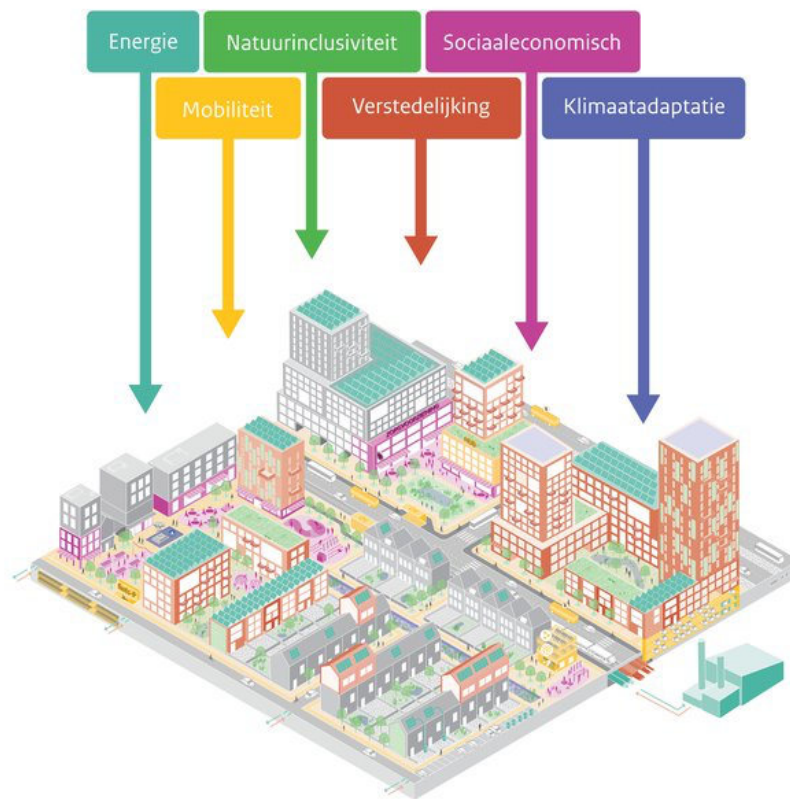


Hybriditeit en meervoudige waardecreatie in de vastgoedsector



Amsterdam School of Real Estate

Auteur: Bas van Tartwijk

Studie: Master of Real Estate (MRE)

Jaargang: 2018 – 2020

Scriptiebegeleiders: Mevrouw dr. Rodria J. Laline (eerste begeleider)
Professor (practice) of Governance and Strategic Management (U.S.)
De heer drs. Wim van der Post (tweede begeleider)
Kennismanager Rijksvastgoedbedrijf

Voorwoord

Gedurende mijn werk in het publieke domein eerst bij de gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en de Centrale Vastgoedorganisatie en vervolgens bij de gemeente Breda, afdeling Vastgoed, ben ik geregeld in aanraking gekomen met of onderdeel geweest van publiek- private samenwerkingsverbanden.

Bij de renovatie van het World Forum The Hague heb ik ondervonden hoe succesvol een samenwerking tussen publieke en een private partijen kan zijn en welke waarde dat niet alleen voor het gebouw, maar voor de directe omgeving en tot de dag van vandaag voor de stad Den Haag creëert. Bij andere publiek – private samenwerkingen heb ik ervaren hoe moeizaam een dergelijke samenwerking kan zijn wanneer partijen de samenwerking benaderen vanuit hun eigen cultuur, overtuigingen ('logica's') en bedrijfsprocessen en niet de tijd nemen om elkaar te begrijpen en rekening te houden met elkaars belangen.

Dit maakte een onderzoek naar hybriditeit en meervoudige waardecreatie in de vastgoedsector een logische afsluiting van de studie Master of Real Estate.

Dit onderzoek was niet geworden wat het nu is zonder de bevlogen begeleiding door Rodria Laline. Dank! Daarnaast dank ik mevrouw R. Warsen Assistant Professor Public Management bij de faculteit voor Public Administration and Sociology (DPAS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam, de heer F. Kater Expert Vastgoed en Infrastructuur, Proces- & Transitie manager/Programmateam Marktvisie bij het Rijksvastgoedbedrijf en de heer F. Ten Have, voormalig partner Deloitte Real Estate die mij hebben geholpen bij de gedachtenvorming rond de onderzoeksopzet. En natuurlijk dank ik Wim van der Post voor zijn steun tijdens de studie en het schrijfproces van dit onderzoek.

Bas van Tartwijk

Roosendaal, 15 juni 2022

Samenvatting

De samenleving staat voor complexe vraagstukken als de energietransitie, terugdringen van de stikstofuitstoot, het oplossen van het woningtekort, leefbaar houden van de wijken, klimaatadaptie etc. Dit kunnen 'wicked problems' worden die de (decentrale) overheid niet eenzijdig kan oplossen voor zover er op dit moment al oplossingen voorhanden zijn.

Sinds begin eenentwintigste eeuw acteert de overheid onder het New Public Governance paradigma (NPG). De overheid staat niet langer boven andere actoren zoals de private sector en de samenleving, maar staat tussen andere actoren. De overheid stelt zich op als 'enabler'(mogelijkmaker). Door samen te werken met alle actoren bij een complexe (beleids)opgave in een netwerk en het stellen van 'simple rules' worden de randvoorwaarden gecreëerd om tot oplossingen te komen.

Interactie tussen publieke- en private organisaties en de samenleving/derde sector via verschillende vormen van eigendom, parallel maar vaak concurrerende institutionele logica's, verschillende financieringsgrondslagen en verscheidene vormen van sociale en institutionele controle wordt aangeduid met de term 'Hybriditeit' (Johanson & Vakkuri, 2017) en (Grossi, Reichard, Thomasson, & Vakkuri, 2017). Samenwerking tussen de overheid, private partijen en of de samenleving vindt derhalve plaats in hybride arrangementen.

Vakkuri et al. (2021) onderscheiden vier vormen van hybriditeit bij hybride arrangementen te weten: (1) gemengd eigendom, (2) doelincongruentie en verschillende institutionele logica's, (3) veelheid aan financieringsregelingen en (4) diverse vormen van financiële, sociale en professionele controle. Vakkuri & Johanson, 2021 onderscheiden drie vormen van waardecreatiemechanismen voor hybride arrangementen: (1) mixen, (2) compromissen sluiten en (3) legitimeren.

Dit onderzoek richt zich op de 'vorm' van waarde hetgeen door Vakkuri & Johanson (2021) als legitiem wordt gekwalificeerd. Bij de vorm van waarde kan gedacht worden aan het behalen van het doel van de hybride samenwerking. In de fysieke ruimte zijn dat bijvoorbeeld wegen, bruggen, gebiedsontwikkelingen, vastgoedontwikkelingen etc. Het verband tussen waardecreatie en hybriditeit is gelegen in de al dan niet tegenstrijdige logica's voor waardecreatie binnen een hybride organisatie.

Hybride arrangementen combineren vormen van hybriditeit, doelstellingen en logica's om het hoofd te bieden aan complexe beleidsproblemen en waarde te creëren. De fasen waarin (hybride) arrangementen zich bevinden, het leiderschap dat daarbij hoort en de noodzakelijke doorontwikkeling komt tot uiting in het vierkwadrantenmodel van Laline (2019).

In de vastgoedsector wordt bij vastgoed- en gebiedsontwikkelingen alsmede in de weg- en waterbouw veelvuldig gewerkt in publiek- private samenwerkingen. Publiek- private samenwerking is een vorm van hybriditeit die waarde creëert door uitvoering te geven aan voornoemde projecten. In de literatuur is beschreven welke randvoorwaarden helpen bij een succesvolle samenwerking.

In Nederland is door publieke en private partijen gereflecteerd op het functioneren van publiek-private samenwerkingen. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot ideeën over andere vormen van samenwerking, andere wijze van contracteren, het delen van risico's in plaats deze te verdelen en hoe om te gaan met onvoorziene omstandigheden. Hierbij is het tot op heden ook gebleven.

In dit onderzoek zijn de theoretische bevindingen over hybriditeit, waardecreatie, organisatieontwikkeling en leiderschap vertaald naar de vastgoedsector in de Nederlandse context en in de vorm van een survey voorgelegd aan respondenten met ervaring in de vastgoedsector en meer in het bijzonder met publiek- private samenwerking om zo antwoord te krijgen op de vraag: *“Welke betekenis moet worden gehecht aan Hybride Governance en welke betekenis heeft dit voor meervoudige waardecreatie binnen de vastgoedsector?”*.

Uit het onderzoek blijkt dat Hybride governance en de continue ontwikkeling daarvan van belang is voor het duurzaam succesvol zijn, in de zin van het creëren van de overeengekomen waarde, van een publiek-private samenwerking. Daarbij is het van belang dat voor aanvang niet alleen afspraken worden gemaakt over het beoogde resultaat, maar ook over hoe dat resultaat tot stand komt. Het gaat dan bijvoorbeeld over:

- de (horizontale) wijze van organisatie,
- sociale afspraken over hoe deelnemers met elkaar omgaan,
- over hoe om te gaan met gewijzigde/onvoorziene omstandigheden,
- het formuleren van een gezamenlijke gedragen doelstelling,
- een wijze van bestuur die past bij de publiek- private samenwerking en niet slechts bij de publieke of private partij,
- het delen in plaats van het verdelen van risico's, en
- transparantie.

Daarnaast dient er voorafgaand aan de samenwerking aandacht te zijn voor groepsdynamiek (investeren in een gezamenlijke cultuur) en (continuïteit van) goed leiderschap.

Respondenten geven duidelijk aan wat er verbeterd kan worden bij publiek- private samenwerking. Nadere analyse wijst uit dat het gros van de adviezen grofweg uiteenvalt in twee thema's te weten (1) cultuur in brede zin en (2) de wijze van besluiten nemen.

Cultuur in brede zin binnen een innovatief hybride arrangement is een samenspel van 'purpose (maatschappelijke doelstelling)', 'shared value (gezamenlijk belang)' en "rules of engagement (simpele regels stellen om destructief gedrag in denken en interacteren te vermijden)'.

Goede besluiten nemen is het samenspel van (1) 'creative abrasion (ruimte en veilige omgeving om het niet met elkaar eens te zijn, ruimte voor diversiteit, rechtvaardigheid en inclusiviteit), (2) 'creative agility (wendbaar en flexibel te zijn in ideeën, reflectie en aanpassing; leren van uitkomsten) en (3) 'creative resolution (geïntegreerde besluiten nemen waarin de mogelijkheden en onmogelijkheden van vele voorstellen tot innovatieve ideeën en concepten kunnen leiden).

Dit komt overeen met het 'Leading with a Game-changing Mindset' model van Hill (2014).

Inhoudsopgave

Voorwoord	- 2 -
Samenvatting	- 3 -
1. Inleiding	- 7 -
1.1 <i>Introductie en aanleiding</i>	- 7 -
1.2 <i>Probleemstelling</i>	- 8 -
1.3 <i>Doelstelling</i>	- 8 -
1.4 <i>Hoofdvraag en deelvragen</i>	- 9 -
1.5 <i>Relevantie</i>	- 9 -
1.6 <i>Methodologie</i>	- 9 -
1.7 <i>Leeswijzer</i>	- 10 -
2. Openbaar bestuur	- 11 -
2.1 <i>Publiekrechtelijke bestuursorganen</i>	- 11 -
2.2 <i>Paradigma's</i>	- 12 -
2.2.1 <i>Public Administration</i>	- 12 -
2.2.2 <i>New Public Management</i>	- 12 -
2.2.3 <i>New Public Governance</i>	- 13 -
3. Nieuwe vormen van governance; Hybriditeit	- 17 -
3.1 <i>Hybriditeit</i>	- 17 -
3.1 <i>Hybride organisaties</i>	- 18 -
4. Waarde, waardecreatie en waardeafweging in hybride organisaties	- 22 -
4.1 <i>Soorten waarden</i>	- 22 -
4.2 <i>Waarde creatie; Doing Value</i>	- 24 -
4.4 <i>Mechanismen van waardecreatie</i>	- 26 -
4.4.1 <i>Mixen van waardevormen</i>	- 26 -
4.4.2 <i>Compromissen sluiten als waarde creatie</i>	- 27 -
4.4.3 <i>Waardecreatie door legitimatie</i>	- 27 -
5. Karakterisering Hybriditeit en Hybride governance	- 29 -
5.1 <i>Het vierkwadrantenmodel</i>	- 29 -
5.2 <i>De kwadranten nader beschouwd</i>	- 30 -
6. Impact hybriditeit op de vastgoedsector	- 33 -
6.1 <i>De Nederlandse PPS-praktijk en haar obstakels</i>	- 34 -
6.2 <i>De nieuwe hybride visie op PPS</i>	- 35 -
6.2.1 <i>Samenvattend</i>	- 40 -
6.3 <i>Nuancering vanuit internationaal perspectief</i>	- 40 -
7. Exploratief onderzoek	- 41 -
7.1 <i>Onderzoeksstrategie</i>	- 41 -

7.2 Kwantitatief onderzoek; Survey	- 42 -
7.3 Samenvatting resultaten	- 43 -
7.3.1 Duiding respondenten	- 43 -
7.3.2 Lessen uit het verleden	- 43 -
7.3.3 Literatuur getoetst aan de praktijk	- 47 -
8. Conclusies, aanbevelingen en reflectie.....	- 60 -
8.1 Inleiding	- 60 -
8.2 Conclusies	- 60 -
8.3 Aanbevelingen	- 68 -
8.4 Vervolgonderzoek	- 69 -
8.5 Methodologische reflectie	- 69 -
Bibliografie	- 71 -

1. Inleiding

1.1 Introductie en aanleiding

De decentralisatiebeweging binnen de overheid heeft er de voorbije decennia voor gezorgd dat lokale (decentrale) overheden er taken en bevoegdheden bij hebben gekregen bijvoorbeeld op grond van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. De gedachte was en is dat taken effectiever en doelmatiger door een lager bestuursorgaan vormgegeven kunnen worden, dan op centraal niveau en voorts dat het leidt tot een zorgvuldigere afweging van belangen en prioriteiten. Als beleidsvorming in de directe nabijheid van de burger plaatsvindt, dan stelt dit de burger in staat om te participeren in het beleidsproces en stelt het hem in de gelegenheid om de politieke afweging te beïnvloeden. Centrale overheden moeten zich richten op publieke goederen en beleid waarbij de voordelen van schaalgrootte substantieel zijn en de voorkeuren van burgers weinig uiteenlopen (Raijmakers, 2014).

Sinds het begin van deze eeuw wijzigen de inzichten over decentralisatie binnen het bestuurskundig-politicologisch discours. De vraag is of een focus op verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, nog wel zinvol is. Door de complexiteit van beleidsproblemen wordt verantwoordelijkheid steeds vaker gedeeld door meerdere overheidslagen en organisaties waarbij ieder zijn bijdrage levert. Als onderdeel van de decentralisatie worden ook taken en bevoegdheden overgedragen aan andere dan publieke organisaties (Raijmakers, 2014). De relevante vraag is dan ook hoe die samenwerking zo efficiënt en effectief mogelijk wordt vormgegeven (Bok, 2001).

De samenwerking tussen (1) de overheid en (2) (private) organisaties en (3) burgers speelt in het ruimtelijke domein een belangrijke rol in de nieuwe Omgevingswet. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving, 2021). De overheid stelt zich kaderstellend en faciliterend op met meer ruimte voor burgers en private partijen voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen die kaders. Partijen binnen het ruimtelijk proces nemen een andere rol aan en gaan op een andere wijze met elkaar samenwerken: niet hiërarchisch maar horizontaal.

Als gereedschap voor innovatie in de publieke sector - met een focus op stakeholders en burgerparticipatie om zo tot publieke waardecreatie te komen - wordt steeds vaker gebruik gemaakt van 'living labs'. Volgens het European Network of Living Labs (ENoLL) (2019) zijn living labs gebruikersgerichte, open innovatie ecosystemen gebaseerd op systematische co-creatie van gebruikers, waarbij onderzoeks- en innovatieprocessen worden geïntegreerd in levensechte gemeenschappen en omgevingen. Binnen de context van een gedecentraliseerde overheidsinstantie vertaalt dit zich in het betrekken van burgers en andere stakeholders in coalities voor de ontwikkeling en het leveren van publieke waarde (Hansen & Fuglsang, 2020). Deuten & Jansen (2021) hebben onderzoek gedaan naar lessen uit de nog relatief jonge living labs praktijk. Een belangrijke les is dat er gezorgd moet worden voor een heldere rol- en taakverdeling, helder leiderschap zodat ieders verantwoordelijkheden duidelijk zijn, dat deelnemers elkaars verwachtingen en motieven kennen, elkaars werelden leren kennen en respecteren en streven naar een samenwerking op basis van gelijkwaardig meedenken en zoveel mogelijk verantwoordelijkheid nemen (Deuten & Jansen, 2021). Daarnaast zijn persoonlijke relaties van belang om de afstand tussen onderzoek, beleid en praktijk te overbruggen, om onderling begrip en vertrouwen te kweken, om intensief te kunnen samenwerken als partners.

Bijvoorbeeld bij infrastructurele werken wordt al geruime tijd gebruik gemaakt van Publiek-Private samenwerking (PPS). Een PPS kan worden gedefinieerd als een samenwerking tussen publieke en private actoren met een duurzaam karakter waarin de actoren wederzijdse producten en/of

diensten ontwikkelen waarin risico's, kosten en baten worden gedeeld (Klijn & Teisman, 2003). Een bekend PPS model is onder andere het DBFM (design, build, finance, maintenance) contract. Warsen et al. (2020) hebben onderzoek gedaan naar de wijze waarop professionals werkzaam voor zowel publieke als private partijen in PPS verband de samenwerking (governance) ervaren. Afhankelijk van de nationale context waarin de PPS projecten plaatsvinden blijken de professionals heel verschillende ideeën te hebben over de governance binnen projecten. Van veel vrijheid laten aan private partijen laten binnen de door publieke deelnemers geschapen kaders, tot een sterke controle op het proces door de publieke deelnemer.

Passend bij het bestuurlijk paradigma van de New Public Governance (NPG) wat uitgaat van een horizontale wijze van samenwerken tussen publieke, private en civiele actoren laten de hiervoor behandelde voorbeelden een hybride governance zien. Hybriditeit betekent in dit verband de interactie tussen publieke- en private organisaties en de samenleving via verschillende vormen van eigendom, parallel maar vaak concurrerende institutionele logica's, verschillende financieringsgrondslagen en verscheidene vormen van sociale en institutionele controle (Johanson & Vakkuri, 2017; Grossi et al, 2017).

