesmanager het ruimtelijk vraagstuk aanpakt. Elementen die daarbij aan de orde komen, zijn onder andere de mate van flexibiliteit in het opereren van de procesmanager, in hoeverre de procesmanager zich oriënteert op het creëren van vruchtbare relaties met andere actoren (zowel leden van de projectorganisatie als daarbuiten);
4. *procesdynamica*: bij dit thema oriënteren wij ons op hoe binnen ruimtelijke PPS-projecten wordt aangekeken tegen en omgegaan met de grilligheid van het proces van samenwerking. Zo komen zaken aan de orde als: aansturing op proces of op inhoud, toewerken naar een bepaald resultaat of een open insteek wat betreft de uitkomsten van samenwerking, of er waarde wordt gehecht aan het (vroegtijdig) committeren aan bepaalde zaken of dat men de behoefte heeft om bewegingsvrijheid te behouden.

Per thema onderscheiden we een aantal verschillende, maar tegelijkertijd wel duidelijk met elkaar samenhangende afwegingsvraagstukken of dilemma's. Dat is grafisch inzichtelijk te maken door het construeren van zogenaamde spanningsbogen. In deze spanningsbogen worden dilemma's rond een thema gebundeld en in samenhang getoond. Het nut van deze bundeling is dat zo onderling consistente keuzecomposities inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Afbeelding 1.

- Omgang met partijen:
 - o betrokkenheid versus beheersbaarheid
 - o variëteit versus representativiteit
 - o horizontale verhoudingen versus verticale verhoudingen
 - o openheid versus geslotenheid
- Strategische oriëntatie:
 - o draagvlak versus daadkracht
 - o communiceren versus conflicteren
 - o onderzoek als *joint factfinding* versus onderzoek als stand-aloneproces
 - o vertrouwen versus contracten
- Stijl projectleiding:
 - o resultaatgericht versus interactiegericht
 - o intern versus extern gericht
 - o reactief versus proactief
 - o flexibel versus vasthoudend
- Procesdynamica:
 - o sturing op inhoud versus sturing op proces
 - o doelrealisatie versus doelzoekend
 - o ontwerpen versus ontwikkelen
 - o commitment versus bewegingsvrijheid

4. Opzet en uitvoering van het empirisch onderzoek

Het doel van ons onderzoek was te ontdekken in hoeverre managers in hun strategische keuzen bij ruimtelijke projecten deze dilemma's ook daadwerkelijk als zodanig ervaren. We wilden weten welke keuzes zij maakten ten aanzien van in de literatuur genoemde spanningen en of ze daarbij voelen dat het inderdaad om dilemma's gaat. Dus of deze keuzes zich voordeden in de vorm van ook als zodanig beleefde 'gedwongen afwegingen tussen twee onderling strijdige mogelijkheden'. In deze paragraaf maken we duidelijk hoe het onderzoek hiernaar is opgezet en uitgevoerd.

Het streven bij de opzet van dit onderzoek is steeds geweest om gegevens te verzamelen bij respondenten die zelf als proces- of projectmanager in de praktijk van PPS werkzaam zijn. Daarbij wilden we ook gegevens over meerdere projecten verzamelen. Alleen dan is het immers mogelijk om een breed beeld te krijgen van welke keuzes managers (moeten) maken.

Dit heeft geleid tot een sterk kwantitatieve aanpak met nadruk op een uitgebreide gesloten vragenlijst. Om te zorgen dat we de gegevens ook daadwerkelijk verkregen van de betreffende manager in het project, is de vragenlijst in het bijzijn van de managers afgewerkt en niet opgestuurd of per e-mail afgenomen. Dit was weliswaar een intensieve methode, maar garandeerde ons wel dat de gevraagde gegevens echt afkomstig waren van de manager(s) die verantwoordelijk waren voor het project in kwestie.

Met managers bedoelen we al diegenen die in de projecten activiteiten verrichten op het gebied van coördinatie, betrekken van partijen, conflictoplossing en -beheersing, bewaken van de voortgang, et cetera. Daarbij kan het overigens gaan om activiteiten die op verschillende verantwoordelijkheids- of taakgebieden liggen: financiën, aanbesteding, marktbetrekking, communicatie, ruimtelijke kwaliteit, procesbegeleiding of projectontwikkeling.

Managers werden geselecteerd door eerst het project als geheel globaal te bekijken en zo de invulling van het management te analyseren. Bij twijfel werd contact gezocht met personen uit het project (bijvoorbeeld een projectbureau als dat aanwezig was) om ons oordeel te controleren. Tijdens het gesprek werd behalve het 'langslopen' van de vragenlijst ook naar achtergronden van het project gevraagd. Maar de meeste tijd werd toch besteed aan het beantwoorden van de vragenlijst die vooraf was opgesteld.

Om de dilemma's in kaart te brengen, maar ook om de opvattingen van managers over de uitkomsten te achterhalen, hebben we voor elke pool van een dilemma vragen geconstrueerd.

De vragen zijn terug te voeren op de vier clusters van dilemma's die uit de literatuur en praktijkervaringen als meest relevant naar voren kwamen. Voor elk cluster onderscheiden wij vier dilemmavormen die elk afzonderlijk zijn gevormd door twee verschillende polen. Deze polen zijn weer vertaald in elk drie indicatoren (items). Box 1 bevat een voorbeeld van een set van vragen.

In totaal zijn achttien PPS-projecten meegenomen in dit onderzoek. Van deze achttien projecten zijn in totaal 37 managers gesproken.

Box 1.