Kort samengevat verandert de rol van de overheid onder het paradigma van de NPG naar die van faciliteerder en 'mogelijk maker' en, zoals bijvoorbeeld Vakkuri et al. (2017) opmerkt, neemt het belang van hybride governance toe naarmate de samenleving voor complexere problemen komt te staan.

Wat de vormen van hybride governance voor de vastgoedsector in termen van waardecreatie kunnen betekenen is tot op heden slechts summier in beeld gebracht. Dit onderzoek richt zich op de kansen van hybride governance voor de waardecreatie binnen de vastgoedsector.

1.2 Probleemstelling

De samenleving komt voor steeds complexere vraagstukken ('wicked problems') te staan. Te denken valt aan de opgaven rond klimaatverandering en derhalve het verduurzamen van de gebouwde omgeving, het tekort aan (betaalbare) woningen, creëren van sterke wijken door te investeren in de leefbaarheid, het op peil brengen of houden van voorzieningen voor zorg en onderwijs en investeren in (sociale)veiligheid, energietransitie, digitalisering en cybersecurity, zijn hiervan slechts een aantal voorbeelden en hebben een directe link met vastgoed.

Zoals hiervoor beschreven volgt uit de literatuur en de praktijk dat de overheid onder het NPG-paradigma zich meer als faciliteerder en mogelijk maker opstelt en dat samenwerking van de overheid met private actoren en organisaties in de samenleving complexe problemen het hoofd kunnen bieden.

Er is op dit moment in de literatuur echter slechts beperkt zicht op de vormen en de ontwikkeling van hybride governance en de mogelijkheden van waardecreatie op basis van die governance binnen de vastgoedsector. De vraag is dan ook: hoe de ontwikkeling van hybride governance binnen de vastgoedsector is en welke kansen voor waardecreatie en waardeafweging dat oplevert.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om op basis van literatuur- en exploratief kwantitatief onderzoek inzicht te verkrijgen en te bieden in wat hybride governance betekent voor waardecreatie in de vastgoedsector en welke oplossing voor welk probleem inzicht in hybriditeit van governance biedt.

Door middel van literatuur en exploratief kwantitatief onderzoek wordt het onderzoeksgebied verkend en de hoofdvraag beantwoord.

1.4 Hoofdvraag en deelvragen

De centrale vraag in het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

Welke betekenis heeft hybride governance voor de waardecreatie en waardeafweging binnen de vastgoedsector?

Voordat antwoord gegeven kan worden op de centrale vraag worden eerst de volgende deelvragen beantwoord:

- a) Wat houdt hybriditeit in?
- b) Hoe moeten hybride organisaties geduid worden?
- c) Op welke manier is hybriditeit gerelateerd aan waardecreatie?
- d) Welke factoren dragen bij of belemmeren het succes van goede governance?
- e) In hoeverre zijn er vergelijkbare ontwikkelingen van hybriditeit in het internationale veld?

1.5 Relevantie

Zoals hiervoor beschreven verhouden overheid, private partijen en maatschappelijke organisaties zich steeds gelijkwaardiger/horizontaler tot elkaar door een andere rolopvatting van de overheid onder het NPG-paradigma en zijn burgers mondiger en actiever vanwege de betere toegang tot informatie als resultante van de digitalisering van de samenleving en het hogere opleidingsniveau (Scheurs, 2016). Voorts leeft het inzicht in de literatuur en in de praktijk dat complexe maatschappelijke problemen het beste door brede samenwerking – overheid, private partijen en maatschappelijke organisaties – het hoofd geboden kunnen worden. Dit vraagt om nieuwe manieren van samenwerking en het organiseren van die samenwerking (governance).

Dit onderzoek is relevant omdat het inzicht verkrijgt en biedt in hybride vormen van governance en omdat dit onderzoek de verschillende vormen van hybride governance en de continue ontwikkeling van hybride governance karakteriseert. Voorts biedt het onderzoek inzicht in een koppeling tussen hybride governance en waardecreatie binnen de vastgoedsector. Dit inzicht biedt kansen voor de aansturing van toekomstige complexe vastgoedprojecten.

1.6 Methodologie

Dit onderzoek betreft een kwalitatief verkennend onderzoek. Op basis van literatuurstudie is onderzoek gedaan naar vormen van hybriditeit, de vertaling van hybriditeit in organisatievormen, waardecreatiemechanismen van hybride arrangementen en de continue ontwikkeling van hybride arrangementen. Het empirisch onderzoek zal zich richten op de ervaringen van stakeholders van overheidswege, private sector en/of maatschappelijke organisatie in en rond hybride arrangementen in de vastgoedsector.

Mede op basis van gesprekken met experts uit de academische wereld, de publieke sector en de private sector wordt een survey opgesteld. Door het afnemen van een eenvoudige survey als kwantitatieve onderzoeksmethode wordt inzicht verkregen in de toepasbaarheid en het realiteitsgehalte van het theoretisch kader dat uit het literatuuronderzoek naar voren is gekomen. De resultaten van de survey ten opzichte van het theoretisch kader biedt een stukje van de puzzel in de bredere studie naar dit onderwerp op de lange weg naar wellicht een breed gedragen paradigma met hybriditeitscontinuüm.

Deze onderzoeksopzet komt overeen met de eerste fase van een methodologische insteek van de Nederlandse en ook Vlaamse onderzoekspraktijk betreffende de ontwikkeling van hybriditeit in de vastgoedsector in de vorm van publiek-private samenwerkingen (PPS). Internationaal wordt vaak gebruik gemaakt van casestudies en interviews met stakeholders en belanghebbenden (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019).

1.7 Leeswijzer

De structuur van dit onderzoek is na deze inleiding met introductie, aanleiding, probleemstelling en hoofd- en deelvragen als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de organisatie en functioneren van het openbaar bestuur beschreven langs de lijnen van drie paradigma's uit de bestuurskunde. Hoofdstuk 3 beschrijft wat hybriditeit is, vormen van hybriditeit en categoriseert hybride organisaties. Hoofdstuk 4 gaat in op wat waarde is in een maatschappelijke context, waardecreatie door te doen, de vorm vs de inhoud van waarde ('doing value') om tot slot die waardecreatiemechanismen in de hybride context te beschrijven. In hoofdstuk 5 worden de karakteristieken en de ontwikkeling van hybride businessmodellen (governance) besproken aan de hand van het vier kwadrantenmodel van Laline (2021). In hoofdstuk 6 wordt de impact van hybriditeit in de vastgoedsector behandeld met een focus op Publiek-Private samenwerkingsverbanden. Hoofdstuk 7 behelst de onderzoeksopzet en de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek. Op basis van gesprekken met experts en de uitkomsten van de op basis daarvan af te nemen survey wordt het theoretisch kader getoetst en wordt beschreven welke impact hybriditeit, waardecreatie en waardeafweging heeft op de vastgoedsector. Voorts worden de resultaten van de survey beschreven. Hoofdstuk 8 bevat de conclusies van het onderzoek en adviezen rond de te nemen vervolgstappen.

2. Openbaar bestuur

2.1 Publiekrechtelijke bestuursorganen

Openbaar bestuur is “*het geheel van organisaties en activiteiten die gericht zijn in de besturing van de maatschappij*” (Bovens, 't Hart, & Twist, 2012). Het nemen van de daarvoor noodzakelijke bindende beslissingen is belegd bij publieke bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb); “*een bestuursorgaan is een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld*” of “*een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed*”. Voorbeelden van publiekrechtelijke rechtspersonen zijn volgens artikel 2:1 BW bijvoorbeeld de Staat, provincies, waterschappen en gemeenten.

Een gemeente kent drie bestuursorganen; de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders (hierna: “B&W”) en de burgemeester. De gemeenteraad – de vertegenwoordiging van de bevolking van een gemeente – is het belangrijkste orgaan van de gemeente. Grondwettelijk (art. 125 lid 1 Gw) wordt hij aangemerkt als hoofd van de gemeente. Dit vertegenwoordigend lichaam dient bij zijn besluiten de belangen van de gehele bevolking van de gemeente in aanmerking te nemen. Dit past binnen het streven om door middel van inspraak en participatie een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen van de belangen en wensen van individuele burgers (MvT, Kamerstukken II 2985/86. 19403, 3 p. 74).

Artikel 160 Gemw. bepaalt dat het college het dagelijks bestuur voert. Het college is daarnaast bevoegd beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, regels te stellen voor de ambtelijke organisatie, ambtenaren te benoemen en te ontslaan, te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen etc. voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast. Burgemeester is bevoegd rechtshandelingen te verrichten (art. 171 lid 1 Gemw). Via een gemeentelijke mandaatregeling wordt de bevoegdheid om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen in de ambtelijke organisatie neergelegd. Dit betekent dat de in de mandaatregeling genoemde ambtenaar – op naam en of functie – hiertoe namens het college kan besluiten.

Op rijksniveau (de Staat) is het naar analogie de Staten-Generaal waaraan de regering verantwoording dient af te leggen. De Staten-Generaal bestaat uit de Eerste en de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft de bevoegdheid om de kiezers te vertegenwoordigen, een rol bij regeringsvorming, haar eigen werkzaamheden te regelen, een aandeel in de wetgeving en de bevoegdheid om de regering te controleren. De Eerste Kamer heeft een eveneens een controlerende taak. Daarnaast kan zij wetsvoorstellen goedkeuren of verwerpen.

De ministers en de staatssecretarissen maken deel uit van het kabinet dat met de Koning de regering vormt. Een minister geeft politieke leiding aan een ministerie. Het ministerie ondersteunt de minister bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.

Bestuursorganen maken onderdeel uit van de zogenaamde “uitvoerende macht” als onderdeel van de driemachtenleer van de Franse filosoof Montesquieu. Volgens de driemachtenleer moet de staat zo ingericht zijn dat de “wetgevende macht” – bestaande uit de regering en de Staten-Generaal –, de “uitvoerende macht” – De ministers die het kabinet vormen –, en de “rechtsprekende macht” – rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad – gescheiden zijn en elkaars functioneren bewaken. Doel is dat niet één van de machten dominant wordt en of om de vrijheid van burgers te waarborgen (Jansen, 2021).

2.2 Paradigma's

In de geschiedenis van de bestuurskunde – een wetenschappelijke discipline waarin het gaat over de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur – worden drie paradigma's beschreven. Deze paradigma's veranderen mee met veranderingen in de maatschappij (Osborne, Radnor, Nasi, 2013). In de laatste dertig jaar is er een ontwikkeling te zien van **Public Administration** naar **New Public Management** en meer recent naar **New Public Governance**. Deze ontwikkeling wordt ook wel “van government naar governance” genoemd (Hajer, Van Tatenhove, & Laurent, 2004). In deze paragraaf zullen de drie verschillende paradigma's worden beschreven alsmede de belangrijkste verschillen. In het volgende hoofdstuk wordt vervolgens het nieuwste paradigma van de hybride governance uitgewerkt.

2.2.1 Public Administration

Public Administration (PA) vindt zijn oorsprong in de late negentiende eeuw en duurde tot het einde van de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Deze vorm van besturen wordt ook wel omschreven als bureaucratisch en statisch (Osborne, 2006). Deze vorm van governance wordt ook wel aangeduid als “klassieke overheidssturing” (Scheurs, 2016). Het belangrijkste kenmerk van deze stroming is dat er sprake is van een hiërarchische ‘top-down’ structuur, waardoor lagere overheden zeer beperkt invloed kunnen uitoefenen (Osborne et al., 2013). Andere kenmerken zijn de dominantie van wet- en regelgeving, een focus op het beheer van vaste regels en richtlijnen, een centrale rol voor de bureaucratie bij het opstellen en uitvoeren van beleid, de ‘politiek-administratie’ splitsing binnen publieke organisaties en de hegemonie van de professional in het dienstverleningssysteem (Osborne, 2006). Vanwege de hiërarchische ‘top-down’ structuur is de besluitvorming eenzijdig omdat er weinig tot geen invloed is van actoren lager in de hiërarchie. De overheid staat bovenaan de hiërarchie als regelgever en controleur. Het overheidsbestuur heeft het primaat, waarbij het ambtelijk apparaat een meer dienende rol heeft. De overheid legitimeert deze positie door middel van wet- en regelgeving (Hood, 1991).

Binnen de constellatie van de Public Administration heeft binnen een gemeente het college van Burgemeester en Wethouders volledige zeggenschap over alle activiteiten. De gemeente heeft in dit verband de rol van zowel eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer van beleid. (De Kruijf, van Genugten, Overman, & van Thiel, 2015). Dit paradigma werkt wanneer er duidelijkheid in wet- en regelgeving is. Dit is niet altijd het geval. Voorts staat de overheid niet altijd boven de samenleving, maar maakt zij daar onderdeel van uit (Osborne et. Al., 2013). Voorts leeft breed het beeld dat dit sturingsmodel niet geschikt is voor hedendaagse ontwikkelingen in de Westerse maatschappij (Runya & Qigui SUN Wei, 2015). Vandaar dat in de bestuurskunde naar nieuwe manieren van besturen werd gezocht met New Public Management als resultaat (Scheurs, 2016).

2.2.2 New Public Management

Hood (1991) definieert New Public Management (NPM) als “een geheel van analyses, ideeën en werkwijzen in de bestuurskunde over vernieuwing binnen de overheid in termen van meer zakelijk en bedrijfsmatig werken”. Binnen de NPM ligt de focus op resultaat gericht werken, prestatiemetingen, decentralisaties, op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering en bevordering van concurrentie en marktwerking (Scheurs, 2016). NPM heeft zowel een principle-agent focus (managers aanzetten om te managen) als een managerial focus (managers laten managen) (Christensen & Laegreid, 2011). Hood (1991) werkt voornoemde definitie uit in zeven doctrines (Scheurs, 2016):

1. Zichtbare controle van bovenaf; er is sprake van verticale relaties.

2. De overheid stelt duidelijke doelen en prestatie indicatoren waarop ze controleren en sturen. Hierdoor ontstaat er in afwijking van Public Administration een scheiding tussen besluitvorming en uitvoering (Movisie, 2013).
3. De overheid wijst middelen toe op basis van prestaties.
4. Het openbaar bestuur wordt gereorganiseerd in bijvoorbeeld meer managebare eenheden, wat zou moeten leiden tot meer kostenbeheer en efficiëntie.
5. De overheid bevordert competitie in de publieke sector doormiddel van contracten en uitbestedingen aan marktpartijen.
6. De ethiek binnen de overheid veranderd waardoor de publieke dienstverlening een flexibel systeem zou worden.
7. Er is sprake van disciplineren met als doel kostenbesparing en het bevorderen van meer diensten met minder middelen.

Met name de consequentie dat gemeenten zich als onderdeel van dit paradigma terugtrekt en meer dienstverlening overlaat aan de markt leidt tot kritiek op de deze stroming (De Kruijf, van Genugten, Overman, & van Thiel, 2015). Kritiek op de NPM richt zich met name op doelverschuivingen door en focus op prestatie en kwaliteitsverlies omdat de nadruk ligt op metingen in plaats van op het initiële doel. Wanneer de overheid zich gedraagt als principaal jegens marktpartijen die als zelfzuchtig worden beschouwd, dan is strikt contractmanagement om de agent aan het contract te houden noodzakelijk. Dit kan leiden tot strategisch gedrag van beide kanten (Shaoul, 2005). De principaal kan onrealistische eisen/condities opleggen en de agent kan alleen de verplichtingen uitvoeren die expliciet in het contract zijn opgenomen en kan geneigd zijn de kantjes eraf te kopen (Leruth, 2012). De relatie met marktpartijen, met name waar het gaat om uitbestedingen, gaan gepaard met problemen met overzicht en verantwoording (Scheurs, 2016). Critici waaronder Osborne et. Al., (2013) sommen de kritiek op in de volgende hoofdpunten:

1. NPM ziet de taken van de overheid als een product in plaats van een dienst.
2. Binnen het NPM gedragen ambtenaren zich als een elite die hun eigen belangen boven die van de burger zetten.
3. NPM laat de overheid inefficiënt en ineffectief omgaan met middelen.
4. Er worden oude (onbruikbare) managementtechnieken uit de private sector toegepast.
5. NPM is beperkt in zijn vermogen om bij te dragen aan het managen en besturen van publieke diensten.

Dit inzicht leidde ertoe dat er binnen de bestuurskunde opnieuw werd gezocht naar een nieuw paradigma.

2.2.3 New Public Governance

Begin eenentwintigste eeuw ontstond het New Public Governance (NPG) paradigma. NPG wordt in de bestuurskunde gedefinieerd als:

“het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheren en toezicht houden van een organisatie gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden” (Bossert, 2002).

Voorts verwijst de term ‘governance’ ook naar het aangaan en onderhouden van inter-organisatorische relaties en het gezamenlijk proberen te bewerkstelligen van gewenste beleidsuitkomsten (Van Thiel, 2004). Anders dan PA en NPM, gaat NPG over de organisatiesociologie en sociale netwerktheorie en onderkent het de gefragmenteerde en het onzekere karakter van openbaar bestuur in de eenentwintigste eeuw. NPG is gefocust op het ontwerp en de evaluatie van blijvende inter-organisatorische relaties, waarbij vertrouwen,

relationeel kapitaal en relationele contracten dienen als belangrijke besturingsmechanismen en bestuurlijke processen. NPM focust zich daarentegen meer op intra-organisatorisch en op output (Nitraw, 2018). NPG is het resultaat van het besef dat beleidsvragen vaak complex zijn o.a. omdat er veel actoren bij betrokken zijn (Osborne, 2006). Naast verschillende belangen hebben deze actoren verschillende capaciteiten en kennis hetgeen kan bijdragen aan een oplossing (Synergie). Dit voedt het besef dat samenwerking bij ontwerpen en uitvoeren van beleid toegevoegde waarde heeft (Nitraw, 2018). Volgens socioloog Manuel Castells is een samenleving waarin de verhoudingen tussen actoren horizontaal zijn een netwerksamenleving (Salverda, Pleijte, & Papma, 2012). NPG focust kortom op publieke besluitvorming en dienstverlening in netwerken van onderling afhankelijke actoren. Het benadrukt het belang van onderlinge afhankelijkheden, samenwerking en coördinatie (Ansell & Gash, 2008) (Osborne 2010). Publieke doelen worden bepaald en geïmplementeerd door een proces van interactie en onderhandeling, resulterend in win-win situaties (Klijn & Koppenjan, 2016).

De rol van de overheid is gelijk aan die van de andere actoren; de overheid staat niet langer boven de actoren. Decentralisatie is een uitvloeisel van het NPG-paradigma. Door decentralisatie wordt er meer op een gelijkwaardig niveau samengewerkt. Als er veel actoren betrokken zijn rondom een beleidsopgave, wordt dit ook wel een beleidsnetwerk genoemd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Dit wordt ook wel omschreven als *"Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen"* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Bij een netwerksamenleving is er sprake van veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap (Scheurs, 2016). Het begrip netwerksamenleving zoals in 1996 geïntroduceerd door socioloog Manuel Castells wordt grafisch vormgegeven als een "wortelstelsel zonder centraal punt" (Salverda, Pleijte, & Papma, 2012). De overheid is slechts een van de actoren en vindt zich niet langer boven de samenleving, maar bevindt zich midden in het netwerk.

Samenwerken in het NPG-verband wordt door Osborne et al., ook wel 'coproductie' genoemd en gebruikers van de publieke dienstverlening zijn geen consumenten maar 'co-producers' omdat gebruikers van publieke diensten niet alleen diensten afnemen, maar de dienst samen creëren (co-creatie). Coproductie komt er dus op neer dat er een samenwerkingsrelatie is waarbij actoren een actieve en directe bijdrage leveren en gebruik maken van elkaars talenten, eigenschappen en middelen om zo een beter en effectiever resultaat te bereiken (Bovaird & Loeffler, 2012). Loeffler (2016a) onderscheidt vier momenten waarop de overheid de burger kan betrekken bij beleid:

- Co-commissioning: externe partijen beslissen mee over planning, inkoop en contracten;
- Co-design: externe partijen mogen meebeslissen over het proces;
- Co delivery: externe partijen mogen meewerken tijdens de uitvoering;
- Co-assessment: externe partijen worden betrokken bij het evalueren van het beleid.

Ten opzichte van de andere hiervoor beschreven paradigma's is besluitvorming binnen NPG minder statisch; het is een continu proces (Osborne, 2006). Naarmate de omstandigheden veranderen, kunnen ook de betrokken actoren, doelstellingen en oplossingen veranderen. Dit in tegenstelling tot de NPM waarin publieke dienstverlening als product wordt gezien en niet als dienst (Osborne et al, 2013).

Zoals beschreven is een verandering in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving kenmerkend voor de netwerksamenleving. Een belangrijk gevolg hiervan is de opkomst van de 'derde sector'; een sector tussen de overheid, samenleving en de markt ook wel "civil society" of maatschappelijk middenveld genoemd (Brandse, Van de Donk, & Schaap, 2005). Hier bevinden zich 'hybride organisaties' die publieke belangen behartigen, maar tevens op de markt actief zijn. Hybride organisaties passen minder binnen begrippen als publiek, privaat, staat en of markt, maar zijn een vermenging hiervan (Brandse & Karre', 2010). De aandacht voor dit soort organisaties is toegenomen met de komst van het NPG-paradigma hetgeen samenhangt met de

'vermaatschappelijking'; het proces waarin veel verschillende actoren met uiteenlopende achtergronden samenwerken, ook bij het oplossen van beleidsproblemen en het leveren van publieke diensten. Dit kunnen naast hybride organisaties ook burgers zijn die door de opkomst van sociale media en een hoger opleidingsniveau steeds gemakkelijker aan informatie komen en gemakkelijker communiceren hetgeen wordt gestimuleerd door een overheid die een groter beroep doet op zelfredzaamheid van de burger en meer ruimte laat voor burgerinitiatieven (Scheurs, 2016).

Aan het werken op basis van het NPG-paradigma zoals beschreven zitten voordelen. Publieke doelen worden bepaald en geïmplementeerd door een proces van interactie en onderhandeling, resulterend in win-win situaties (Klijn & Koppenjan, 2016). Het biedt ruimte voor coproductie waardoor er een samenwerkingsrelatie is waarbij actoren een actieve en directe bijdrage leveren en gebruik maken van elkaars talenten, eigenschappen en middelen om zo een beter en effectiever resultaat te bereiken (Bovaird & Loeffler, 2012) en ook (Ostrom, 1996). Volgens Ostrom (1996) worden beleid en dienstverlening effectiever en wordt dienstverlening beter voor gebruikers omdat gebruikers bij de ontwikkeling en uitvoering betrokken waren. Daarnaast kan met NPG beter ingespeeld worden op de ontwikkelingen van de moderne samenleving, de overgang naar een netwerksamenleving, globalisering, het mondiger worden van burgers en de overgang naar de informatiesamenleving (Runya & Qigui SUN Wei, 2015). Daarnaast draagt het bij aan beter contact tussen de overheid en de samenleving hetgeen bijdraagt aan een groter draagvlak voor en legitimering van het beleid (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

Toch kleven er aan het NPG-paradigma ook nadelen. Het werken in netwerken kan leiden tot onduidelijkheden met betrekking tot verantwoordelijkheid, bevoegdheid en aansprakelijkheid (Runya & Qigui SUN Wei, 2015). Daarnaast kan NPG leiden tot inefficiëntie wanneer een centraal aansturing- en aanspreekpunt mist. Dit zou een belangrijke rol voor de overheid zijn (Mertens, 2006) en (Honingh & Ehren, 2012). Daarnaast kan de meetbaarheid van bijvoorbeeld invloed van de overheid lastiger zijn omdat er meerdere actoren betrokken zijn bij beleid betrokken zijn (Mertens, 2006), waardoor beleid minder gemakkelijk te plannen en specificeren is (Hiemstra, 2004). Voorts ligt de nadruk binnen de NPG op het proces. Het bereiken van doelen wordt uitgedrukt in maatschappelijke effecten en minder in concrete prestatie-indicatoren. Dit maakt het evalueren van beleidsprestaties lastiger omdat ze niet concreet meetbaar zijn (Honingh & Ehren, 2012). Dit vraagt derhalve om goede controle- en evaluatie-instrumenten tijdens de overheid (Scheurs, 2016).

De verschillen tussen de verschillende paradigma's zijn kort uiteengezet in onderstaand figuur.

	PA	NPM	NPG
Uitgangspunt	Overheid als regelaar	Bedrijfsmatige overheid	Horizontale verhoudingen, Samenwerken
Kenmerken	Overheid besluit eenzijdig en voert ook uit	Scheiding besluitvorming en uitvoering; focus op marktdenken	Besluitvorming als continu proces waarin verschillende partijen betrokken zijn en zich kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden
Instrumenten	Wet- en regelgeving	Uitbesteding, contracten	Samenwerkingsverbanden, burgerparticipatie
Voordelen	Duidelijkheid, weinig risico	Kosteneffectiviteit, gebruik kennis vanuit de markt	Benutten van krachten en kennis uit de maatschappij, grotere democratische legitimiteit
Nadelen	Weinig democratisch, niet altijd passend bij moderne samenleving	Te veel nadruk op kosten, inefficiënt	Risico tot problemen met vrijblijvendheid, verantwoording en aansprakelijkheid

Figuur 1: Overzicht van de paradigma's (Schreurs, 2016 o.b.v. Osborne, 2006)

Warsen et al. introduceren in de afgekaderde constellatie van hun onderzoek naar hybride governance bij publiek private samenwerking (PPS) arrangementen in een internationale context een vierde paradigma; die van geprivatiseerde governance. Dit paradigma benadrukt een vorm van governance waarbij het dagelijkse projectmanagement en het initiatief geheel bij de private sector wordt gelegd nadat er overeenstemming is over de kaders en condities waarbinnen geopereerd moet worden. Kortom, PPS als een beweging naar privatisering met beloften van meer efficiëntie en innovatieve dienstverlening. Dit paradigma volgt het initiële idee van de PPS waarin privaat kapitaal werd aangeboord, er gebruik wordt gemaakt van de inhoudelijke expertise van de private sector en de private sector veel van de risico's en verantwoordelijkheden toegespeeld kreeg (Warsen, Greve, Klijn, Koppenjan, & Siemiatycki, 2020).

3. Nieuwe vormen van governance; Hybriditeit

3.1 Hybriditeit

Hybriditeit verwijst in beginsel naar de combinatie van twee of meer zuivere soorten die originele soorten op een nieuwe manier integreert (Johanson & Vakkuri, 2017) (Skelcher & Smith, 2015). In de constellatie van dit onderzoek gaat hybriditeit over de link tussen institutionele structuren, institutionele logica's en de mensen in de verschillende omgevingen van hybriditeit (Johanson & Vakkuri, 2017). Met de term Hybriditeit wordt verwezen naar de interactie tussen publieke- en private organisaties en de samenleving/derde sector via verschillende vormen van eigendom, parallel maar vaak concurrerende institutionele logica's, verschillende financieringsgrondslagen en verscheidene vormen van sociale en institutionele controle (Johanson & Vakkuri, 2017) en (Grossi, Reichard, Thomasson, & Vakkuri, 2017). Besharov en Smith (2014) adopteren op basis van veel verschillend gedegen onderzoek de definitie van Thornton en Ocasio (1999) en definiëren institutional logics als "*sociaal geconstrueerde, historische patronen van materiële gewoonten, aannames, waarden, overtuigingen en regels*".

Concreter kan hybriditeit in dit verband gedefinieerd worden als de resultante van de gelaagdheid of de sedimentatie van sturingsmechanismen zoals Public Administration, New Public Management en New Public Governance die aansluiten bij private en derde-sector activiteiten (Vakkuri & Johanson, 2021). Hybriditeit bestaat tevens in identiteiten, acties en praktijken waarin "agents" echte mensen zijn die hun werk doen (Noordergraaf, 2007). Noordergraaf (2007) gaat verder door te stellen dat politici, publieke en private managers, medewerkers op straatniveau en professionals samenwerken in hybride omgevingen.

Er bestaat geen vanzelfsprekende of ondubbelzinnige theorie over hoe voor de samenleving noodzakelijke activiteiten aangestuurd moeten worden en welke rol overheden, bedrijven of non-profits daarin moeten spelen. Dit is ook de reden waarom het moeilijk te begrijpen is waarom en hoe de verschillende vormen van eigendom en institutionele logica elkaar op bepaalde momenten tegenspreken en botsen en op andere momenten bijdragen aan belangrijke sociale doelen via collaboratief ontwerp. Deze constellatie heeft in het verleden geresulteerd in twee interpretaties over de impact van hybriditeit op de governance van belangrijke maatschappelijke activiteiten: 1) hybriditeit is kenmerkend voor de toenemende complexiteit van de maatschappij; hoe meer complex en grensoverschrijdend de problemen rond governance, hoe meer hybriditeit er wordt ervaren. Volgens Vakkuri et al. (2021) is er op dit moment meer hybriditeit dan voorheen door de uitbreiding van het publieke in private en het private in het publieke (Vakkuri J. , Johanson, Chun Feng, & Giordano, 2021), en 2) we hebben misschien te maken met een meer fundamentele theoretische kwestie over hoe we instellingen, bestuur en de hybriditeit daarin zien (Skelcher & Smith, 2015). Badian (1983) beargumenteert ter nuancering dat de Romeinen al hybride vormen van governance hadden inclusief private partijen die publieke taken verzorgden zoals het onderhouden van lokale faciliteiten en het innen van belastingen.

In het bestek van dit onderzoek is het voldoende om op basis van de literatuurstudie te constateren dat hybride governance niet slechts iets is van de laatste twintig jaar, en tegelijkertijd dat hybride governance belangrijk is bij complexe maatschappelijke vraagstukken.

Volgens Koppenjan et al. (2018) is hybride governance – door hen "slimme sturing" genoemd – noodzakelijk omdat er sprake is van uitdagingen die bestaande organisatorische scheidslijnen en bestuurlijke niveaus overschrijden en lijken daarmee aan te sluiten bij de eerste interpretatie. De sturingspogingen zijn gericht op het afstemmen van het gedrag van partijen afkomstig uit diverse sectoren, domeinen en bestuurslagen en op het aanzetten van deze partijen tot samenwerking en

coproductie. Koppenjan et al. (2018) gaat verder door te stellen dat de verschillende vormen van hybride governance een reactie zijn op het tekortschieten van de traditionele overheidssturing omdat deze niet effectief of te duur is, of de schaal van besturen niet overeenkomt met de schaal van de vraagstukken of omdat de overheid afwezig is zoals bij crisissituaties. Regionale samenwerkingsverbanden zijn een poging om bestuurlijke gaten te vullen, cliëntennetwerken in de zorg is een antwoord op de te dure en inefficiënte traditionele publieke zorgverlening, en de private betrokkenheid bij publieke infrastructuur (PPS) is gebaseerd op de gedachte dat de overheid alleen tot mindere resultaten komt.

Gebleken is dat sturingsmodellen (governance) die alleen gebaseerd zijn op hiërarchische, markt, netwerken of maatschappelijke zelfsturing, geen alternatief bieden. Slimme sturing combineert de potenties van deze modellen om zo de complexiteit en dynamiek van de hedendaagse uitdagingen aan te kunnen (Koppenjan, Termeer, & Karre, 2018). Sedimentatie van sturingsmechanismen maken de hybride karakters van governance (Emergy & Giauque, 2014).

Bij de in door Koppenjan et al. (2018) beschreven onderzoeksprojecten blijken de sturingsmodellen gebaseerd op enerzijds het NPM paradigma met dit verschil dat binnen dit paradigma binnen het ene project de markt de meeste invloed had en bij bijvoorbeeld de DBFM(O)-praktijk in Nederland de overheid de meeste invloed heeft en anderzijds worden sturingsmodellen beïnvloed door de meer sociologisch georiënteerde governance- en netwerktheorieën (tegenwoordig geschaard onder het NPG paradigma) (Osborne, 2010). Contractuele sturing in verschillende vormen wordt aangevuld met relationele contractering, overleg, ronde tafels, etc., gericht op het committeren van partijen aan gezamenlijke doelen en samenwerking. De sturing komt daarbij minder in het teken te staan van het realiseren van vooraf vastgelegde afspraken en doelstellingen, maar in het faciliteren van leerprocessen en het ontdekken en realiseren van gezamenlijke belangen. De manier van werken staat een grotere flexibiliteit toe. Daarnaast wordt publieke verantwoording als derde mechanisme benoemd. In het betreffende onderzoeksproject ging het over ronde tafels en private certificeringssystemen voor de verduurzaming van grensoverschrijdende handelsketens. In dit onderzoek stelt de certificering maatschappelijke belangenorganisaties – hiervoor beschreven als derde sector – in staat om door maatschappelijke sturingsmechanismen (via bijvoorbeeld publiekscampagnes) druk te zetten op bedrijven en het functioneren van de handelsketen te beïnvloeden. Voorts maakt het artikel gewag van de idee dat de complexe uitdagingen het sturend vermogen van de overheid, de markt en netwerken te boven gaan en derhalve opgepakt zullen moeten worden door burgers en maatschappelijke organisaties die daartoe door nieuwe informatiesystemen, technische innovaties en een hoger opleidingsniveau ook beter toe in staat zijn (Bokhorst, Edelenbos, Koppenjan, & Oude Vrielink, 2015).

Koppenjan et al. (2018) beschrijven dat de sturingswijzen in al de onderzochte projecten mengelingen zijn van verschillende sturingsmodellen die ruimte creëren voor andere, niet overheidspartijen om op basis van zelforganisatie een optimale bijdrage te leveren aan de coproductie van oplossingen en diensten. Voorts is er meer aandacht voor vertrouwen en voor een relationele, sociologische en politicologische manier van sturing.

3.1 Hybride organisaties

In de literatuur zijn verschillende hybride organisaties gecategoriseerd. Niet om een norm te scheppen, maar om de verscheidenheid in hybrideorganisaties te illustreren. In het bestek van dit onderzoek worden twee categorisaties behandeld. De vier vormen van hybriditeit zoals onderscheiden door Vakkuri et al. (2021) en het hybriditeitscontinuüm van Kolk en Lefant (2016).

Vakkuri et al. (2021) onderscheiden vier soorten hybride organisaties: state-owned enterprises (SOEs) ('staatsbedrijven') (Giosi & Caiffa, 2020), non-profit organisaties (NPOs) (Kim & Mason, 2020), social enterprises (SEs) ('sociale ondernemingen') (Costa & Andreus, 2020) en municipally owned corporations (MOCs) ('gemeentelijke bedrijven') (Krause & Swiatczak, 2020).

Voornoemde soorten hybride organisaties, door Vakkuri et al. (2021) geduid als institutionele blauwdrukken, herbergen vier vormen van hybriditeit te weten:

1. Gemengd eigendom;

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om maatschappelijke functies zoals de energievoorziening en de aanleg en het onderhoud van infrastructuur die worden georganiseerd in staatsbedrijven met als doel het combineren van politiek gedreven doelen van moderne natiestaten terwijl de exploitatie op zakelijke/bedrijfs-logica's en het bedrijf opereert op de wereldwijde financiële markten (Thynne, 2011). Gemengd eigendom kan op zichzelf ook gezien worden als hybride arrangement waarbij entiteiten het beste van twee werelden, tussen publieke en private willen combineren (Vakkuri & Johanson, 2018).

2. Doelincongruentie en verschillende institutionele logica's

Te denken valt aan instellingen die een balans wil creëren tussen de logica van winstbejag ten opzichte van de logica van maatschappelijke effectiviteit van openbare diensten en sociale gevolgen. Dit terwijl deze instellingen wat betreft het eigendom puur private bedrijven kunnen zijn met activiteiten die zijn vormgegeven door dubbelzinnigheid en ambivalentie. Deze entiteiten zouden verschillende maar parallelle institutionele logica's kunnen bezigen. Ze zouden moeten zorgen voor financiële waarde voor haar aandeelhouders, maar ook voor sociale impact op de maatschappij en burgers. Denk aan maatschappelijke ondernemingen die werken volgens het adagium 'do well by doing good' waarbij 'well' staat voor winstgevendheid en 'good' voor sociale doelen, zie bijvoorbeeld Ebrahim et al. (2014).

3. Veelheid aan financieringsregelingen

Te denken valt aan zeer grote (infrastructurele) projecten die niet alleen tijd, maar ook naast grote hoeveelheden financiële en intellectuele middelen samenwerking tussen publieke en private partijen nodig hebben. Dergelijke arrangementen kunnen zowel particuliere investeerders en financiers als belastingbetalers omvatten met allemaal hun eigen belangen in het project en in het arrangement. Alle partijen zijn nodig om het project mogelijk te maken (Vakkuri & Johanson, 2018).

4. Diverse vormen van financiële, sociale en professionele controle.

Volgens Noordergraaf (2007) omvat dit regulering van markten, professionele zelfcontrole, en klant gestuurde marktcontrole binnen een dienstverleningssysteem. Het is echter moeilijk om publieke en private vormen van controle te onderscheiden. In plaats van het hebben van een publieke versus een private mentaliteit, is het belangrijker om te begrijpen of de zeggenschap wordt uitgeoefend door een externe of interne partij. In hybride omgevingen zijn vormen van controle meestal gemengd. Deze organisaties worden beïnvloed door meerdere vormen van druk van controlemechanismen door zowel interne als externe krachten.