Dilemmacluster 'omgang met partijen' als voorbeeld

Dit cluster bestaat uit de volgende vier dilemma's:

- Betrokkenheid versus beheersbaarheid
- Variëteit versus representativiteit
- Horizontale versus verticale verhoudingen
- Openheid versus beslotenheid

Eén *dilemma*paar is 'betrokkenheid' versus 'beheersbaarheid'. De twee *polen* die in samenhang een dilemma kunnen vormen voor een manager, zijn 'betrokkenheid' en 'beheersbaarheid'. De *indicatoren* waarin de pool 'betrokkenheid' is vertaald, zijn:

- de mate waarin relevante publieke partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van overleg (platforms en dergelijke);
- de mate waarin private partijen zijn betrokken via georganiseerde vormen van overleg;
- de mate waarin andere relevante maatschappelijke partijen zijn betrokken via georganiseerde vorm van overleg.

Per project is voorafgaand aan de gesprekken over de dilemma's secundaire informatie verzameld. Het gaat dan om algemene projectformatie (aanleiding, opgave, belangrijkste gebeurtenissen, et cetera), pers- en nieuwsberichten en openbare stukken. Op basis van die informatie zijn voor elk project globale projectbeschrijvingen opgesteld. Daarmee kon het gesprek worden voorbereid en werd (deels) duidelijk wat de belangrijkste ontwikkelingen in het project waren op het moment van interviewen.

Steeds is de managers gevraagd de vragen en stellingen na te lopen en na het toekennen van een score kort toe te lichten. De managers moesten een score toekennen op basis van de volgende schaalverdeling: [zeer zeker = 5; zeker=4; neutraal=3; zeker niet=2; zeer zeker niet=1]. Per project konden op deze manier de beoordelingen van de respondenten over de proposities afzonderlijk worden gemeten: per indicator een gemiddelde gewogen score over de respondenten (weging * score toegekend/aantal respondenten). Drie indicatoren samen geven de gemiddelde score voor de desbetreffende propositie in het project (som gemiddelde gewogen scores stellingen) en voor de individuele respondent.

Om de dilemma's die managers in de projecten ervaren, scherper in beeld te brengen, hebben we de scores omgezet in relatieve percentages. Hiertoe hebben we de gemiddelde score over een propositie afgezet tegen de minimale score '3' en maximale score '15' wat resulteert in een relatieve score over een propositie in procenten. De minimale score is dus 20 procent (namelijk 3 punten) en de maximale score is 100 procent (15 punten).

Om te achterhalen *of en in welke richting* de verschillende dilemmapolen zich tot elkaar verhouden, zijn (Pearson) correlatieanalyses uitgevoerd. Een dilemma is herkenbaar aan twee kenmerken: er is sprake van een *negatieve* correlatie, en deze correlatie is redelijk sterk. Bij een zwakke correlatie kan sprake zijn van een zogenaamde *trade-off* die niet als erg sterk of belangrijk wordt ervaren. Uitgangspunt was dat een significante negatieve correlatie ($P < .10$) duidt op het bestaan van een dilemma.

Daarnaast is met correlatieanalyse onderzocht hoe de 'losse' dilemmapolen in verband staan met alle andere dilemmapolen. Op deze manier konden we onder-

zoeken of er polen zijn die duidelijk passen in een proces- of projectmatige aanpak, welke polen elkaar uitsluiten of juist complementair zijn.

5. Lastige afwegingen bij het management van PPS

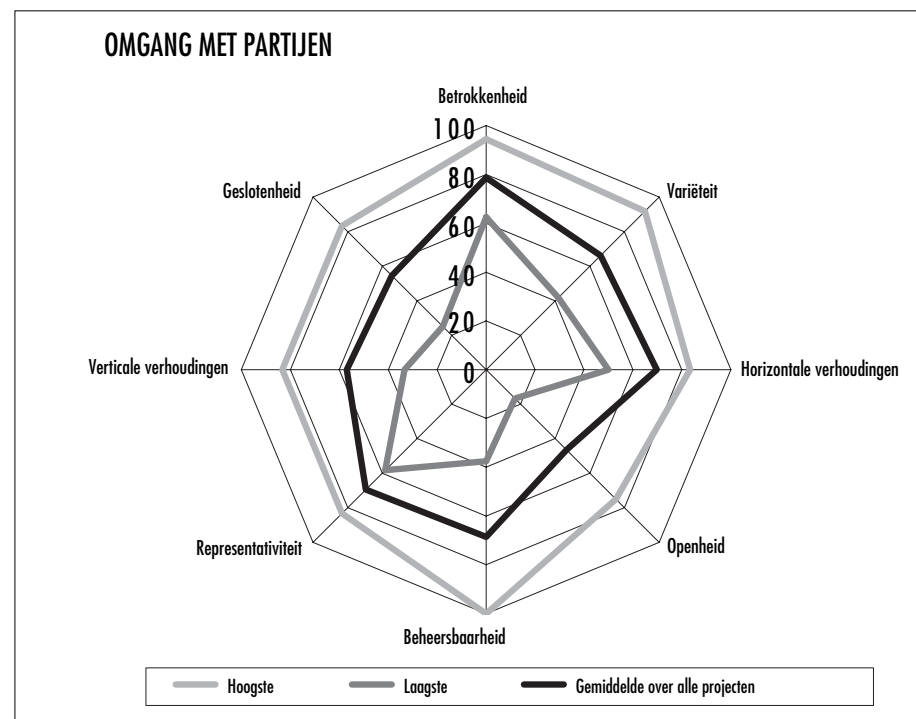
Nog voordat we nader kijken of er volgens de managers in kwestie ook werkelijk sprake is van dilemma's, willen we eerst beschrijven hoe de keuzes uitvallen die managers maken als het gaat om het relatieve gewicht dat ze toekennen aan de polen waarvoor wij indicatoren hebben opgesteld en die via de vragenlijst gemeten zijn. Per categorie (dilemma)polen laten we een spinnenweb zien, waarin steeds de gemiddelde scores per pool zijn weergegeven, alsmede de hoogste en de laagste score die door de ondervraagde managers is toegekend, zodat ook een beeld van de variatie tussen hen ontstaat.