Kolk en Lefant (2016) komen op basis van hun onderzoek naar hybride organisatievormen in de niet-Westerse context in de post conflict regio Kivu in Congo – waar de overheid zwak of afwezig is met (internationale) organisaties die verschillende combinaties van sociale en economische doelen nastreven – tot een hybridisatiecontinuüm strekkende van geheel sociaal aan de ene kant tot geheel financieel aan de andere kant met hybride in het midden.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin organisaties hybride kenmerken vertonen, gebruiken zij drie aspecten te weten:

1. De rol van sociale verandering in de gestelde organisatiedoelen
2. De wijze waarop organisaties rapporteren over wederzijds voordelige relaties met belanghebbenden
3. De voortschrijdende interacties met markten en instellingen die pogingen inhouden om de marktvereisten en bredere (ontwikkelings)activiteiten in voornoemde regio te veranderen, evenals vredes- en verzoeningsoverwegingen.

Dit onderzoek heeft geleid tot definiëring van zes typen hybride organisatiemodellen.

Categorie-1 zijn de organisaties die zichzelf definiëren als sociale ondernemingen. Hybriden zijn missie gedreven, hebben een lange termijn horizon, vertonen positief leiderschap, gaan relaties aan met externe stakeholders/leveranciers met wie ze directe interactie hebben en werken actief samen om markten en instellingen te helpen veranderen.

Categorie-2 bestaat uit semi-hybride bedrijven die ook een zeer prominente maatschappelijke agenda hebben, maar op sommige andere dimensies minder uitgesproken zijn.

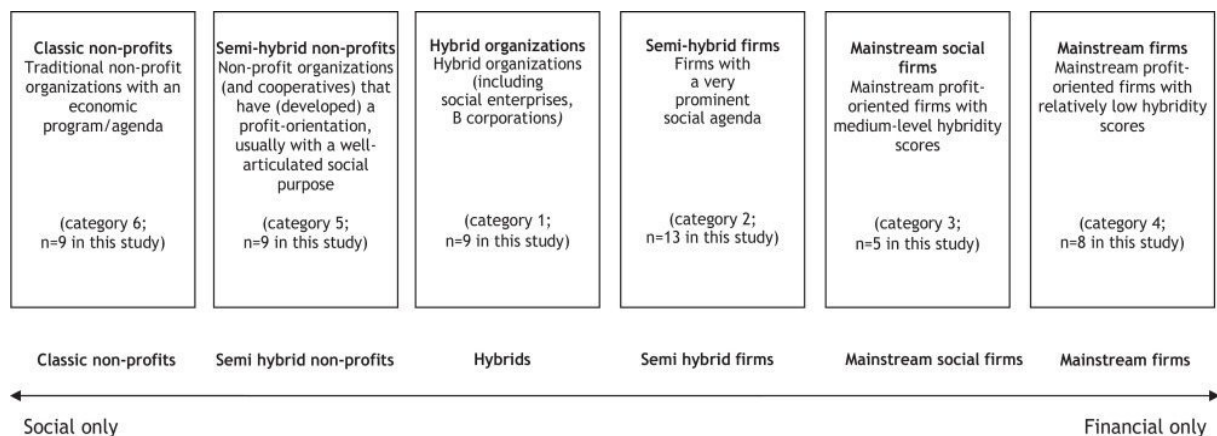
Categorie-5 zijn de semi-hybride non-profitorganisaties; ngo's en coöperaties die een winstoriëntatie hebben ontwikkeld om te (her)investeren in hun sociale programma's.

Categorie-6 betreffen de klassieke non-profitorganisaties met een economisch programma dat vooral gericht is op empowerment van in deze studie producenten, maar met een volledig op subsidies gebaseerde manier van werken.

De laatste twee categorieën – 3 en 4 – zijn reguliere (sociale) bedrijven.

De 'mainstream' sociale firma's (categorie-3) zijn winstgevend, hebben meestal een sociaal (sub)doel en/of hebben directe banden met producenten, terwijl ze veelal als traditioneel bedrijf opereren.

Categorie-4 bedrijven zijn echt reguliere bedrijven met relatief lage hybriditeitscores, wat betekent dat ze opereren vanuit een duidelijk winst oogmerk en zich in het algemeen op slechts een aspect van hybriditeit verhouden en dat op een relatief bescheiden manier. In onderstaande figuur is het vorenstaande schematisch uitgewerkt.



Figuur 2: Hybriditeitscontinuüm (Kolk & Lenfant, 2016)

Hoewel de twee categorisaties van hybride organisaties van elkaar verschillen, zijn er ook raakvlakken. De door Vakkuri et al. (2021) beschreven tweede vorm van hybriditeit van doelincongruentie en verschillende institutionele logica's komen terug in de categorieën 3 en 4 van Kolk en Lefant (2016). Voorts voelen de hybride organisaties van Kolk en Lefant de druk van controlemechanismen van zowel interne als externe krachten. De controle door verschillende overheden, van de juridische zetel in het Westen en van het land of regio waar activiteiten worden ondernomen evenals de interne controle door bijvoorbeeld aandeelhouders. Voorts is zeker

denkbaar dat organisaties aan de sociale kant en in het midden van het continuüm van Kolk en Lefant zowel subsidie ontvangen als zelf omzet genereren hetgeen eventueel weer wordt geïnvesteerd in de sociale doelstelling.

Binnen de groep bedrijven die onder categorie-4 vallen zijn ook weer gradaties te maken. Er is een beweging gaande waarbij bedrijven niet alleen klimaatneutraal willen zijn maar “net positive” willen zijn. Polman en Winston definiëren dat als “*a business that improves well-being for everyone it impacts and at all scales – every product, every operation, every region and every country, and for every stakeholder, including employees, suppliers, communities, customers, and even future generations and the planet itself*” (Polman & Winston, 2021). Unilever, waar Paul Polman CEO van 2009 tot 2019 CEO was, is een belangrijk voorbeeld van een dergelijk bedrijf waar verschillende doelstellingen ‘aligned’ raken.

De stand van de literatuur is thans zo dat er verschillende categorisaties zijn van hybrideorganisaties met onderlinge raakvlakken. Wellicht dat er op termijn brede steun wordt gevonden voor een continuüm.

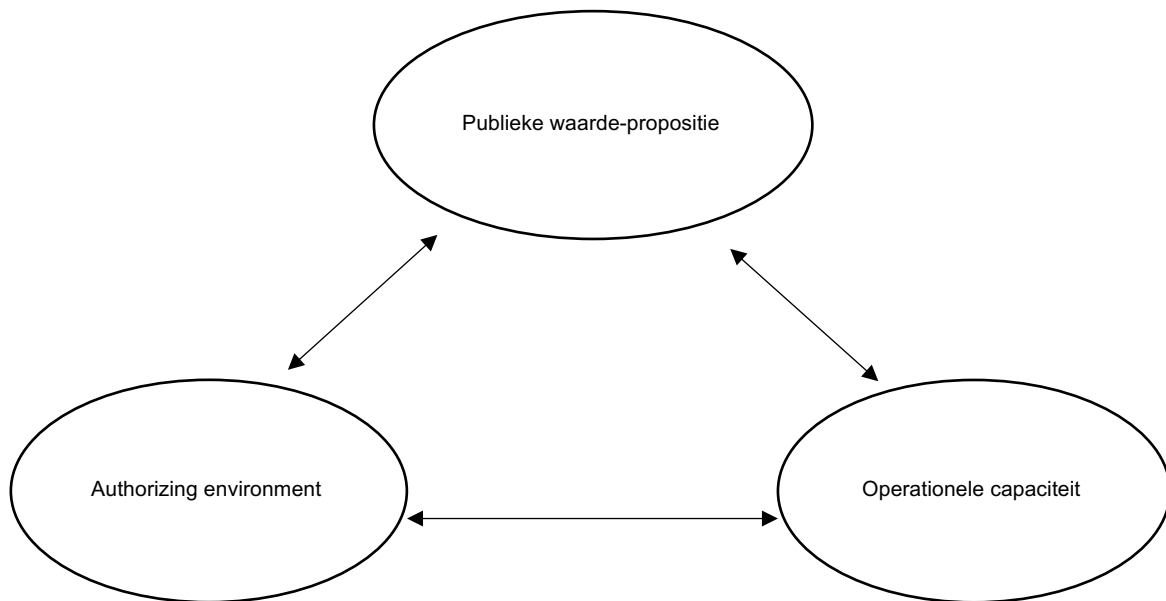
4. Waarde, waardecreatie en waardeafweging in hybride organisaties

4.1 Soorten waarden

Volgens Johanson en Vakkuri (2017) is er een aanzienlijk gebrek aan theoretisch, conceptueel en empirisch begrip van waardecreatie in de context van hybriditeit en van de manieren waarop de dissonante kenmerken van waarde worden geconceptualiseerd (Stark, 2009), gemeten (Nicholls, 2009), gemaakt en vastgelegd (Mazzucato M. , 2015) gemengd (Emerson, 2003) en gedeeld (Porter & Kramer, 2011).

In de literatuur is het gemeengoed om te refereren aan de spanning tussen financiële en sociale waarden, waar 'financiële waarde' wordt geassocieerd met berekenbare vormen van waarde die het resultaat zijn van de processen van marktruil en gebruik (Lepak, Smith, & Taylor, 2007) en waar 'sociale' waarde een verzameling van service-effecten is op verschillende belanghebbenden en achterban binnen de samenleving (Mazzucato, 2018). Lepak et al. (2007) beschreven gebruikswaarde als verwijzend naar specifieke kenmerken van een nieuwe taak of dienst waarvan de waarde wordt bepaald door gebruikers met betrekking tot hun verwachtingen. Waarde materialiseert zich in de gebruiksmechanismen van een bepaalde grondstof of taak. Waarde in ruil is intrinsiek ingebed in de markt- en transactie gestuurde systemen van samenlevingen. Hier verwijst het idee van ruil naar de in geld uitgedrukte vorm van waarde die zich manifesteert in het proces van transactie en ruil. Dit kan worden waargenomen aan de "verkoper"-kant - de ontvanger van de geldwaarde - of aan de "koper"-kant - de belegger in het transactieproces. Dit denken levert verschillende interpretaties op (Mazzucato, 2018).

In de literatuur over publieke administratie is het begrip publieke waarde (of waarden) bedacht om waarde creatie in de publieke sfeer te omschrijven als iets dat niet kan worden ingekapseld in markttransacties en hun residuen (Hartley, Alford, Knies, & Douglas, 2017). Hartley et al. (2017) onderzochten het concept van publieke waarde op de volgende manieren: (1) als bijdragen aan de "publieke sfeer" (vgl. Meynhardt 2009), (2) als waardetoevoeging via verschillende institutionele arrangementen, en (3) als de strategische heuristieken van de driehoeksbenadering voorgesteld door Moore (1995). Volgens de driehoeksbenadering moeten er drie elementen worden verbonden; a) een 'publieke waardepropositie' – een duidelijk verhaal over de maatschappelijke meerwaarde die bereikt moet worden met daarin duidelijke keuzes – b) de steun van de 'authorizing environment' – de spelers die het handelen van de overheid van steun en legitimiteit voorzien zoals de raad, de rekenkamer maar ook organisaties waarmee wordt samengewerkt zoals belangenorganisaties en de media – en tot slot c) de 'operationele capaciteit'; het handelend vermogen dat bestaat uit de kennis, kunde middelen van de betreffende overheidsorganisatie en haar bestuurlijke en maatschappelijke partners (VNG, 2018).



Figuur 3: Strategische driehoek voor het realiseren van publieke waarde (bron: Moore, 2013)

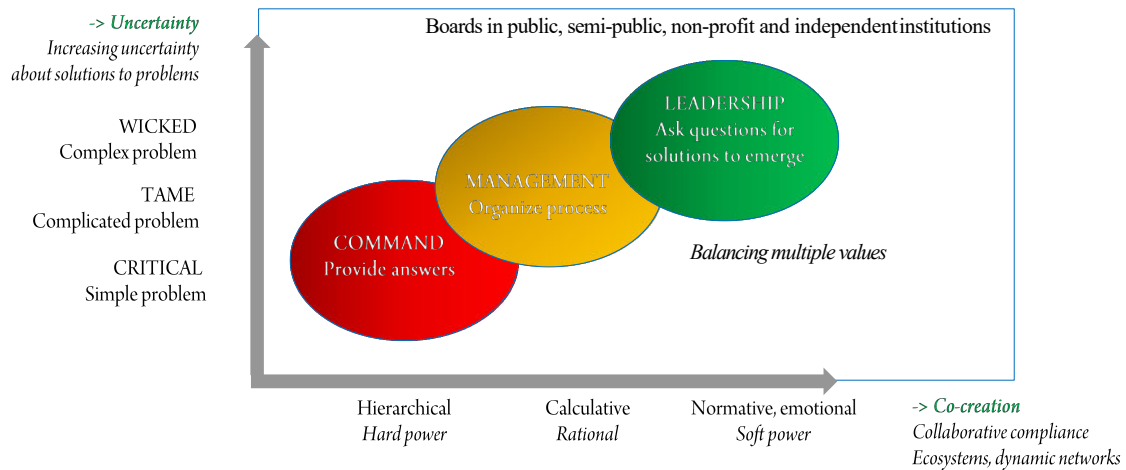
Deze drie elementen komen terug in het in hoofdstuk 5 te bespreken vier kwadrantenmodel.

In het publieke waarde denken zijn (semi) publieke overheidsorganisaties succesvol wanneer ze maatschappelijke meerwaarde creëren voor de samenleving die bestaan uit tastbare, materiële opbrengsten, zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid of lagere belastingen, maar ook immateriële opbrengsten zoals gemeenschapsgevoel. Deze waarden kunnen betrekking hebben op individuen in de samenleving, maar ook op de samenleving als collectief. Daarnaast zijn in het openbaar bestuur ook proceswaarden belangrijk zijnde de manier waarop de overheid van haar bevoegdheden en middelen gebruik maakt, met burgers omgaat en omgaat met stakeholders tijdens het besluitvormingsproces (VNG, 2018). Er zijn verscheidene pogingen gedaan om publieke waarde te conceptualiseren als niet alleen gerelateerd aan overheidsactiviteiten, maar ook aan verschillende soorten en niveaus van bijdragen aan de publieke sfeer; zie bijvoorbeeld (Bozeman, 2019).

De wijze van waardecreatie is afhankelijk van de context waarbinnen waarde gecreëerd moet worden en de mate van complexiteit van het probleem. Grint (2008) heeft de mate van onzekerheid of er een oplossing wordt gevonden voor een probleem in een grafiek uitgezet tegen de noodzaak om samen te werken om zo (mogelijk) tot een oplossing te komen. De grafiek die dat oplevert is hieronder als figuur 4 ingevoegd. Er worden drie soorten problemen onderscheiden: (1) simpele enkelvoudige problemen ('critical problems'), (2) ingewikkelde problemen ('tame problems') en (3) complexe problemen ('wicked problems'). Simpele problemen kunnen hiërarchisch ('hard power') worden opgelost; antwoorden worden door de hiërarchie aangereikt. Voor ingewikkelde problemen kan het management gecalculerde/rationele processen vormgeven om tot een oplossing te komen. Voor de 'wicked problems' is het op voorhand niet duidelijk of er ook een oplossing gevonden zal worden. Voor dergelijke complexe problemen is de noodzaak tot samenwerken het grootst. Dit vergt leiderschap - normatief, emotioneel; 'soft power' - door het stellen van vragen en het stellen van simpele regels ('simple rules') zodat oplossingen/kansen zich voor kunnen doen binnen de gestelde simpele normen.

PUBLIC LEADERSHIP

DIFFERENT KIND OF PROBLEMS REQUIRE DIFFERENT KIND OF CHANGE



Figuur 4: Laline Notes on VUA Public Leadership (2018)

Indien de veronderstelling dat waarde berekenbaar is wordt losgelaten, dan neemt het aantal soorten waarden fors toe. Jørgensen en Bozeman (2007) identificeerden 72 publieke waarden met betrekking tot zeven verbanden: (1) de bijdrage van de publieke sector aan de samenleving, (2) de transformatie van belangen naar publieke beslissingen, (3) de relatie tussen openbaar bestuur en politici, (4) de link tussen het openbaar bestuur en de omgeving, (5) de intra-organisatorische aspecten van het openbaar bestuur, (6) het gedrag van werknemers in de publieke sector en (7) de verbinding tussen het openbaar bestuur en de burger.

Tussen de publieke- en private sector zijn verschillende waarden van meer of minder belang. Zo zijn onpartijdigheid en gehoorzaamheid inherent overheersend in de publieke sector, terwijl winstgevendheid en innovatie meer benadrukt worden in de zakenwereld. Aan de andere kant zijn er ook gemeenschappelijke kernwaarden zoals efficiëntie en transparantie die voor zowel de publieke als de private sector van belang zijn (Van der Wal, Graaf, & Lasthuizen, 2018).

In de context van hybriditeit heeft waarde een gemengd en dubbelzinnig karakter waar instituten, organisaties en netwerken van actoren simultaan kunnen voorzien in verschillende categorieën waarde zoals waarde voor de maatschappij, voor belastingbetalers en het publiek als ook waarde voor consumenten en aandeelhouders (Johanson & Vakkuri, 2017).

4.2 Waarde creatie; Doing Value

Hybriditeit met al zijn kenmerken biedt niet alleen een belangrijke uitbreiding maar telkens nieuwe dilemma's voor waardecreatie-inspanningen in de ruimte tussen publieke en private vormen van handelen; het domein van hybride organisaties en hybride governance (Vakkuri & Johanson, 2021).

Waarde heeft een gemengd, polysemisch en ambigu karakter (Van der Wal & van Hout, 2009). Hybriden kunnen in principe meerdere verschillende waardecategorieën tegelijk bieden (waarde voor de samenleving, belastingbetalers en het publiek, evenals waarde voor klanten en

aandeelhouders). Dit komt voornamelijk omdat een belangrijk deel van de waarde die relevant is voor samenlevingen niet alleen wordt gecreëerd door bedrijven of overheden, maar als een gezamenlijk of "collectief" proces met complementaire middelen, capaciteiten en capaciteiten (Mazzucato en Ryan-Collins 2019).

Vanwege het polysemisch en ambigu karakter van waarde, waarden en waardecreatie is het eenvoudig om tot de conclusie te komen dat het gemakkelijker is om optimale middelen te analyseren om waarde en waardecreatie te bereiken dan om consensus te vinden over wat waardevol is voor mensen, instellingen en de samenleving. Daarom is het begrijpelijk dat de analyse van de vorm vaak als wetenschappelijk legitiemer en doelgerichter wordt beschouwd dan analyse van de inhoud (Vakkuri & Johanson, 2021).