Mark van Twist, Erik-Hans Klijn, Jurian Edelenbos en Michiel Kort

OMGAAN MET PARTIJEN BIJ PPS-PROJECTEN

Omgaan met andere partijen is cruciaal in ruimtelijke PPS-projecten. Dergelijke projecten kunnen niet goed afgerond worden zonder de inbreng van vele partijen. Voor de manager is het onderhouden van contacten en het koppelen van handelingen van verschillende actoren aan elkaar een centrale activiteit (Klijn, 2003; De Bruijn et al., 2004). Om de keuzes bij de activiteiten van managers in beeld te brengen bij het omgaan met partijen hebben we in dit onderzoek aandacht besteed aan vier mogelijke dilemma's:

Figuur 2.
Omgang met partijen in onderzochte projecten



- betrokkenheid en beheersbaarheid;
- variëteit en representativiteit;
- horizontale verhoudingen en verticale verhoudingen;
- openheid en geslotenheid.

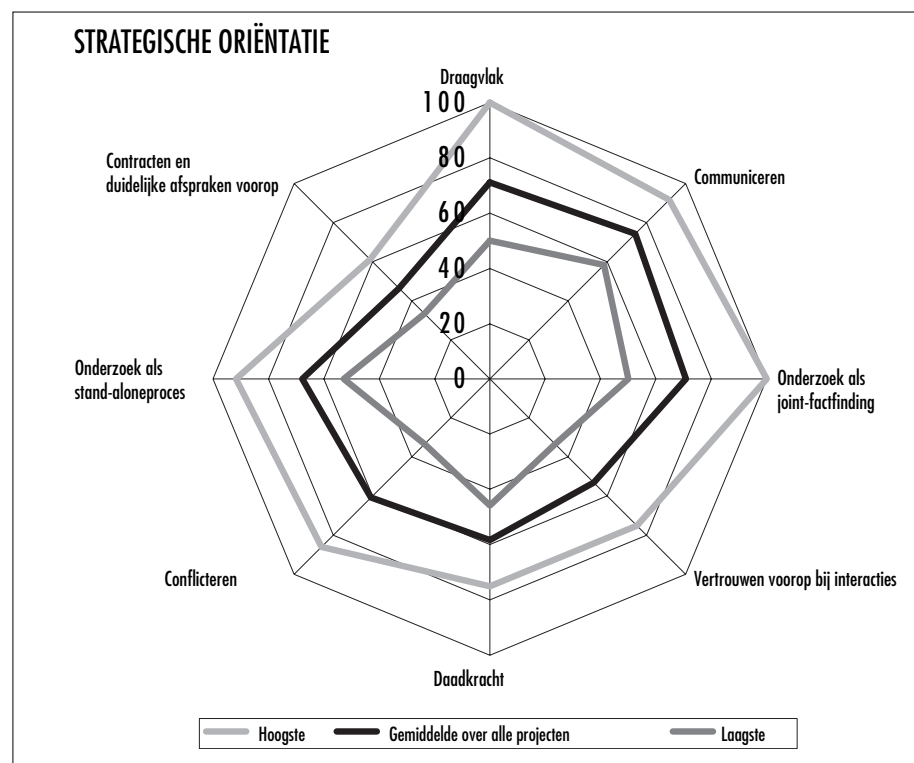
Kijken we naar de keuzes die managers maken binnen de afzonderlijke projecten, dan valt op dat managers van de projecten gemiddeld meer aandacht hebben voor horizontale verhoudingen, maar dat ze ten aanzien van het dilemma 'betrokkenheid en beheersbaarheid' naar beide polen trekken. Figuur 2 laat echter tevens zien dat er nog behoorlijk veel variatie zit tussen de verschillende onderzochte projecten. Bijvoorbeeld ten aanzien van verticale verhoudingen maar zeker bij beheersbaarheid wijken de lijnen van de afzonderlijke projecten behoorlijk af van de gemiddelde score (de zwarte lijn).

STRATEGISCHE ORIËNTATIE VAN MANAGERS BIJ PPS-PROJECTEN

Een ander belangrijk aspect van het management van ruimtelijke PPS-projecten is de strategische oriëntatie die managers erop nahouden. Bij dit thema staat de strategie centraal ten aanzien van de wijze van communicatie, het uitvoeren van onderzoek, het vastleggen van samenwerking, et cetera. De keuzes die meer in het bijzonder spelen bij dit thema zijn:

- draagvlak en daadkracht;
- communiceren en conflicteren;

Figuur 3.
Keuzes van managers ten
aanzien van aspecten van
strategische oriëntatie



- onderzoek als *joint factfinding* en onderzoek als stand-aloneproces;
- vertrouwen en contract.