In onderstaande tabel is kort het verschil tussen de inhoud en de vorm van waarde - tussen "doen" en "weten" - naast elkaar gezet. Bij de inhoud van waarde hoort de vraag wat publieke waarde "zou moeten zijn" en bij de vorm van waarde hoort de vraag wat publieke waarde "is". De wetenschap richt zich zoals gezegd thans meer op het doen van waarde; "doing value".

Analyse van Inhoud	Analyse van Vorm
<i>Een verhandeling over wat publieke waarde "zou moeten zijn"</i>	<i>Een verhandeling over wat publieke waarde "is"</i>
Neoklassieke economie: aannames van waardenneutraliteit zijn systematisch in twijfel getrokken vanuit een ethisch perspectief. Normen en waarden zijn even belangrijk. Maar "wat zou moeten zijn" kan niet inhoudswaardeneutraal zijn.	Neoklassieke economie is "kwantificeerbare" output-gedreven verificatie, analyse en solide oordeel en omvat "wat is"-vragen, "doing value" en "do-democratie". Burgers moeten rationele actoren zijn bij de aankoop van goederen en diensten met een ESG-impact.
Intellectuele, emotionele, cognitieve, affectieve, objectieve en subjectieve dimensies van de waarde (normatief).	De voorwaarden die waarde produceren of genereren (Dewey, 1939), dat wil zeggen output (aantal diensten) en uitkomst (kwaliteit van leven), legitimiteit, waardering,
Evaluëren - waardeoordelen verbinden en actualiseren (Vatin, 2013)	Valoriseren - waarde vergroten door te doen, door actie (Vatin, 2013)
Doelen scheiden van actie. Een discours over de intrinsieke waarde. Definieer eerst de intrinsieke waarde, inhoud en context.	Scheidingsactie van doelen. Een discours over extrinsieke waarde of de middelen en acties voor hogere doelen. Optimaliseer de middelen om die doelen te
Wetenschappelijk onderzoek kan bijdragen aan het zoeken naar een balans tussen doel en middel (Weber, 1985).	Het waardeprobleem moet worden aangepakt door mensen en instellingen die individuele en politieke keuzes maken (Weber, 1985)
Legitimiseer normatieve waarden (hoe je zou moeten handelen, evaluatie, waardeoordeel), menselijk en institutioneel gedrag. Dit zal moraliteit, normen en waarden in de dynamiek van bordgedrag brengen.	Bestuurskundig onderzoek als discipline legitimeren is argumenteren dat wetenschappelijk onderzoek voldoet aan waardenneutraliteit. Normatieve waarden, vooroordelen over menselijk en institutioneel gedrag zijn
Aanzetten tot academisch onderzoek naar een meer wetenschappelijke en minder waardegeladen inhoudswijze van argumentatie. Waarde wordt gecreëerd door 'weten'. Samenlevingen hebben behoefte aan inhoud en op bewijs gebaseerde waarde.	Geen enkel academisch of wetenschappelijk onderzoek is waarde vrij of waardenutraal; het heeft allemaal een vooroordeel in de inhoudsmodus van argumentatie. Waarde wordt gecreëerd door te 'doen'. Samenlevingen begrijpen productie, de doe-democratie en de "doe-vorm"

Figuur 5: inhoud vs vorm gedreven waarde (Laline, 2021 obv Vakkuri & Johanson, 2021)

Deze ontwikkeling heeft op zijn beurt bijgedragen aan de snelle toename van mechanismen van waarde "doen" in de literatuur rond waardecreatie.

"Doing value" houdt vaak het mechanisme van het combineren van eerdere of bestaande categorieën van waarde in. Dit kan verklaren waarom en hoe actoren waarde 'mengen', 'delen', 'mixen' of 'coproduceren'. Bovendien 'produceren' sommige actoren binnen een institutioneel systeem waarde, terwijl anderen waarde 'vastleggen', 'toepassen', 'behouden' of soms 'vernietigen' (Vakkuri & Johanson, 2021).

Het verband tussen waardecreatie, waardeafweging en hybriditeit is gelegen in de al dan niet tegenstrijdige logica's voor waardecreatie binnen een hybride organisatie.

Waardecreatielogica's kunnen worden beschouwd als het middelpunt voor het institutioneel functioneren en overleven van hybride activiteiten en organisaties (Besharov & Smith, 2014).

Hybriden zijn bedoeld om te voldoen aan uiteenlopende eisen en verwachtingen van verschillende institutionele omgevingen met meerdere institutionele logica's. Daarom hebben multipliciteit, concurrentie en soms het conflict van institutionele logica's een belangrijke invloed op de manier waarop hybride instellingen waarde creëren. Zo is het mogelijk dat binnen een hybride setting meerdere logica's co-evalueren. Eventuele tegenstrijdigheden – logica's die zien op bedrijfswaarde versus logica's die zien op sociale of professionele waarde – kunnen verschillende managementinspanningen vergen (Pache & Santos, 2013). Daarnaast kan een hybride entiteit te maken hebben met verschillende stakeholders met gelijke of tegenstrijdige belangen. Microfinancieringsorganisaties kunnen zowel zakelijke als sociale doelen nastreven door leningen aan hun klanten te verstrekken (Ebrahim, Battilana, & Mair, 2014). Waar klanten en begunstigen afzonderlijke groepen zijn, draagt het bedienen van klanten niet bij aan het welzijn van begunstigen of omgekeerd. Het produceren van bedrijfswaarde is in dat geval iets anders dan het produceren van maatschappelijke waarde. Meerdere logica's kunnen bijdragen aan conflicten in institutionele instellingen, aan de andere kant kan een veelvoud ook een bron van innovatie zijn. Hoe groter de comptabiliteit van verschillende logica's voor waardecreatie als doelen van de organisatie, hoe stabiel en uitgelijnd de hybride organisaties zijn (Besharov & Smith, 2014).

4.4 Mechanismen van waardecreatie

Vakkuri & Johanson (2021) hebben drie vormen van waardecreatiemechanismen uitgewerkt die relevant zijn in de context van hybriditeit:

1. Mixen
2. Compromissen sluiten
3. Legitimeren.

4.4.1 Mixen van waardevormen

Het mixen van waardecategorieën kan verschillende vormen aannemen. Een gemeenschappelijk kenmerk is het combineren van enkele eerdere of bestaande waardecategorieën om zo bij te dragen aan nieuwe varianten van waarde. Mixen van vormen dient te worden begrepen naar analogie van het chemisch proces van het combineren van fysieke ingrediënten met elkaar. Het mengen kan een bewust proces zijn, een toevallig proces en ook een experimenteel proces van bewuste pogingen om combinaties van toevallige elementen te mengen. Op een vergelijkbare manier kan het vermengen van vormen van waarde in hybride situaties van institutionele activiteiten opzettelijk ("by design") en onopzettelijk ("by default") plaatsvinden (Johanson & Vakkuri, 2017).

Hybride instellingen kunnen waarde creëren door belangrijke, soms onverwachte, mengsels van publieke, private en andere vormen van institutionele actie (Godenhjelm & Sjoblom, 2021), hetgeen kan leiden tot nieuwe vormen van sociaal kapitaal in de samenleving, vormen van oogsten van legitimiteit van instellingen op de lange termijn of complementaire sets van combinaties van middelen tussen de publieke en private actor (Vakkuri & Johanson, 2018)

Er is echter geen hard bewijs dat transformatieve waarde wordt gecreëerd door efficiënte mixen van publieke en private kenmerken van management en financiën (Hood & Dixon, 2015). De

manier waarop een dergelijk proces nieuwe logica's voor het creëren van waarde creëert en nieuwe vormen van waarde die niet langer privaat of openbaar zijn, maar iets daartussen zijn en dus hybriden zijn, maakt deze transitie interessant (Vakkuri & Johanson, 2021). Ze worden getransformeerd, gemend en gehybridiseerd (vgl. Van der Wal en van Hout, 2009).

Godemhjelms en Sjobloms (2021) beargumenteren in dit verband dat projectificatie een nieuw aspect in hybride arrangementen introduceert en bij uitstek geschikt is voor mixen. Projecten zijn uitgerust om meerdere deelnemers te integreren in tijdsgebonden inspanningen, niet alleen van overheden en bedrijven, maar ook vrijwillige actoren en non-profitorganisaties. Wat waardecreatie betreft, kunnen projecten vertrouwen wekken, gedeelde leerervaringen creëren en kunnen ze helpen bij het aanpassen aan veranderende omstandigheden door te bemiddelen in tegenstrijdige belangen. Bovendien spelen projecten een belangrijke rol bij het overschrijden van de grenzen van meerlaags bestuur tussen supranationale doelen en lokale actie. Met de kracht om zich aan te passen aan snel veranderende omgevingscondities, bevat projectificatie een belangrijk potentieel om publieke waardecreatie te vergemakkelijken. De waarde van dergelijke projecten kan niet alleen worden beoordeeld op basis van het succes van projecten als louter 'projecten', maar eerder op hun integrerende functie om mensen en actoren samen te brengen die anders niet verbonden zouden zijn geweest (Vakkuri & Johanson, 2021).

4.4.2 Compromissen sluiten als waarde creatie

Volgens Vakkuri & Johanson (2021) moeten hybriden de verschillende logica's voor het creëren van waarde verzoenen door het sluiten van compromissen tussen de verschillende concurrerende logica's. Waardecreatie door het sluiten van compromissen betekent het oplossen van expliciete of impliciete grieven tussen samenwerkende partijen. Het betreft sociale actie tussen mensen en instellingen. Het sluiten van een compromis vereist niet alleen bewuste pogingen om zinvolle sociale resultaten te bereiken, maar er zit ook een element in van wederzijdse interactie in het proces. Een compromis houdt in dit verband in dat bij de oplossing rekening wordt gehouden met de belangen van de betrokken partijen en dat geen van de partijen al zijn belangen kan realiseren (Katoh, 2021). Dit betekent dat sommige partijen/deelnemers in een hybride organisatie mogelijk meer van hun belangen en voorkeuren moeten opgeven dan ze zouden willen om tot een compromis te komen. Het sluiten van compromissen is nodig om de onverenigbaarheid van concurrerende en tegenstrijdige logica's voor het creëren van waarde aan te pakken. Zo'n inspanning kan veel 'balanceren', 'delen' of 'vermengen' met zich meebrengen (Rajala, 2021). Het kan ook het koppelen van logica's betekenen. Dit houdt in dat wanneer compromissen worden gesloten tussen concurrerende logica's van waardecreatie, hybride organisaties niet slechts een totale structuur van logica's voor een doel gebruiken, maar in plaats daarvan kunnen meerdere logica's gebruikt worden om verschillende parallelle doeleinden en externe eisen te dienen. Zorgorganisaties kunnen bijvoorbeeld kenmerken van de 'sociale welvaartslogica' gebruiken om hun strategieën en activiteiten te rechtvaardigen, terwijl ze de meeste focus op zakelijke belangen en waarden houden (Pache & Santos, 2013).

4.4.3 Waardecreatie door legitimatie

Het legitimeren van waarde gaat niet alleen over het rechtvaardigen van waardecreatieactiviteiten uit het verleden, maar ook over het erkennen dat waarde wordt gecreëerd door legitimeren.

Hybriden zijn intern van nature afgestemd op het inspelen op de vraag van meerdere doelgroepen: de overheid, burgers en opdrachtgevers, maar ook op de concurrerende markten. Dit heeft zijn weerslag op waardecreatie. Er zijn verschillende opties voor waardecreatie; volgens de markt- of industriële logica, maar als alternatief bijvoorbeeld ook ecologische duurzaamheid, veiligheid van thuis of het sociaal kapitaal in de genetwerkte omgeving. Hybriden kunnen deze elementen in hun

prestaties mengen. De samenstelling van de hybrideorganisatie maakt een verschil bij het definiëren van de feitelijke uitvoering van publiek-private acties (Vakkuri & Johanson, 2021).

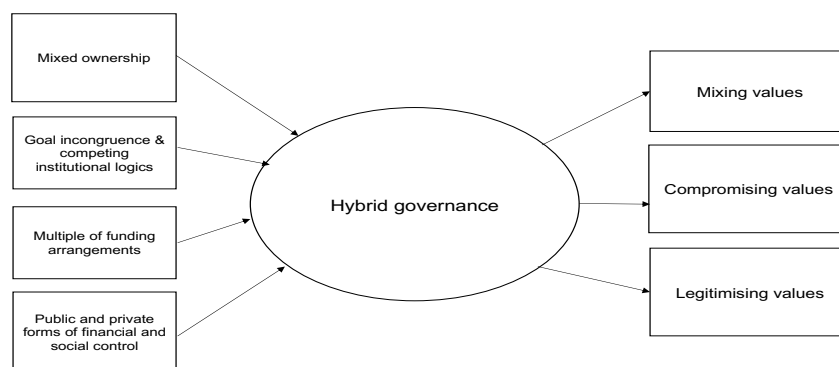
Volgens Johanson en Vakkuri (2017) en (Karre, 2021) is de veelheid aan waardecreatie in termen van legitimatie, zowel een vloek als een zegen voor hybride organisaties. De incompatibiliteit van logica's kan spanningen, conflicten en ingesloten problemen veroorzaken, wat kan resulteren in ambigue en inconsistente vormen van waarde, maar ze geven ook ruimte om te beslissen hoe waarde voor verschillende doelgroepen kan worden gelegitimeerd (Vakkuri & Johanson, 2021).

Legitimatie van waarde kan vorm krijgen door een praktische logica (de huidige wijze van waardecreatie werk), door traditie (de huidige wijze van waardecreatie bestaat al een tijdje) of met vertrouwen in de gemeenschap (zij zijn capabele presteerders/waardecreëerders). Bestaande en waardecreatieregimes kunnen veranderen of worden versterkt door onderwerpen als milieu-, maatschappelijke of projectwaarden. Succes in het waardecreatieregime kan worden gezien in de naleving en weerstand bij externe doelgroepen (Vakkuri & Johanson, 2021).

Volgens Bromley en Powell (2012) kunnen legitimiteitsproblemen worden opgelost door ont koppeling van waardecreatieregimes. Incompatibele elementen van waardecreatie zijn onderverdeeld in twee categorieën: die van symbolische elementen die worden gebruikt om te voldoen aan externe legitimiteitseisen en die van feitelijke operaties die nodig zijn om de dagelijkse activiteit van de organisatie te vervullen.

Een belangrijke gedachte achter de introductie van nieuwe slimme governance arrangementen is volgens Koppenjan et al. (2018) "outputlegitimiteit" (aantal geleverde services); een doeltreffendheid resulterend in meer steun en legitimiteit voor regeringen, instellingen, democratisch gekozen vertegenwoordigers en betrokken belanghebbenden. Een andere leidende gedachte achter de introductie van nieuwe slimme governance arrangementen is "output performance (permanente verbetering van het leven van gebruikers)".

Volgens Brunsson (1989) worden hybriden gemotiveerd om het ene te zeggen en het andere te doen om hun activiteiten te legitimeren. Volgens Vakkuri & Johanson (2021) is deze oplossing zinvol en haalbaar. Met meerdere doelgroepen is het voor hybride organisaties verleidelijk om losse beloften te doen, aangezien het hoogst onwaarschijnlijk is dat het verantwoordingssysteem in staat zou zijn om alle gebroken beloften te wijten aan het succes of falen van hybride activiteiten. De vier beschreven vormen van hybriditeit en drie vormen van waardecreatiemechanismen leveren het navolgende schematische beeld op.



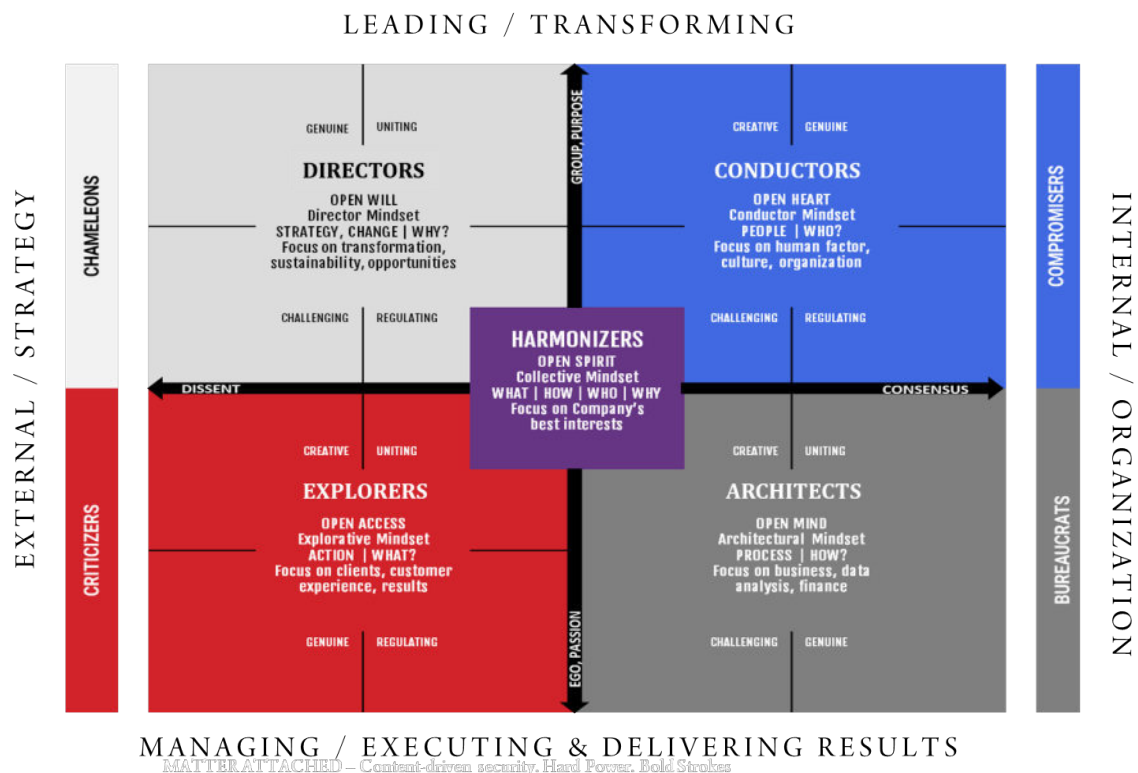
Figuur 6: Het linken van hybride governance en waardecreatiemechanisme (Johanson & Vakkuri, 2017)

5. Karakterisering Hybriditeit en Hybride governance

5.1 Het vierkwadrantenmodel

Hybride organisatiemodellen combineren vormen van hybriditeit, doelstellingen en logica's om het hoofd te bieden aan complexiteit van beleidsproblemen ('wicked problems') en waarde te creëren. Volgens Laline (2019) beantwoordt een organisatie vier kernvragen langs vier dimensies: wat, hoe, wie en waarom? De vier dimensies zijn uitgebeeld in het onderstaande vierkwadrantenmodel van Laline. Het eerste kwadrant bevindt zich linksonder. Het model dient vervolgens tegen de wijzers van de klok in gelezen te worden.