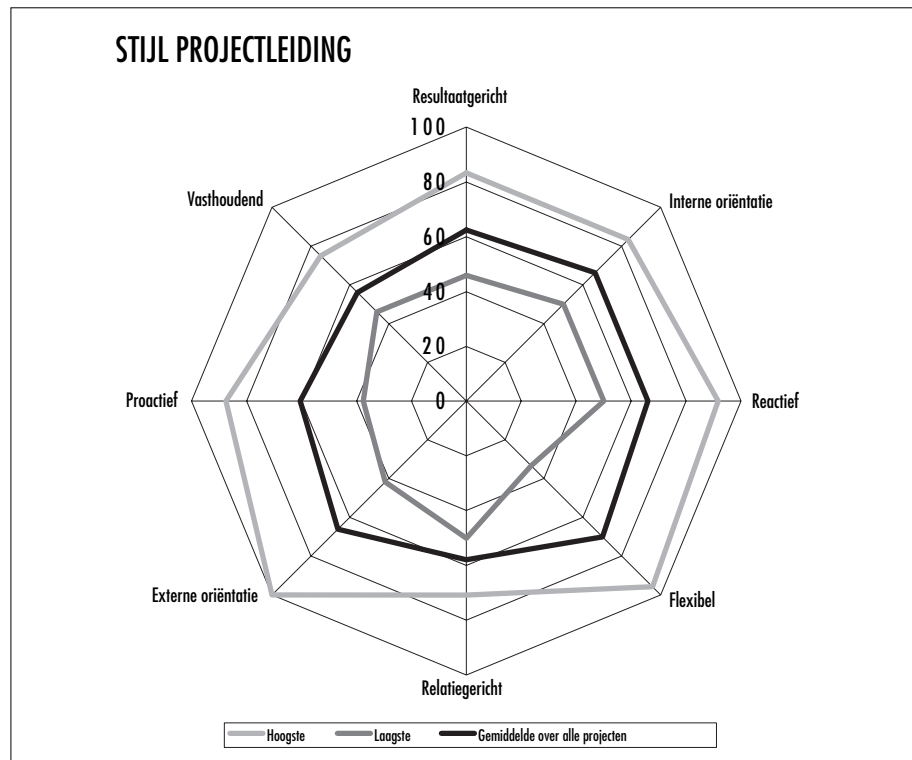
Als we de keuzes van managers op deze aspecten in ogenschouw nemen in figuur 3, dan komt weer naar voren dat het aspect 'vertrouwen en contract' duidelijk lager scoort dan de andere drie aspecten. Verder lijken de variaties rondom het gemiddelde (de zwarte lijn) iets kleiner dan bij het thema 'omgang met partijen'.

STIJL VAN DE PROJECTLEIDING BIJ PPS-PROJECTEN

De wijze waarop managers het ruimtelijk vraagstuk in projecten aanpakken en leiding geven aan het project, is een ander belangrijk thema. Stijlen van managers kunnen verschillen op vlakken als de mate van flexibiliteit of in hoeverre zij zich oriënteren op het creëren van vruchtbare relaties met andere actoren. De uitvoering van de projecten of de besluitvormingsprocessen kan hierdoor mogelijk anders uitvallen dan van tevoren verwacht. De stijl van de projectleiding leiden we in dit onderzoek af aan de hand van vier soorten van keuzes door managers (zie figuur 4):

- resultaatgericht en relatiegericht;
- interne en externe oriëntatie;
- reactief en proactief;
- flexibel en vasthoudend.

Figuur 4.
Keuzes van managers in
projecten ten aanzien van
stijl van leidinggeven



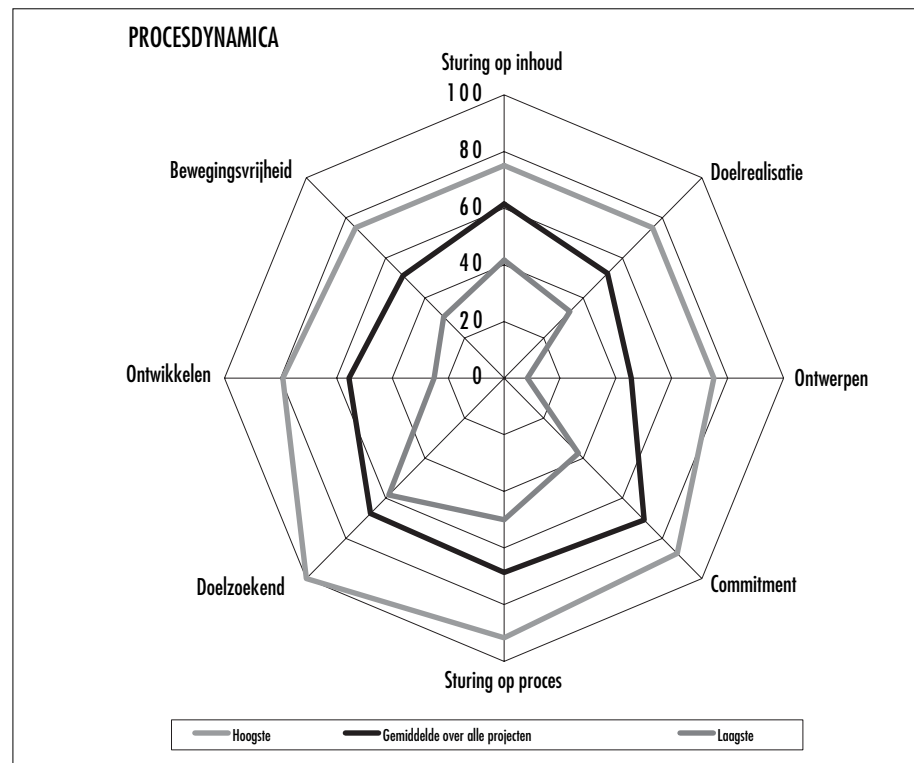
PROCESDYNAMICA BIJ PPS-PROJECTEN

Van ruimtelijke PPS-projecten wordt verondersteld dat ze een sterk dynamisch karakter hebben. Immers, complexiteit kan zich uiten in steeds wisselende perspectieven op een project en in een steeds wisselend handelingsrepertoire. In dit onderzoek hebben wij dit benoemd als het thema 'procesdynamica'. De procesdynamica leiden we in dit onderzoek af aan de hand van vier soorten van keuzes door managers:

- sturing op inhoud en sturing op proces;
- doelrealisatie en doelzoekend;
- ontwerpen en ontwikkelen;
- commitment en bewegingsvrijheid.

In tegenstelling tot de eerder onderscheiden categorie 'stijl van de projectleiding' vinden we hier wel enkele duidelijke uitschieters. Zo wordt commitment door alle managers van de projecten benadrukt en wordt er in het algemeen ook veel aandacht besteed aan sturing op proces en aan doelzoeken. Dit is zichtbaar in figuur 5 doordat een min of meer 'scheef web' ontstaat. Minder aandacht is er voor sturing op inhoud, voor doelrealisatie en voor ontwerpen en voor ontwikkelen.

Figuur 5.
Keuzes van managers in
projecten ten aanzien van
procesdynamica



6. Samenhangen in keuzes van managers

In dit onderzoek is er in eerste instantie impliciet vanuit gegaan dat managers keuzes moeten maken in dilemma's, die worden gerepresenteerd in een door ons geconstrueerde tegenstelling tussen twee polen. Nadat we hebben bekeken welke dilemma's en vooral polen van de dilemma's managers belangrijk vinden, willen we in deze paragraaf bekijken of managers de door ons geconstrueerde dilemma's ook daadwerkelijk als dilemma's ervaren.

Een dilemma kunnen we herkennen aan twee kenmerken:

- er is een negatieve correlatie tussen de twee polen van het dilemma (dus meer aandacht van de managers voor de ene pool gaat ten koste van de andere pool);
- die correlatie is redelijk sterk (bij een zwakke correlatie zien managers wel iets van een *trade-off*, maar is die blijkbaar niet erg sterk of belangrijk voor hen).

Hanteren we deze criteria dan blijken slechts drie door ons onderscheiden dilemmaparen volgens de managers zelf ook daadwerkelijk dilemma's. Als we een nadere analyse maken van de verschillende dilemma's en polen, dan krijgen we een bevestiging van het feit dat veel managers de dilemma's niet als dilemma's zien. Factoranalyse laat zien dat vragen die horen bij eenzelfde pool van een dilemma, niet steeds consequent positieve ladingen ten opzichte van elkaar laten zien en evenmin negatieve lading ten opzichte van de vragen van de andere pool (wat zou moeten als er van een dilemma sprake is).

De drie door managers van PPS-projecten in de praktijk ook echt als zodanig ervaren dilemma's zijn:

- draagvlak versus daadkracht;
- onderzoek als *joint factfinding* versus onderzoek als stand-aloneproces;
- ontwerpen versus ontwikkelen.

Bij deze dilemma's is echt sprake van een keuze in de zin dat aandacht van de manager voor de ene pool gepaard gaat met afname voor de andere pool. Naast de drie dilemma's die negatief met elkaar samenhangen, zijn ook de twee door ons onderscheiden dilemmaparen die positief met elkaar samenhangen, heel interessant ondanks dat hier juist geen sprake is van een dilemma. Een positieve samenhang duidt erop dat een sterke aandacht van managers voor de ene pool van het dilemma samengaat met een sterke aandacht voor de andere pool.

Managers proberen hier dus juist niet te kiezen, maar te combineren. Of anders gezegd: ze proberen het dilemma te ontlopen door beide strategieën tegelijk te kiezen. Dit 'ontlopen' van het dilemma gebeurt bij:

- betrokkenheid versus beheersbaarheid;
- doelrealisatie versus doelzoeken.

Managers zien dus klaarblijkelijk geen spanning tussen bijvoorbeeld doelzoeken en doelrealisatie, maar zien dit als twee strategische oriëntaties die elkaar juist ondersteunen of versterken. In tabel 1 staat het overzicht van dilemmaparen, correlaties en het karakter van de dilemmaparen weergegeven.

Tabel 1. Correlaties tussen onderzochte paren van managementstrategieën

Dilemma-paar	Correlatie (significant op $P < 0,1$)	Karakter
1. betrokkenheid – beheersbaarheid	Ja, positieve correlatie	Geen dilemma, managers focussen op beide polen van het dilemma tegelijk en ervaren dus geen <i>trade-off</i> .
2. variëteit – representativiteit	Nee	Geen dilemma
3. horizontaal – verticaal	Nee	Geen dilemma
4. openheid – geslotenheid	Nee	Geen dilemma
5. draagvlak – daadkracht	Ja, negatieve correlatie	Dilemma
6. communiceren – conflicteren	Nee	Geen dilemma
7. onderzoek als joint factfinding – onderzoek als stand-aloneproces	Ja, negatieve correlatie	Dilemma
8. vertrouwen – contracten	Nee	Geen dilemma
9. resultaatgericht – interactiegericht	Nee	Geen dilemma
10. interne oriëntatie – externe oriëntatie	Nee	Geen dilemma
11. reactief – proactief	Nee	Geen dilemma
12. flexibel – vasthoudend	Nee	Geen dilemma
13. sturing op inhoud – sturing op proces	Nee	Geen dilemma
14. doelrealisatie – doelzoekend	Ja, positieve correlatie	Geen dilemma, managers richten zich op beide strategieën tegelijk en kiezen dus niet, maar geven beide polen van het dilemma aandacht
15. ontwerpen – ontwikkelen	Ja, negatieve correlatie	Dilemma
16. commitment – bewegingsvrijheid	Nee	Geen dilemma

7. Management in de context van complexe PPS-projecten: eerste conclusie

Vertrekpunt voor dit onderzoek was kort gezegd: managers van ruimtelijke projecten die zijn vormgegeven als een samenwerking tussen publiek en privaat, moeten zien te overleven in een wereld vol dilemma's, dat wil zeggen een wereld waarin ze bij voortduring worden geconfronteerd met afwegingen tussen alterna-

tieven die weer zijn gebaseerd op uiteenlopende waarden, en die daardoor moeilijk, zo niet onmogelijk met elkaar te verenigen zijn. Dilemma's zijn lastig voor mensen die daarmee geïmpliceerde en gedwongen keuzes moeten maken.

'Managers moeten kiezen' en 'kiezen is altijd lastig'.

Is dat vertrekpunt nu juist gebleken als we alle onderzoeksresultaten in samenhang beschouwen? Het antwoord moet zijn: *nee*. Of in ieder geval toch niet zo scherp als het hiervoor is geformuleerd.