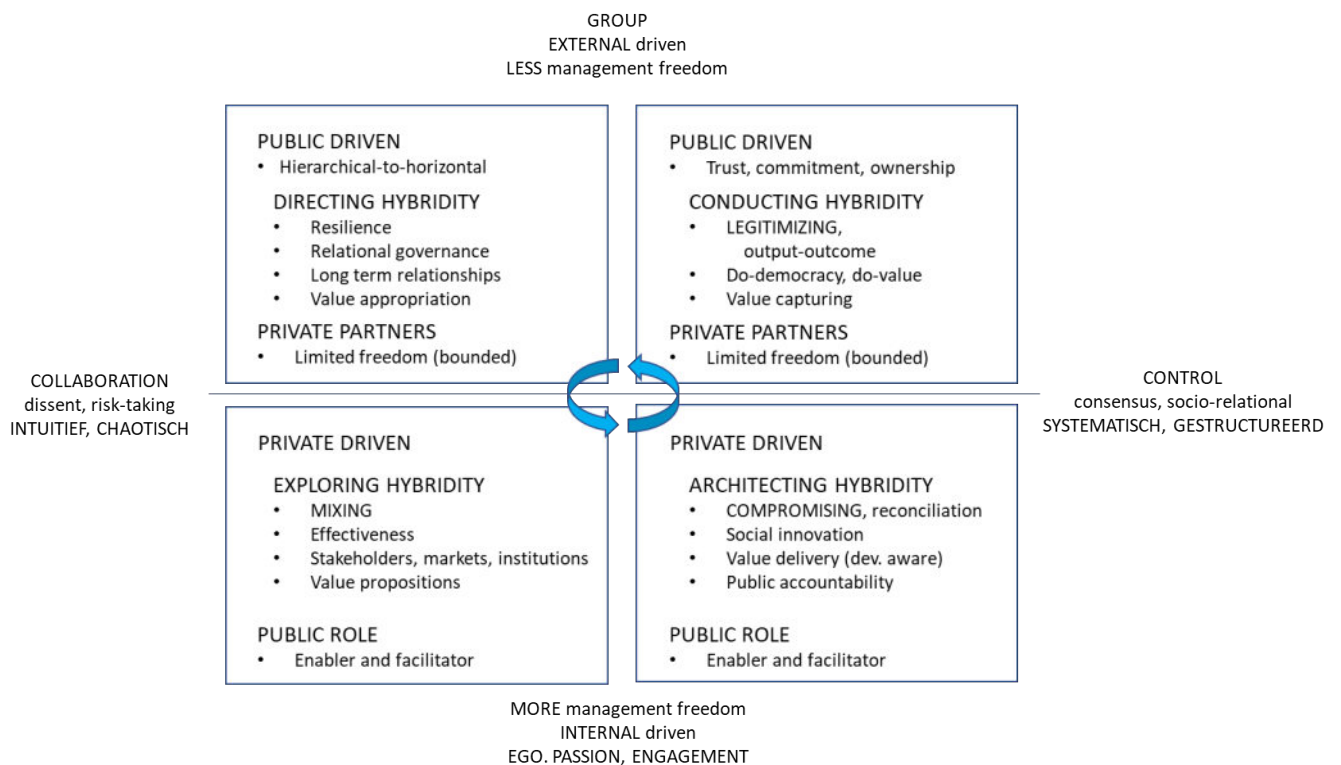
Organisaties die doorontwikkelen gaan telkens opnieuw de kwadranten van het model rond vanaf het moment dat de cirkel in het vierde kwadrant wordt gesloten hetgeen direct het begin is van een start in het eerste kwadrant (de 'pivot'). Zo komt de organisatie in de voornoemde "Nexus of learning" (Laline, 2019). Na elke ronde komt de organisatie op een ander punt uit (learning) en ontwikkelt deze zich door omdat het geleerd heeft. Er is geen sprake van een cirkel, maar van een spiraalvorm. In het vierde kwadrant moeten derhalve de absolute wil en de mogelijkheden aanwezig zijn om er alles aan te doen om de cirkel te sluiten en weer opnieuw te leren.



Figuur 7: Vierkwadrantenmodel van Laline (2022) inzake organisatiestijlen

Laline heeft het kwadrantenmodel doorontwikkeld voor hybride organisatiemodellen (figuur 8). Het vier kwadrantenmodel toont de vier governance-organisatiestijlen, strategiedimensies; afhankelijk van de context zijn verschillende beslissingen mogelijk. In dit hoofdstuk wordt het vierkwadrantenmodel en het daarvan afgeleide kwadrantenmodel voor hybride organisatiemodellen nader beschouwd. De beide modellen dienen in samenhang gelezen te worden.

Figuur 8: Karakterisering en ontwikkeling van hybride businessmodellen (Laline, 2021)



In de context van dit onderzoek is tevens de transitie inzichtelijk gemaakt tussen en naar de verschillende paradigma's waarbij bij een aantal kwadranten aansluiting wordt gevonden tussen deze transitie en de ontwikkeling van hybride arrangementen. De paradigma's volgen derhalve niet noodzakelijkerwijs de kwadranten één op één, maar bij de kwadranten één (linksonder) tot en met drie (rechtsboven) is er zeker wel een verband het paradigma en de inrichting en wijze van hybride samenwerking. Op pagina 15 zijn de kenmerken van de paradigma's schematisch weergegeven.

5.2 De kwadranten nader beschouwd

Het eerste kwadrant (linksonder) bevat de **Wat** vraag. Welk product of service wordt de klant aangeboden. Wat is de waardepropositie? Welke vorm van hybriditeit en waardecreatie is passend of wel 'exploring hybridity'. 'Open acces' bij de klant is van belang. De klant/stakeholders moeten worden betrokken. Bij dit kwadrant past een ondernemende manier van denken. De activiteiten zijn met name zakelijk gedreven. De overheid stelt zich op als mogelijk maker ('enabler') en facilitator. Dit komt overeen met het New Public Management (NPM) paradigma die de private sector in staat stelt meer bedrijfsgedreven efficiëntie en ervaring in openbare programma's in te brengen en ondersteuning te bieden bij een meer ondernemende mentaliteit. Meer zakelijk en marktgedreven en meer klant- en prestatiegericht.

Bij dit kwadrant past waardecreatie door middel van mixen van waardecategorieën.

Een voorbeeld van een hybride samenwerking in dit kwadrant is de publiek – private samenwerking (PPS) bij het leveren en beheren van openbare infrastructuur zoals in hoofdstuk 1 beschreven.

Het tweede kwadrant (rechtsonder) bevat de **Hoe** vraag. Hoe worden processen en activiteiten ingezet om de gestelde waarde te leveren? Hoe wordt waarde geleverd? Het gaat om het afstemmen van verschillende vormen van sturing, om te komen tot intelligente hybride combinaties

van beleidsinstrumenten en sturingsmodellen; hybriditeit ontwerpen. Hierbij is een 'open mind', een architecturale mentaliteit en netwerk gedreven werken naar analogie van het New Public Governance (NPG) paradigma van belang. Ook in dit kwadrant stelt de overheid zich op als enabler en facilitator.

In dit kwadrant speelt consensus en dus het sluiten van compromissen een belangrijke rol. Dit komt mede tot uiting in de voorkeurswijze van waardecreatie door compromissen sluiten en verzoening.

De vraag is niet of hybriditeit in bestuursarrangementen een slim idee is, maar hoe er met de effecten ervan omgegaan moet worden en daarmee een situatie creëren die zou kunnen worden omschreven als slimme hybriditeit. Het niveau van slimheid van nieuwe hybride governance-arrangementen vereist volgens Koppenjan et al. (2018) inherent een verscheidenheid aan criteria en waarden: effectiviteit, systemen, innovatie, legitimiteit, verantwoording, veerkracht. Voorts concludeert Koppenjan et al. dat hybride slimheid niet betekent dat hybriditeit leidt tot innovatie. Innovatie en verbeteringen komen meestal van buiten en niet van binnen het hybride arrangement. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de beperkte mate van innovatie binnen publiek- private samenwerkingsarrangementen. Volgens Koppenjan et al. zou het zomaar kunnen dat de slimheid van hybride arrangementen slechts tijdelijk slim is en zich derhalve blijvend moet ontwikkelen.

Wat betreft innovatie dient er een scheiding gemaakt te worden tussen procesinnovatie en productinnovatie zoals nader uitgewerkt in hoofdstuk 6. In het eerste kwadrant (linksonder) van het kwadrantenmodel van Laline (2021) worden waardeproposities gecreëerd. In het tweede kwadrant (rechtsonder) vindt er een levering plaats van de waardeproposities in product of proces. Een waardepropositie kan uiteindelijk de vorm aannemen van een transitioneel of disruptief proces. Organisaties die volgens het kwadrantenmodel constant in beweging zijn en zich derhalve constant ontwikkelen in de pivot en zich in de "*Nexus of learning*" (Laline, 2019) bevinden bieden ruimte en voedingsbodem voor zowel proces- als productinnovatie.

Het derde kwadrant (rechtsboven) bevat de **Wie** vraag. Het is als (hybride) organisatie van belang om het noodzakelijke talent aan te trekken. Elk kwadrant kent een andere mindset waardoor een goede mix van talent in de organisatie noodzakelijk is. De hybride organisatie is vormgegeven en nu gaat het om sturing van het hybride arrangement. In dit kwadrant wordt waarde gevangen. Hierbij is een 'open hart', een rationele mentaliteit, goede cultuur, commitment, ownership en zelfbestuur gedreven werken naar analogie van het New Public Governance (NPG) paradigma beïnvloed door ideeën uit meer sociologisch georiënteerde governance- en netwerktheorieën van belang. NPG richt zich op het afstemmen van het gedrag van partijen uit verschillende sectoren, domeinen en bestuurlijke lagen. Zelfbestuur en zelforganisatie zijn daarbij veelvoorkomende ingrediënten. In dit kwadrant en afhankelijk van de doelstelling (cultuur) en gedrag van actoren hebben private partijen veelal minder vrijheid en zijn publieke partijen leidend; er is dan minder managementvrijheid.

Waardecreatie door legitimatie; door output performance, door output legitimacy, door een praktische logica (het werkt), door traditie (het bestaat al een tijdje) of met vertrouwen in de gemeenschap (zij zijn capabele presteerders). Gecreëerde waarde wordt gepakt.

In het vierde kwadrant (linksboven) draait het om de **Waarom** vraag. In dit kwadrant wordt creatief leidinggegeven aan het hybride arrangement. Met een open bereidheid ('open will') om meer te investeren in de samenwerking kan er een vruchtbare horizontale samenwerking ontstaan. In dit kwadrant wordt de waarde bevestigd: wat maakt dat het organisatiemodel financieel en organisatorisch levensvatbaar is? Waardebevestiging kan bijvoorbeeld in de vorm van een

Intellectuele eigendomsrecht. Waarde is niet statisch maar dynamisch. Korthedshalve wordt verwezen naar de 72 geïdentificeerde publieke waarden van Jørgensen en Bozeman (2007). De gecreëerde waarde wordt toegedeeld aan stakeholders.

Volgens Koppenjan et al. (2018) is het de verwachting dat slimme hybride arrangementen tot meer veerkracht leiden. Met het beroep op zelfsturing lijkt de robuustheid van oplossingen en diensten te versterken en derhalve de veerkracht van de samenleving en de overheid. Toch blijkt volgens Koppenjan et al. (2018) in de praktijk dat bij deze sturingspraktijken kwetsbare groepen buiten de boot vallen. Het is dan ook zaak om hybride arrangementen zo in te zetten dat institutionele leemten worden opgevuld, zwakke plekken worden versterkt en publieke waarden en de belangen van kwetsbare groepen worden geborgd. Dat is de governance-uitdaging.

Veerkracht betekent in de leiderschapskwadranten 'pivoting' of kanskracht om continu verder te ontwikkelen als hybride arrangement.

Hoewel horizontale samenwerking geen kenmerk is van het traditionele Public Administration paradigma past de link naar dit paradigma in dit kwadrant bij een (hybride)organisatie waar de overheid langs de verticale as van het vier kwadrantenmodel het voor het zeggen heeft en de opdrachtgeversrol op zich neemt, er derhalve weinig 'management freedom' is en private partijen/stakeholders weinig vrijheid hebben. Zoals hiervoor beschreven beland een pivoterende organisatie niet op hetzelfde punt terug hetgeen betekent, dat de karakteristieken van PA na de eerste pivot niet of in veel mindere mate in de organisatie zijn terug te vinden en uiteindelijk meer horizontaal georganiseerd zijn en werken.

Eerder in dit onderzoek kwam de door Koppenjan et al. (2018) onder woorden gebrachte twijfel of slimme hybride arrangementen duurzaam slim zijn, of aan tijd gebonden zijn en dus maar tijdelijk relevant. Ook hybride arrangementen moeten zich derhalve blijven ontwikkelen; blijven leren. Dit komt in het vier kwadrantenmodel tot uiting in de pivot in het midden van het model. Als creatief leider demonstreer je, je bekwaamheid en leiderschap door kansen en risico's van veranderingen te herkennen en onderkennen en op basis hiervan aanpassingen aan het organisatiemodel door te voeren of andere acties te bedenken om de cirkel naar het eerste kwadrant van de waarde propositie te sluiten. Zo ontstaat er een nieuw organisatiemodel dat gewijzigde complexe beleidsproblemen het hoofd kan bieden. Kort gezegd slimmer worden door meer aanpassingsvermogen, reflexiviteit en leervermogen te tonen (Koppenjan, Temeer & Karre', 2018). Hierdoor zal veerkracht van hybride arrangementen niet incidenteel, maar structureel aanwezig zijn. In de corporate wereld van digitale transformaties worden in analogie de hoge lagen van management, directie en bestuur al vertrouwd gemaakt met agile/scrum/sprint modellen in de pivot.

6. Impact hybriditeit op de vastgoedsector

Hybriditeit in de vastgoedsector vertaalt zich naar publiek-private samenwerkingen (PPS) in de woning- en utiliteitsbouw en in de weg- en waterbouw. Daarbij kan mede gedacht worden aan gebiedsontwikkelingen.

PPS wordt wereldwijd gezien als een governance model voor het leveren van publieke diensten waarbij voorstanders de kansen van PPS benadrukken die gelegen zijn in het gebruikmaken door publieke instellingen van de capaciteiten en (financiële)middelen van private partijen hetgeen leidt tot snellere levering van publieke infrastructurele diensten van betere kwaliteit, tegen een lagere prijs. Critici wijzen erop dat vooral waar het aan de private sector uitbestede publieke infrastructurele diensten betreft er sprake is van een gebrek aan transparantie en verantwoordelijkheid en dat de PPS vaak niet “*value-for-money*” levert (Reeves, 2015) en (Siemiatycki, 2015).

Koppenjan (2005) definieert publiek-private samenwerking in de context van transport gerelateerde infrastructurele projecten als “*a form of structured cooperation between public and private parties in the planning, construction and/or exploitation of infrastructural facilities in which they share or reallocate risks, costs, benefits, resources and responsibilities*”. Volgens Hodge en Greve (2007) gaat het bij PPS om langjarige juridische infrastructurele contracten met specifiek vastgelegde resultaten.

‘Structured cooperation’ refereert in deze definitie naar een samenwerking waarbij risico’s worden gedeeld hetgeen wordt vastgelegd in een overeenkomst of wordt uitwerkt tot een gezamenlijke juridische entiteit. Organisatie en contractvorming gaat in veel gevallen langs de lijn van het PA-paradigma. Dergelijke publiek-private samenwerkingsverbanden verschillen van de traditionele en overigens ook innovatieve “design and construct” overeenkomsten in die zin, dat private partijen financieel bijdragen aan een PPS.

In Nederland zijn er grofweg *twee typen publiek-private samenwerkingsvormen* te onderscheiden te weten het concessie (of contractuele) model waarbij de PPS de vorm aanneemt van een turnkey project waarin private partijen zorgdragen voor het ontwerp, de financiering en de bouw van een publiek project. Deze vorm kan worden aangevuld met het beheer en of de exploitatie. Dit zijn de zogenaamde DBFMO-contracten.

De tweede vorm van PPS is het alliantie model waarbij publieke en private partijen een gezamenlijke vennootschap oprichten om het project te ontwikkelen, te onderhouden en of te exploiteren (Koppenjan, 2005). In tegenstelling tot het contractuele model ligt de focus bij allianties en joint ventures op het delen van risico’s en het nastreven van een gezamenlijk doel. Hierbij worden taken en verantwoordelijkheden als stakeholder management gezamenlijk gedragen. Wat betreft bouwprojecten wordt er in de literatuur gesproken over *twee soorten allianties*. De Projectalliantie voor de duur van een project en de Strategische alliantie. De strategische alliantie ziet niet op een enkel project maar wordt om andere redenen aangegaan zoals toetreding tot nieuwe markten, bedrijfspositie, risicospreiding etc. (Bruggeman, Chao-Duivis, & Koning, 2007).

Volgens Bruggeman et al. (2007) is een geaccepteerde definitie van een projectalliantie: “*Projectalliantie is een overeenkomst voor de ontwikkeling en realisatie van een bouwwerk, waarbij door opdrachtgevende, ontwerpende en uitvoerende partijen een geïntegreerde organisatie wordt gevormd die werkt op basis van overeengekomen gezamenlijke doelen waarin risico’s gezamenlijk worden gedragen en winst en verlies naar verhouding worden gedeeld*”. De hiervoor genoemde

geïntegreerde organisatie met daarin de opdrachtgevende, ontwerpende en uitvoerende partijen is zelfstandig. Dat betekent dat zij los staat van de partijen die haar zijn gestart. De zelfstandige geïntegreerde organisatie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het project. Het alliantiemodel heeft alle vier vormen van hybriditeit volgens Johanson en Vakkuri (2017) in zich; gemengd eigendom, doelincongruentie en verschillende institutionele logica's, veelheid aan financieringsregelingen en diverse vormen van financiële, sociale en professionele controle.

Deze vorm van PPS bevat elementen van het NPM-paradigma. Deze PPS vorm komt zelden voor bij infrastructurele projecten, maar daarentegen meer voor bij gebiedsontwikkelingen (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019).

In België en Nederland vindt inmiddels een strategische heroriëntatie plaats van publiek-private samenwerkingen waarbij de focus ligt op een verschuiving naar maatschappelijke meerwaarde en sector overschrijdende samenwerking en weg van de focus op puur financiële meerwaarde (Willems et al., 2018). PPS heeft de potentie om publieke, private en maatschappelijke vormen van representatie en verantwoording te combineren. Deze vorm beweegt zich langs de lijn van het NPG-paradigma. Hierbij moet bij de samenwerking rekening worden gehouden met de in hoofdstuk 2 beschreven nadelen die aan het NPG-paradigma kleven: (1) onduidelijkheden met betrekking tot verantwoordelijkheid, bevoegdheid en aansprakelijkheid (Runya & Qigui SUN Wei, 2015), (2) inefficiëntie wanneer een centraal aansturing- en aanspreekpunt mist. Dit zou een belangrijke rol voor de overheid zijn (Mertens, 2006) en (Honingh & Ehren, 2012), (3) de nadruk op het proces. Dit maakt het evalueren van beleidsprestaties lastiger omdat ze niet concreet meetbaar zijn (Honingh & Ehren, 2012). Dit vraagt derhalve om goede controle- en evaluatie-instrumenten tijdens de overheid (Scheurs, 2016) en een visie op het besluitvormingsproces in een dergelijk samenwerkingsverband.

Of een mix van verantwoording en legitimerende prestaties werkt is niet een op een verbonden met de karakteristieken van de PPS, maar hangt veel meer samen met de houding en gedrag van de deelnemers aan de PPS (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019).

6.1 De Nederlandse PPS-praktijk en haar obstakels

De eerste publiek-private samenwerkingen werden in de jaren negentig van de vorige eeuw gestart. Vanaf ongeveer 2005 namen deze samenwerkingen een vlucht. Dit geldt met name voor de grote langdurige DBFM(O)-contracten. Deze vorm van samenwerking kwam overgewaaid uit het Verenigd Koninkrijk en zijn daar onderdeel van het Private Finance Initiative (PFI) (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019). Het was in die zin in beginsel een financieel instrument die een oplossing bood voor de beperkingen in de publieke begroting (Vlaams Kenniscentrum PPS, 2016). Waar internationaal het aanboren van privaat kapitaal reden is om voor DBFM(O)-contracten te kiezen, is dat in Nederland minder van belang. Hier is de verwachting belangrijk dat DBFM(O)-contracten ten opzichte van andere contractvormen, beter presteert. De verwachting was dat DBFM(O)-contracten projecten op tijd, binnen budget en met de beoogde kwaliteit zouden worden gerealiseerd en dat de betrokkenheid van private partijen tot innovaties en optimalisaties zou leiden (Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland, 2020).

De voornoemde verwachtingen zijn niet over de gehele linie bewaarheid geworden. In een aantal grote PPS-projecten zijn serieuze conflicten ontstaan over onder meer de verdeling en het dragen van risico's en verantwoordelijkheden omtrent kostenoverschrijdingen (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019) maar ook te lage biedingen door toenemende concurrentie vanwege teruglopende investeringen en een niet flexibele opstelling van opdrachtgever bij problemen tijdens de realisatiefase (Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland, 2020). Wat betreft die samenwerking wordt

in voornoemd rapport geconcludeerd dat partijen binnen private samenwerkingsverbanden geneigd zijn om vanuit hun eigen perspectief mee te doen en dat regie derhalve van belang is.

Deze vorm past binnen het Public Management paradigma en in het eerste kwadrant van het vier kwadranten model (links onder) zei het niet aan het einde van de assen waar het om de mate van samenwerking en managementvrijheid gaat. De waardepropositie bestaat uit het binnen de in de overeenkomst gestelde juridische en financiële kaders en risicoverdeling effectief realiseren van een project. Publieke en private partijen werken overwegend vanuit de eigen logica's waarbij de waarden van deze partijen wordt gemixt en of er compromissen worden gesloten in de relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer.

In de literatuur is uitgebreid geschreven over de prestaties van publiek-private samenwerkingen in DBFM(O) verband. Een aantal bevindingen keren terug (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019) (Lenferink, Verweij, Leendertse, & Busscher, 2017) bijvoorbeeld over:

1. Regide contracten en contractmanagement. De verhouding tussen publieke en private partijen wordt vaak gezien als een strikte hiërarchische principaal-agent relatie (Leruth, 2012). De betalingsafspraken en het monitorsysteem geven het principaal gereedschap om de agent te controleren (Verhoest, Voets, & Van Gestel, 2013). De idee achter het DBFM(O)-contract is dat strikt contractmanagement nodig is om er zeker van te zijn dat hetgeen is bepaald in de overeenkomst wordt nageleefd. Dit terwijl in de literatuur over horizontale relationele governance wordt beargumenteerd dat vertrouwen als vervanging van contracten kan dienen (Smyth & Edkins, 2007). Minder complete en gedetailleerde contracten geven ruimte voor en kunnen een incentive zijn voor innovatie. Het geeft de betrokken partijen de mogelijkheid om zich aan te passen aan onvoorziene omstandigheden en kansen die zich in de toekomst voordoen. Aan de andere kant geeft het partijen de mogelijkheid om opportunistisch te handelen (Berrone, Ricart, Ferradans, Rodriguez, & Salvador, 2017).
2. Transactiekosten. Dit zijn de kosten die gemaakt worden tijdens de aanbesteding/onderhandeling en het contractmanagement (Williamson, 1979). Omdat de transactiekosten bij PPS vrij hoog zijn, wordt PPS vooral ingezet bij de grotere projecten. Om de transactiekosten omlaag te krijgen wordt er ingezet op standaardisatie van de contracten terwijl ieder project tot op zekere hoogte maatwerk nodig heeft.
3. Democratische legitimatie en verantwoordelijkheid. Beleidsmakers en politici zien publiek-private samenwerking als uitvoering en derhalve heeft het niet de aandacht die PPS verdient of zou moeten hebben. Dit terwijl publiek-private samenwerking gaat over de creatie van waarde door mengen, compromissen sluiten en legitimatie en allocatie van waarde, verantwoordelijkheid en legitimatie en zou derhalve op de politieke agenda moeten staan voor democratisch debat. Warsen et al. (2020) onderschrijft dit beeld. Anderszins zou politieke bemoeienis tijdens de uitvoeringsfase onwenselijk zijn omdat politici onvoorspelbaar zijn en gericht op de korte termijn.

6.2 De nieuwe hybride visie op PPS

De vorenstaande constatering van publieke en private deelnemers aan publiek-private samenwerkingen hebben geleid tot marktvisies van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2015), Rijkswaterstaat samen met het Rijksvastgoedbedrijf, Bouwend Nederland, de vereniging van Waterbouwers en andere marktpartijen gezamenlijk (Rijkswaterstaat et al., 2016) en het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksvastgoedbedrijf, 2017) die allen geënt zijn op het verbeteren van de samenwerking en wederzijds vertrouwen waarbij het een niet losgezien kan worden van het ander.

Kennelijk is het de analyse van de markt en een aantal belangrijke opdrachtgevers dat het met name schort aan samenwerking en vertrouwen.

Volgens Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland (2020) leent PPS in de vorm van DBFM(O)-contracten zich minder voor complexe en grootschalige projecten met grote risico's en of voor projecten waarbij experimentele productinnovaties worden nagestreefd. Aan de andere kant wordt geconcludeerd dat een grotere projectomvang randvoorwaarde is voor innovatie. Experimentele productinnovaties worden eerder uitgetoetst bij kleinere kortlopende projecten en niet bij grote langjarige contracten. Er wordt derhalve een scheiding gemaakt tussen procesinnovaties die wel een voedingsbodem vinden bij langjarige DBFM(O)-contracten en productinnovaties. Hoewel niet zo expliciet genoemd, valt uit de opgesomde lessen in het rapport op te maken dat governance op basis waarvan wordt samengewerkt aan de voorkant duidelijk moet zijn, zie ook bijvoorbeeld Berrone et al. (2017). Het gaat dan om procesafspraken, de juiste balans vinden tussen de verschillende belangen, de belangen van stakeholders incorporeren en het creëren van flexibiliteit in de afspraken om in te kunnen springen op ontwikkelingen tijdens een project. Voorts wordt het belang van 'soft skills' als belangrijke competentie van professionals in de samenwerking benadrukt. Hetgeen wordt vertaald in het vermogen om op een realistische en professionele wijze met de gemaakte contractuele afspraken om te gaan. De 'soft skills' zijn voorts van belang bij het contractmanagement zodat deze niet te rigide plaatsvindt. Uit het rapport blijkt dat er een sterke relatie is tussen goede samenwerking en performance en derhalve waardecreatie.

Het Vlaams Kenniscentrum PPS (2016) onderschrijft het vorenstaande grotendeels door te concluderen dat DBFM(O)-contracten te weinig flexibiliteit kennen op de langere termijn, dat er een negatieve relatie bestaat tussen de sanctiemogelijkheden in het contract en de performance, dat dergelijke contracten wellicht tot procesinnovatie, maar niet tot productinnovatie leiden, dat waardecreatie niet slechts in financiële waarde uitgedrukt moet worden, maar (tevens) in maatschappelijke, economische en of ruimtelijke termen, dat betere samenwerking en in dat verband vertrouwen en 'soft skills' van belang zijn en dat er nieuwe vormen en arrangementen nodig zijn om steeds complexere opgaven op een innovatieve wijze het hoofd te bieden. Er moet afscheid genomen worden van de *"financieel georiënteerde Angelsaksische DBFMO-contracten en er moeten echte partnerships worden ontwikkeld"*. Dit zou beter kunnen bloeien binnen het Rijnlandmodel (waar volgens Hueskens et al., (2019) het alliantiemodel onder valt) dat meer aandacht heeft voor stakeholders in den brede evenals maatschappelijke doelstellingen en een minder op contracten en contractmanagement gestoelde samenwerking en derhalve meer ruimte laat voor flexibiliteit. Het mixen van beide modellen waarin er sprake is van een nieuwe manier van contractmanagement en ruimte is voor dialoog, gelijkheid in relaties en indien nodig incentives of boetes voor alle partijen zou mogelijk tot een goed alternatief arrangement leiden. Hier moet rekening gehouden worden met de beschreven risico's die kleven aan het NPG-paradigma.

De RVB Marktvisie van het Rijksvastgoedbedrijf (2017) is evenals de Marktvisie van Rijkswaterstaat et al. (2016) een resultante van de constatering dat de complexiteit van ruimtelijke en vastgoed gebonden opgaven toeneemt. Functies als mobiliteit, werken, wonen en recreëren moeten slim worden gecombineerd tegen een achtergrond van zich snel opvolgende technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Voorts wil zij bijdragen aan een energie neutrale omgeving een circulaire economie en innovatieve en vernieuwende oplossingen (mede) ontwikkelen en toepassen. Opgaven worden kortom complexer en dynamischer. Steden en regio's vragen vastgoedeigenaren om bij het realiseren van hun ambities rond sociale exclusiviteit en duurzame mobiliteit bij te dragen. Volgens de Marktstrategie van het Rijksvastgoedbedrijf 2021 – 2024 vraagt dit om nieuwe vormen van samenwerking (Rijksvastgoedbedrijf, 2020).

Hiertoe moet er beter worden samengewerkt. Dat betekent volgens het Rijksvastgoedbedrijf (2017) zoveel als het *“ontwikkelen en organiseren van een generiek samenwerkings- en ontwikkelmodel voor uiteenlopende onderwerpen”*. Volgens het Rijksvastgoedbedrijf is er ten tijde van de RVB Marktvisie (te) veel sprake van een ‘wij-zij-houding en (te) weinig ruimte voor innovatie. Daarnaast zijn marktpartijen meer werk gaan uitbesteden waardoor met meer partijen samengewerkt moet worden waardoor samenwerkingsverbanden met de daarbij horende taken, rollen en verantwoordelijkheden ingewikkelder en ondoorzichtiger zijn geworden voor het Rijksvastgoedbedrijf. Waarde zou niet alleen uitgedrukt moeten worden in financiële zin maar ook in *“functionele, emotionele, symbolische, sociaal-maatschappelijke en/of ecologische”* meerwaarde. Er is bij zowel het Rijksvastgoedbedrijf als de markt de behoefte aan een *“gedeelde perceptie van ambitie en kwaliteit in het contract”*.

Volgens de RVB Marktvisie van het Rijksvastgoedbedrijf (2017) zou er moeten worden gestreefd naar *“verdienmodellen die uitgaan van wederkerigheid, continuïteit en profijt voor alle betrokkenen”*. Contracten zouden niet primair gericht moeten zijn op het product, maar op relatie, integraliteit en continuïteit. Projecten zouden zijn gebaat bij *“uniformiteit van aansturing, organisatie en bemensing”*. Kortingen en boetes werken contraproductief en geven geen ruimte voor innovatie. Ook in deze marktvisie worden houding en gedrag, ofwel ‘soft skills’, en in het verlengde daarvan het handelen vanuit vertrouwen belangrijk gevonden. Voorts wordt het formuleren van gezamenlijke projectdoelstellingen als verbeterpunt genoemd. Het Rijksvastgoedbedrijf gaat in de toekomst vooraf met marktpartijenafspraken maken over de wijze van samenwerken en vastleggen wat er gebeurt als partijen en het niet eens zijn met elkaar. Kortom de governance van een hybride arrangement vormgeven.

Het Rijksvastgoedbedrijf (2020) constateert dat het alliantiemodel ontbreekt in haar contractenportefeuille en zij wil onderzoeken of een dergelijk model gebaseerd op gelijk gerichtheid van belangen voor complexe langlopende projecten een betere contractvorm en of bouworganisatie is. Om innovatie te stimuleren onderzoekt het Rijksvastgoedbedrijf een ‘programmatische of portfolio-aanpak’ met gelijksoortige projecten zodat innovaties zich over meerdere projecten kunnen terugverdienen hetgeen innovaties moet aanjagen.

Hueskens et al. (2019) en Lenferink et al. (2017) redeneren dat PPS in de DBFM(O) vorm vanuit transactiekostenoptiek vooral bij de grotere projecten met meer gestandaardiseerde contracten wordt ingezet. Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland (2020) en het Vlaams Kenniscentrum PPS (2016) zijn los van het transactiekostenargument van mening dat DBFM(O) minder geschikt zijn voor complexe langlopende projecten. Voorts wordt geconcludeerd dat projectomvang een belangrijke randvoorwaarde is voor innovatie, maar ook dat met DBFM(O) wel proces, maar niet voldoende productinnovaties bereikt. Het Rijksvastgoedbedrijf (2020) onderschrijft het idee dat omvang belangrijk is voor innovatie, maar stelt zich op het standpunt dat innovatie niet projectgebonden is. Naar mijn mening is PPS zowel geschikt voor grote als kleine (complexe) projecten en kan innovatie zowel bij grote als bij kleine projecten worden bereikt. Veel hangt af van de vorm van PPS die gekozen wordt (bijvoorbeeld een alliantie in plaats van DBFM(O) en hoe deze wordt ingericht (de governance)). Vooraf moet de waardepropositie van en de wijze waarop de waarde wordt gecreëerd binnen het hybride arrangement bekend zijn en de governance daaromheen georganiseerd.

Volgens Berrone et al. (2017) moet een succesvolle publiek-private samenwerking in brede zin invulling geven aan de volgende zeven succesfactoren:

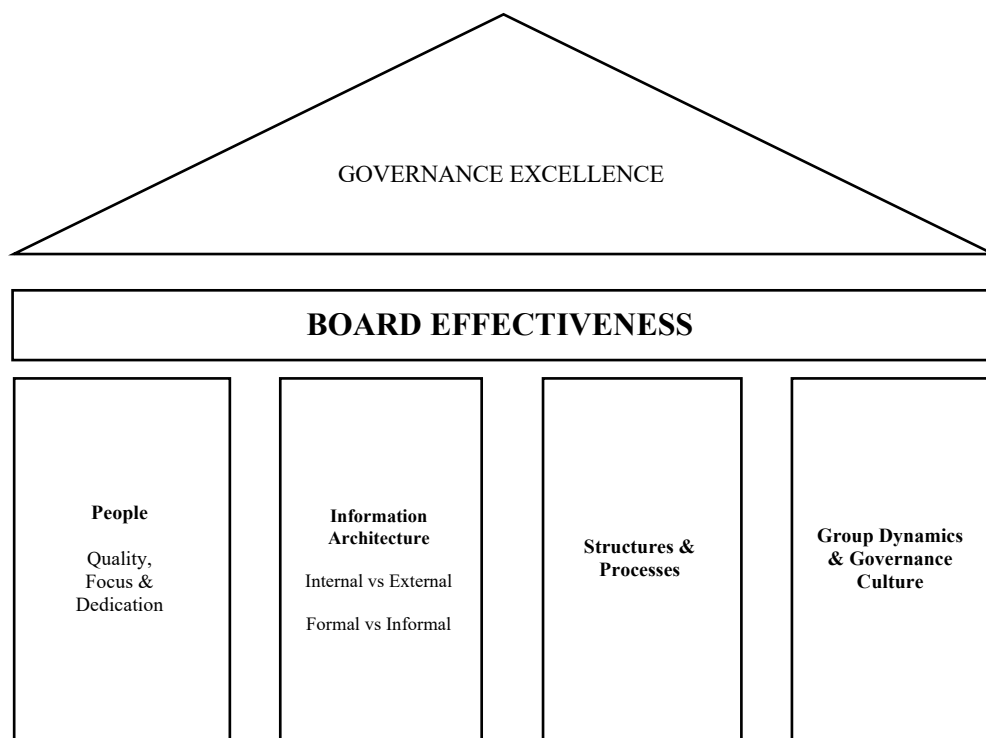
1. Waardecreatie. Vooraf moet geanalyseerd worden of een PPS het juiste model bij het respectievelijke project is. Biedt PPS voldoende waardecreatie waarbij duidelijk moet zijn

wie de uiteindelijke belanghebbende is, namelijk de eindgebruikers; waardecreatie is gelijk aan tevreden burgers. Alleen wanneer er waarde wordt gecreëerd is het mogelijk voor publieke, private en maatschappelijke partners om waarde te vangen en te delen.