Veel van de door ons geformuleerde dilemma's waarvan wij dachten dat managers hier een keuze zouden moeten maken, blijken in ieder geval niet als zodanig door de managers te worden ervaren. Managers ervaren in veel gevallen geen gedwongen keuze voor een van de twee polen van de dilemma's. Voor drie dilemma's wordt de gedwongen keuze wel ervaren. Het betreft de dilemma's draagvlak en daadkracht, onderzoek als *joint factfinding* en onderzoek als stand-aloneproces en ontwerpen versus ontwikkelen.

Interessant is dat er ook twee door ons geformuleerde dilemma's zijn waar managers de keuze voor de ene kant van het dilemma juist positief gerelateerd zien aan de keuze voor de andere kant. Dit betreft de dilemma's 'betrokkenheid' versus 'beheersbaarheid' en 'doelrealisatie' versus 'doelzoeken'. Dus de keuze voor veel aandacht voor de ene pool van het dilemma, in dit geval 'betrokkenheid' of 'doelrealisatie', hangt samen met meer aandacht voor de andere pool, respectievelijk 'beheersbaarheid' en een 'doelzoekende oriëntatie'. In deze situatie zien de managers dus geen keuze of afweging voor zichzelf, zoals wij hadden verondersteld, maar combineren ze beide strategieën met elkaar.

Uit het feit dat managers in veel gevallen geen gedwongen keuzes zien in de door ons geformuleerde dilemma's, mogen we niet afleiden dat ze het maken van strategische keuzes niet belangrijk vinden. Over het algemeen hechten managers belang aan strategische keuzes die te maken hebben met betrokkenheid, horizontale verhoudingen, communiceren, flexibel opereren en commitment. Ze hechten daarentegen minder belang aan strategische afwegingen die te maken hebben met openheid en beslotenheid, met vertrouwen en contracten, met ontwerpen en ontwikkelen (wat ze dus wel als dilemma herkennen!) en met bewegingsvrijheid.

De praktijk bleek dus aanmerkelijk ingewikkelder dan wij vooraf vermoeden. Keuzes die – in theorie althans – zouden moeten gaan over de afweging tussen het een of het ander, worden in de praktijk niet altijd als zodanig beleefd. Soms worden eerder andere *trade-offs* gevoeld. Veel vaker nog voelt het niet als een kwestie van kiezen, maar als een situatie waarin de manager voor zichzelf steeds probeert zo goed mogelijk aan de eisen te voldoen die zich op dat moment aan hem opdringen. Het lijkt wel of managers proberen keuzes te combineren of soms te ontlopen, wat natuurlijk ook wel past bij de grote complexiteit en onzekerheid van projecten. Een mogelijke verklaring kan zijn dat managers een overlevingsstrategie volgen bij ruimtelijke PPS-projecten. Omgaan met het proces maakt het noodzakelijk om soms voor het ene en dan weer voor het andere uiterste van een dilemma te kiezen. Managers van ruimtelijke PPS-projecten hanteren hierdoor geen specifieke stijl van management, maar hebben vooral een pragmatische houding die is afgestemd op toevallige omstandigheden.

Een andere verklaring kan zijn dat de managers juist heel goed weten om te gaan met de keuzes die het dilemma met zich meebrengt, en dat ze als het ware ‘dilemmabestendige arrangementen’ voor zichzelf ontwikkeld hebben die effectief opereren mogelijk maken in een netwerkachtige context. Deze verklaring verschilt van de vorige. Niet het opportunistisch en door toeval gedreven heen en weer bewegen tussen de beide polen, maar een intelligent inzicht op metaniveau vormt hier de basis voor de verklaring van het eigen opereren.

Een laatste verklaring kan nog zijn dat de managers die wij hebben onderzocht, de dilemma’s wel ontmoeten, maar voor zichzelf niet zo willen of kunnen ervaren, bijvoorbeeld omdat ze het gevoel hebben altijd aan alle verwachtingen tegelijk te moeten (en te kunnen) voldoen. Het toetsen van deze verklaringen vergt nader onderzoek dat niet alleen de oordelen van de managers zelf in ogenschouwing neemt, maar ook los daarvan kijkt naar hun opereren.

8. Discussie: Managers moeten kiezen of toch niet?

Het lijkt zo logisch, het komt zo vanzelfsprekend over: in een complex project moeten strijdige waarden tegen elkaar worden afgewogen. Draagvlak is belangrijk, maar daadkracht ook. Die gaan zeker niet zonder meer samen. Je wilt betrokkenheid van partijen, maar je wilt ook het proces beheersbaar houden. Daar zit een spanning tussen. Of je wilt flexibel zijn om te kunnen inspelen op veranderende ontwikkelingen, maar tegelijk heb je de ambitie om toch ook aan gemaakte keuzes vast te houden – zodat niet alles voortdurend aan het verschuiven is. Allemaal voorbeelden van dilemma’s, van lastige afwegingen waarvan je zou denken dat die in complexe projecten indringend worden beleefd. En toch is dat niet het geval – niet althans, als je kijkt naar de data die we zelf hebben geproduceerd op basis van een uitgebreide ronde langs managers die in de praktijk bij het leiden van complexe projecten betrokken zijn. Hoe zit dat?

COMPLEXITEIT EN COPINGGEDRAG

Het blijft natuurlijk een kwestie van inschatten, maar als wij ons nog eens voor de geest halen hoe managers hun werkpraktijk beleven, komt wel een verklaring boven. Die heeft vooral te maken met hoe die praktijk aan hen verschijnt, namelijk niet als een ‘beslisboom’ waarin voor het een of het ander kan en moet worden gekozen, of zelfs maar als een helder vraagstuk waarop een duidelijk antwoord mogelijk is.

De praktijk manifesteert zich als een alles overweldigende en tegelijk buitengewoon dubbelzinnige ervaring waarin tegelijk duizend dingen gebeuren en moeten gebeuren. Daardoor vooral gestuurd krijgt – door toeval of door het moment – nu eens het een en dan weer het ander alle aandacht. Dit past ook in de eerder behandelde context waarin de manager functioneert: die van grote complexiteit en onzekerheid. De werkelijkheid van de manager bestaat niet uit het zorgvuldig of zelfs rationeel (of beperkt rationeel) afwegen van waarden, maar uit een soort constante strijd om de onverwachte gebeurtenissen en de grillige en onverwachte

processen het hoofd te bieden. Om die onzekerheid het hoofd te bieden – en te overleven – kan het ook heel rationeel zijn om juist geen keuzes te maken om zo de verschillende partijen bij het proces te houden of nare keuzes die conflicten zouden kunnen veroorzaken, te vermijden (zie bijvoorbeeld Hartley, 2000). Maar het is niet alleen een bewuste keuze om dilemma's te ontlopen. Uit ander onderzoek naar de praktijk van management is gebleken dat managers zelden langer dan vijftien minuten aan één stuk doorwerken aan hetzelfde probleem. Als anderen ze niet voortdurend onderbreken (via de mail, via de telefoon, in mondelinge gesprekken) dan doen ze het zelf wel, doordat steeds nieuwe zaken te binnen schieten en wordt overgeschakeld op zaken die al even indringend zijn en ook nu om aandacht vragen (zie bijvoorbeeld Mintzberg en Quinn, 1996; Noordgraaf, 2000).

In een context van grote complexiteit en onzekerheid, snel op elkaar volgende gebeurtenissen en groot gebrek aan tijd zou het wel eens kunnen zijn dat niet zo zeer sprake is van fundamentele afweging van waarden of reflexieve afweging van opties die uiteenlopende doelen dienen. Projectmanagers ervaren in zo'n context geen dilemma's, maar wel situaties waarin bijvoorbeeld een bijeenkomst uit de hand dreigt te lopen, het project in de ijskast lijkt te verdwijnen, belangengroepen in opstand komen, berekeningen alsmar niet uitkomen, betrokkenen erbij komen of juist afhaken – en ga zo maar door. Die situaties dwingen wel steeds tot denken en doen, tot reflecteren en handelen, maar dan ingegeven door de logica van het moment en als prikkel om op zoek te gaan naar de volgende stap: de actie die hier en nu van hen wordt gevraagd.

Dan ontstaat de situatie dat dezelfde bijeenkomst die eerst was georganiseerd om de betrokkenheid van bepaalde partijen beter vorm te geven en nu uit de hand dreigt te lopen, het volgende moment nog eens wordt gehouden (of afgelast) om de beheersbaarheid van het proces te bevorderen, maar even goed ook om de betrokkenheid van partijen opnieuw te bevorderen. Strategieën richten zich zo dus niet op het een óf het ander, maar op het een én het ander. En niet alleen daarop, maar (intuïtief) op nog tien andere doelen – de krant moet ook worden bediend, de wethouder verwacht het, een mooi moment om de ambtenaren weer voor het blok te zetten of de private partijen tot een uitspraak te dwingen, et cetera.

INCREMENTALISME REVISITED?

Managers kiezen dus wel degelijk, alhoewel ze ook regelmatig kiezen om keuzes uit de weg te gaan vanuit het idee dat opties zolang mogelijk opengehouden dienen te worden. Dat kiezen doen ze in en door hun handelen. Lindblom wees er lang geleden al op: complexe besluitvorming is meer een kwestie van incrementalisme, dus van kleine stappen vooruit, dan van het realiseren van grote vergezichten.

Afgestemd op de situatie besluiten managers in complexe PPS-projecten om het een te doen en het ander te laten. Ze sluiten de ene actiegroep uit en roepen de ander binnen voor overleg, ze lekken naar de krant of houden hun rapportages juist enige tijd achter – ook voor de eigen aandeelhouders. Ze schrijven een nota of huren daarvoor een bureau in. Ze presenteren een grootste visie of boren die

van een ander juist de grond in. Ze kiezen die acties op basis van de situationele logica van het project. De managementstijl lijkt dan eerder trekjes te hebben van 'branden blussen' en tijd besteden aan zaken die op dat moment spelen. Daarin is vaak geen plaats voor principiële afwegingen tussen het ene uiterste dan wel het andere uiterste van een dilemma. Een manager moet op het moment zelf handelen en de overweldigende complexiteit trachten te overwinnen door de voor dat moment meest geschikte keuze te maken.

Kort gezegd luidt onze voorlopige conclusie: denken en doen zijn in het werk van managers bij ruimtelijke PPS-projecten zelden goed gescheiden; ze liggen sterk in elkaars verlengde. Hun werk richt zich meer op dagdagelijkse kwesties dan dat bewust tijd wordt genomen voor het doordenken van grote strategische vragen. Ze handelen volgens de logica van het moment. Dat daarmee draagvlak of daadkracht gediend kan zijn of dat toevallig in die situatie de beide waarden tegelijk te realiseren zijn, valt achteraf vast te stellen, maar wordt blijkbaar niet op het moment zelf (of zelfs maar bij navraag achteraf) zo beleefd. Achterliggend aan al die keuzes zijn natuurlijk waarden die zich (al dan niet) laten realiseren via de ondernomen acties. Maar vraag managers niet welke waarden ze dan tegen elkaar hebben afgewogen of tegen welke dilemma's ze zijn aangelopen. Ze zijn gewoon bezig geweest met zo goed mogelijk hun werk te doen...

Noten

1. Deze publicatie is het resultaat van een onderzoek dat onderdeel uitmaakt van het BSIK-onderzoek 'Vernieuwend Ruimtegebruik' (VRG) en dat door habiforum wordt gecoördineerd.

Literatuur

- Bruijn, H. de, E.F. Ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld – *Procesmanagement; over procesontwerpen en besluitvorming*. – Schoonhoven : s.n., 1998
- Bruijn H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (red.) – *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. – Utrecht : Lemma, 2004
- Canoy, M., M. Janssen, B. Vollaard – *PPS: een uitdagend huwelijk, Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. – Den Haag : CPB document 2, 2001
- Derry, D. – *Problem definition in policy analysis*. – Kansas : University Press of Kansas, 1984
- Edelenbos, J. – *Proces in vorm; procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over locale ruimtelijke projecten*. – Utrecht : Lemma, 2000
- Esselbrugge, M. – *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren; een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het managen van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. – Delft : Eburon, 2003

- Falconer, P.K., K. McLaughlin – Public-Private Partnerships and the ‘New Labour’ government in Britain. – In: S.P. Osborne (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. – Londen : Routledge, 2000
- Gage, R.W., en M.P. Mandell (eds.) – *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. – New York : Praeger, 1990
- Graeber G. – *The embedded firm; understanding networks: actors, resources and processes in interfirm cooperation*. – Londen : Routledge, 1993
- Hampden-Turner, Ch., *Charting the Corporate Mind, From Dilemma to Strategy*. – Oxford : The Free Press, 1990
- Ham, H. van der, J.F.M. Koppenjan – *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*. – Utrecht : Lemma, 2002
- Handy, C. – *The age of paradox*. – Boston : s.n., 1994
- Hartley, J. – *Leading and managing the uncertainty of strategic change*. – In: P. Flood, S. Carroll, L. Gorman, en T. Dromgoole (eds.) – *Managing Strategic Implementation*. – Oxford : Blackwell, 2000, p. 109-122
- Hoogerwerf, A. – *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*. – Alphen aan den Rijn : Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995
- Huxham, C. – The challenge of collaborative government. – In: *Public Management Review* (2000) 2, p. 337-357
- Huxham, C., S. Vangen – What makes partnerships work? – In: S.P. Osborne (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. – Londen : Routledge, 2000, p. 293-310
- Kenniscentrum PPS – *Eindrapport Meer Waarde door Samen Werken*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Projectbureau PPS, 1998
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage PPS April 1999*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Projectbureau PPS, 1999, Den Haag
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage 2001*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Projectbureau PPS, 2001
- Kenniscentrum PPS – *Voortgangsrapportage 2002*. – Den Haag : Ministerie van Financiën, Projectbureau PPS, 2002
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, en J.F.M. Koppenjan (red.) – *Managing complex networks; strategies for the public sector*. – Londen : Sage, 1997
- Klijn, E.H. – Governing networks in the hollow state; contracting out, process management or a combination of the two. – In: *Public Management Review* (2002) 4, p. 149-165
- Klijn, E.H., G.R. Teisman – Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. – In: S.P. Osborne (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. – Londen : Routledge, 2000
- Klijn, E.H., G.R. Teisman – Institutional and strategic barriers to Public-Private partnership: an analysis of Dutch cases. – In: *Public money and Management* 23 (2003) 3, p. 137-146
- Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn – *Managing uncertainties in networks; a network perspective on problem solving and decision making*. – Londen : Routledge, 2004

- Kort, M.B. – *Organiseren van Samenwerking, stedelijke vernieuwing en organiserend vermogen*. – Assen : Koninklijke van Gorcum, 2005
- Kouwenhoven, V.P – *Publiek-private samenwerking: mode of model?* – Delft : s.n., 1991
- Lindblom, C.E. – The science of ‘muddling through’. – In: *Public Administration Review* (1959) p. 74-88
- Miles, R.E., C.C. Snow – Organization: new concepts for new forms. – In: *California Management Review* 28 (1986) 3
- Mintzberg, H. – *The nature of managerial work*. – New York : Harper & Row, 1973
- Mintzberg, H., en J.B. Quinn – *The strategy process: concepts, contexts, cases*. – derde editie. – Londen : Prentice Hall International, 1996
- Noordegraaf, M. – *Attention! Work and Behaviour of Public Managers Amidst Ambiguity*. – Delft : Eburon, 2000
- Nooteboom, B. – *Management van Partnerships*. – Schoonhoven : Academic Service, 1998
- Osborne, S.P. (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. – Londen : Routledge, 2000
- Quinn, R.E., S.R. Fearman, M.P. Thompson, en M.R. McGrath – *Becoming a master manager ; A competency framework*. – second edition. – New York : John Wiley & Sons, 1996
- Sullivan, H., C. Skelcher – *Working across boundaries; collaboration in public services*. – Houndsmills Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2002
- Teisman, G.R. – *Complexe Besluitvorming; Een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investerings*. – Den Haag : Vuga, 1992
- Teisman, G.R. – *Sturen via creatieve concurrentie*. – Nijmegen : Radboud Universiteit Nijmegen, 1997
- Teisman, G.R., E.H. Klijn – Public-Private partnerships in the European Union: officially suspect, embraced in daily practice – In: S.P. Osborne (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. – Londen : Routledge, 2000, p. 165-186
- Teisman, G.R. – *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*. – Rotterdam : Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001
- Teisman G.R., en E.H. Klijn – Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? – In: *Public Administration Review* 62 (2002) 2, p. 197-205
- Teisman, G.R., R.J. in 't Veld – *Innovatief investeren in infrastructuur (studie voor GWWO)*. – Den Haag : s.n., 1992
- Twist, M.J.W. van – *Verbale Vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. – Den Haag : s.n., 1995
- Twist, M.J.W. van – *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. – Utrecht : Lemma, 2002
- Twist, M.J.W. van, M.B. Kort – Horizontal cooperation and local governance. – In: *Annuaire des collectivités locales*, 2005