2. Innovatie en flexibiliteit in het contract. Een flexibel contract stelt een PPS in staat om innovatief te zijn. Hierbij is het van belang dat contracten een bepaald resultaat voorschrijven in plaats van hoe een resultaat tot stand dient te komen en met welke input en het contract zou een focus moeten hebben op te leveren diensten. Berrone et al. Plaatsen daarbij wel de voorwaarde van goede toezicht mechanismes.
3. Externe effecten meenemen. Voor aanvang van een project moet er breed gekeken worden naar de mogelijke effecten daarvan en niet alleen naar het probleem dat met het project wordt opgelost. Publiek-private samenwerkingen kunnen externe effecten op een positieve wijze internaliseren en naast de economische waarde tevens de maatschappelijke en omgevingswaarde meenemen.
4. Datagedreven werken. Publieke partijen bezitten vaak grote hoeveelheden relevante data die private partijen effectief kan ontsluiten. Dit kan leiden tot andere innovatieve oplossingen of zelfs een ander onderliggend probleem blootleggen.
5. Nieuwe betalingsmechanismen en businessmodellen. Dit betreft de maatschappelijke ontwikkeling naar een netwerkmaatschappij en de daarbij behorende deeleconomie en de consequenties hiervan voor de te realiseren oplossingen.
6. Participatie. Het aan boord hebben van alle betrokken stakeholders is cruciaal voor het ontwikkelen van een succesvolle PPS.
7. Governance en Transparantie. Voor een PPS om succesvol te zijn is het – zoals beschreven – van groot belang dat aan de voorkant aandacht wordt besteed aan de governance en de betrokkenheid van stakeholders. Volgens Berrone et al. (2017) zijn transparantie, openheid en betrokkenheid van en tussen stakeholders noodzakelijke randvoorwaarden voor een goed samenwerkende PPS. De partners in de PPS moeten governance mechanismen vormgeven die vragen beantwoorden als hoe om te gaan met onvoorziene omstandigheden? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Op welke wijze en in welk geval kan er over een onderwerp worden heronderhandeld? Hoe meten we het resultaat? etc. Dit is in deze opvatting van belang omdat deze ervan uitgaat dat de incompleetheit van een contract de essentie is van de waarde van de samenwerking. Daarnaast is het bouwen van vertrouwen binnen het hybride arrangement bepaalbaar voor het succes. Berrone et al. (2017) stelt dat naast het bouwen van vertrouwen het van belang is dat de partners er een onafhankelijke instantie is die de samenwerking en het resultaat monitort. Het succes van private partijen in een PPS wordt volgens Berrone et al. (2017) mede bepaald door hun vermogen om de belangen van de aandeelhouders in balans te brengen met die van de maatschappij waarvoor wordt gewerkt.

Volgens Koppenjan, 2005 dient de PPS als hybride arrangement de randvoorwaarden te creëren voor het verbeteren van de samenwerking zodat partijen van een logica van risico mijding en verdeeldheid naar een logica van verbinding kunnen waar ruimte is voor waardecreatie door het mixen van doelstellingen.

Hueskens (2019) schrijft over het belang van houding en gedrag voor het slagen van een PPS. Partijen waaronder Rijkswaterstaat (2016), het Rijksvastgoedbedrijf (2017 en 2020) en Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland (2020) beschrijven het belang van 'soft skills'. In de literatuur vallen deze begrippen binnen een van de vier pijlers onder 'Effectief Bestuur' (Cossin, 2020); de pijler *Groepsdynamiek en governance cultuur*. Naast deze pijler zijn er ook de pijlers van *Mensen – kwaliteit, focus en toewijding – Informatie architectuur – transparantie*, een bestuur die tijdig de noodzakelijke informatie ontvangt – en de kwaliteit van *Structuren en processen*.



Figuur 9: De vier pilaren onder Effectief Bestuur (Cossin, 2020)

Groepsdynamiek en governance cultuur gaan kort gezegd over de wijze waarop leden van het bestuur met elkaar omgaan in een groep en wat ieder individueel lid individueel brengt en als collectief meeneemt uit discussies binnen het bestuur. Hieruit ontstaat een bestuurscultuur; gewoonten, werkwijzen en mores die bepalen hoe er het binnen bestuur en breder binnen de organisatie wordt gehandeld (Cossin, 2020).

Groepsdynamiek en governance cultuur wordt conceptueel inzichtelijk gemaakt in het in hoofdstuk 5 weergegeven vier kwadrantenmodel van Laline (2019) over organisatiestijlen en in het in hoofdstuk 6 beschreven creatief leiderschapsmodel van Hill (Hill, Brandeau, Truelove, & Lineback, 2014) en Laline (2019). De in hoofdstuk 5 opgenomen kwadrantenmodellen van Laline geven inzicht in de gewenste samenstelling van medewerkers en hun verschillende competenties en leiderschapsvoorkeuren binnen het bestuur en de organisatie. Voorts geeft het model inzicht in de fase waarin een organisatie zich bevindt en op welke wijze een organisatie zich naar het volgende kwadrant kan ontwikkelen. Ook nu staan de Wat, Hoe, Wie en Waarom vragen centraal.

In het eerste kwadrant gaat het over creatieve waardeproposities, het definiëren van de actie, het Wat, dissent gedrag durven tonen en met ego en passie waardevolle voorstellen doen. In het tweede kwadrant ligt het accent op de Hoe vraag; hier worden de organisatie, de processen en regels geformuleerd. De verbinders in het derde kwadrant focussen op het menselijk kapitaal (Wie), het samenbrengen van mensen met verschillende competenties, achtergronden en 'mind sets' die de cultuur en de organisatie bepalen. Aan de bovenkant van het model is de groep en het doel en is consensus van belang. In het vierde kwadrant bevinden zich de mensen met het creatieve inzicht die de strategie en verandering bedenken ('het Waarom') en uitzetten en die continue ontwikkeling aanjagen zodat de cirkel gesloten wordt in het pivoerende model. De organisatie en het doel van de organisatie is van belang. Bij het ontwikkelen van nieuwe strategieën en het creatieve proces dat daarbij komt kijken hoort ook een mate van 'dissent' gedrag. In het midden van het model

bevinden zich de harmonisatoren die het gehele voornoemde spectrum omarmen en daarop sturen.

6.2.1 Samenvattend

In deze paragraaf is uiteengezet dat zowel belangrijke publieke opdrachtgevers als de markt voor infrastructurele werken, utiliteitsbouw en gebiedsontwikkelingen de huidige PPS-structuren wensen te ontwikkelen naar hybride arrangementen die meer horizontaal zijn georganiseerd. De hiërarchische rigide publieke opdrachtgevers rol en een private opdrachtnemersrol (passend bij het NPM-paradigma) wordt ontwikkeld naar een netwerkorganisatie passend bij het NPG-paradigma. Hiervoor zijn de ontwikkeling en inzet van houding en gedrag ('soft skills') van belang. Met behulp van Cossin (2020) en Laline (2019) is kort duiding gegeven aan het belang van houding en gedrag voor een effectief bestuur en de cultuur en handelswijze binnen de organisatie en derhalve binnen een PPS. Het vierkwadrantenmodel geeft inzicht in fasen waarin een organisatie zich kan bevinden en de mind set en het leiderschap van de mensen dat daarbij past. De stapeling van de beschreven hybride modellen geven derhalve inzicht op medewerkersniveau, organisatieniveau als ook op het abstractieniveau van hybrideorganisaties en waardecreatie.

Partijen lijken zich thans in het tweede kwadrant te bevinden waar het gewenste hybride arrangement wordt vormgegeven. Partijen hebben een architectonische manier van denken en beschrijven op hoofdlijnen de randvoorwaarden waaraan een hybride arrangement zou moeten voldoen in termen van samenwerken vanuit vertrouwen, de behoefte aan een duidelijke edoch flexibele governancestructuur waarbinnen het aanjagen en ondersteunen van innovaties beter mogelijk is. Bij partijen leeft duidelijk het inzicht dat er niet puur vanuit publieke of private logica's geredeneerd moet worden, maar dat waardecreatie breder getrokken moet worden naar maatschappelijk waarde, een meervoudige waarde voor de eindgebruikers van de oplossing.

6.3 Nuancering vanuit internationaal perspectief

Het vorenstaande behoeft enige nuancering in internationaal perspectief. Waar in Nederland de nadruk ligt op consensus is er in België al meer bereidheid om verantwoordelijkheden inzake publieke taken bij de markt te leggen en worden in de Verenigde Staten al een groot aantal publieke taken door publieke-private samenwerkingsverbanden uitgevoerd. Voorts wordt in Denemarken voor het overgrote deel nog werken en diensten ingekocht op basis van door de publieke partner geschreven voorwaarden terwijl in Ierland richtlijnen, overeenkomsten en procedures worden afgeleid van de grote vier accountantsorganisaties (Vlaams Kenniscentrum PPS, 2016). Ook Warsen et al. (2020) komt tot de conclusie dat afhankelijk van de bestuurlijke cultuur in een land de kijk op het organiseren en het verdelen van verantwoordelijkheden binnen publiek-private samenwerkingen verschilt. Professionals met verschillende nationaliteiten streven naar een hybride governance arrangement waarbinnen samengewerkt kan worden waarbij de verschillende professionals op accenten dit arrangement anders zouden vormgeven. Dit houdt in dat elementen uit het NPM-paradigma worden gemixt met elementen uit het NPG-paradigma. Daar waar beide paradigma's meestal worden benaderd vanuit de verschillen, is het volgens Warsen et al. (2020) in het perspectief van publiek-private samenwerking van belang om de waardecreatie door het mixen van elementen van beide paradigma's nader te onderzoeken. In de praktijk blijkt dat professionals met een verschillende kijk op governance binnen een vorm van PPS als hybride arrangement toch goed kunnen werken en waarde kunnen creëren.

7. Exploratief onderzoek

In dit onderzoek is op basis van literatuurstudie inzichtelijk gemaakt wat hybride arrangementen zijn en via welke mechanismes deze waarde kunnen creëren. Voorts is publiek-private samenwerking (PPS) als hybride arrangement in de context van de vastgoedsector onderzocht. Daaruit blijkt kort gezegd dat het bestaande vaak toegepaste DBFM(O)-contract als PPS niet of niet in overwegende mate heeft geleid tot het verwachte resultaat, maar tot struikelblokken heeft geleid. Zowel opdrachtgevers als bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf als marktpartijen zijn op zoek naar een hybride arrangement die is gebaseerd op een heldere governance die helder maakt wie welke verantwoordelijkheid draagt, hoe er met onvoorziene omstandigheden wordt omgegaan, die ruimte biedt voor (product)innovatie en waarin “soft skills” belangrijker zijn dan contractuele afspraken hetgeen de samenwerking ten goede komt waarbij de stakeholders niet slechts vanuit hun eigen logica’s werken maar waar ruimte is voor het creëren van waarde door het sluiten van compromissen en of het mixen van waarden. Of in de woorden van Koppenjan (2005) door te werken vanuit een gezamenlijke logica van verbinding.

Onderzoek naar hybride governance en waardecreatie zijn (inter)nationaal tot op heden vooral in kwalitatieve vorm gedaan. Vaak in de vorm van casestudies en de bijbehorende interviews (Hueskens, Koppenjan, & Verweij, 2019). In dit onderzoek wordt gekozen voor een hybride opzet: kwalitatief en het genereren van enige kwantitatieve data.

De behoefte van de vastgoedsector is helder. Doel van dit onderzoek is dan ook om op basis van academische inzichten en vragen en ervaringen uit de praktijk met publiek-private samenwerkingen een (onderzoeks)richting te bepalen voor toekomstige hybride arrangementen in de vastgoedsector.

7.1 Onderzoeksstrategie

Het betreft hier een kwantitatieve niet-parametrische methode waarbij de steekproef een doelgerichte heterogene subjectieve niet-random samenstelling is van een beperkt aantal mensen die als primaire gegevensbron dienen voor het diepteonderzoek. De voor- en nadelen van dit type onderzoek en de gekozen selectiecriteria als wel het effect daarvan op de uitkomsten van het onderzoek worden hier en in hoofdstuk 8 van de scriptie toegelicht. De steekproef wordt middels een survey afgenomen waarin de inzichten uit het literatuuronderzoek zijn omgezet in stellingen en vragen die zijn voorgelegd aan het werkveld zijnde publieke opdrachtgevers, private opdrachtnemers – te denken valt aan bouwbedrijven, adviseurs, constructeurs etc. – en belangenverenigingen.

Aan de hand van de op basis van de literatuurstudie gemaakte concept survey zijn verificatiegesprekken gevoerd. Doel van deze gesprekken was om in de survey een goede vertaling te kunnen maken van de theoretische context naar de praktijk en de voor dit onderzoek noodzakelijke volledigheid en opbouw van de survey te toetsen. Inhoudelijk is gesproken met de heer F. Kater Expert Vastgoed en Infrastructuur, Proces- & Transitie manager/Programmateam Marktvisie bij het Rijksvastgoedbedrijf en de heer F. Ten Have, voormalig partner Deloitte Real Estate. De opzet van de survey is besproken met mevrouw R. Warsen Assistant Professor Public Management bij de faculteit voor Public Administration and Sociology (DPAS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De keuze voor deze personen is door middel van purposive sampling totstandgekomen (Erlanson, Harris, Skipper, & Allen, 1993). Purposive sampling is een steekproeftechniek waarbij de onderzoeker vertrouwt op zijn of haar eigen oordeel bij het kiezen van deelnemers aan het onderzoek. Op basis van deze gesprekken is de survey aangepast en definitief gemaakt.

Om de inhoudelijke gesprekken te kunnen analyseren en de betrouwbaarheid van de uitkomsten te kunnen waarborgen zijn de verslagen van de gesprekken gecodeerd (van der Velde, Jansen, & Dijkers, 2018). De analyse is manueel uitgevoerd in plaats van met software.

7.2 Kwantitatief onderzoek; Survey

De survey is opgebouwd in drie delen. Het eerste deel bevat het informed consent en vragen over werkervaring in de vastgoedsector en met publiek- private samenwerkingen. Het tweede deel toetst de conclusies en inzichten uit de verschillende marktvisies/onderzoeken zoals hiervoor beschreven. Het derde deel onderzoekt per thema de wijze waarop een publiek- private samenwerking georganiseerd moet worden zodat de kans dat het doel waarvoor de samenwerking is aangegaan wordt behaald en er derhalve waarde wordt gecreëerd. De survey bestaat uit gesloten en uit open vragen. Respondenten hebben zo de mogelijkheid om eigen ervaringen en inzichten te delen die niet op basis van het literatuuronderzoek een plek in de survey hebben gekregen, maar wel relevant zijn. Wat betreft de veronderstellingen kunnen respondenten aangeven in hoeverre zij het met de veronderstellingen een of oneens zijn. De antwoordschaal komt overeen met de 5-punts Likert schaal.

De survey is toegesneden op de respondenten die werkzaam zijn in de vastgoedsector. Dit betekent dat er een vertaalslag is gemaakt van het hogere abstractieniveau zoals dat in de literatuur wordt gebezigd, naar de praktijk. Waar in de literatuur wordt gesproken over waardecreatie is dat in de praktijk van publieke- private samenwerking in de vastgoedsector bijvoorbeeld een succesvol project. Governance is vertaald in de wijze van het besturen van een publiek- private samenwerking. Het mixen van of het compromissen sluiten tussen publieke- en private logica's is vertaald naar het mixen of het sluiten van compromissen tussen de respectievelijke doelstellingen van actoren in een publiek- private samenwerking.

Op basis van de voornoemde validatiegesprekken zijn er vragen aan de survey toegevoegd over het belang van continuïteit van de personele bezetting binnen een samenwerkingsverband, de wijze van contracteren die aan de basis ligt van een samenwerkingsverband, de mate van transparantie van actoren in een samenwerkingsverband onderling en naar ervaringen/inzichten van respondenten.

De survey bestaat zodoende in totaal uit 46 vragen. Het derde deel bestaat uit 25 vragen verdeeld over zeven thema's te weten: Wijze van contracteren, Gezamenlijk gedragen doelstellingen, Governance en waardecreatie, Transparantie, Innovatie, Leiderschap en groepsdynamiek, Toezicht.

De respondenten die zijn uitgenodigd voor deelname voldoen aan de volgende selectiecriteria:

- Werkzaam binnen de private vastgoedsector (daaronder begrepen uit de adviespraktijk)
- Werkzaam in de publieke sector ((Rijks)overheid) op het gebied van vastgoed- en of gebiedsontwikkeling
- Werkzaam bij een kennisinstelling; op gebied van publiek- private samenwerking
- Deelgenomen aan of betrokken geweest bij publiek- private samenwerkingen

80 respondenten die voldoen aan een of meer van voornoemde criteria zijn tweemaal direct benaderd per e-mail. Voorts zijn op basis van de voornoemde selectiecriteria op LinkedIn de groepen alumni van de MRE (Master of Real Estate van de Amsterdam School of Real Estate), PPS Netwerk Nederland Groep en de MCD (Master City Developer) specifiek benaderd. Daarnaast

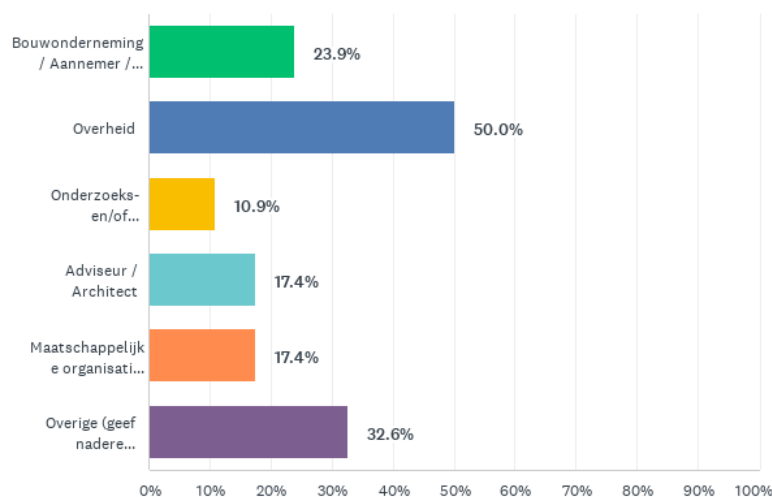
is een algemene oproep op LinkedIn geplaatst waarin wordt opgeroepen de survey in te vullen als wordt voldaan aan voornoemde criteria.

In de e-mail of de post op LinkedIn is het doel van het onderzoek en de onderzoeksopzet kort samengevat. De survey kon worden ingevuld door op de link in de e-mail of de post te drukken. De survey werd in een omgeving op SurveyMonkey digitaal ingevuld.

7.3 Samenvatting resultaten

7.3.1 Duiding respondenten

In totaal is de survey door 47 respondenten ingevuld. 83% procent van de respondenten heeft meer dan 15 jaar ervaring binnen de bouw- en vastgoedsector. Alle respondenten geven aan ervaring te hebben met publiek- privaten samenwerking. De achtergrond van de respondenten is evenwichtig met een bijna 50-50 verdeling tussen respondenten met ervaring vanuit een publieke rol (overheid, kennisinstituut, maatschappelijke organisatie) en vanuit een private rol (adviseur/architect, projectontwikkelaar, bouwonderneming/aannemer/consortium). Veel respondenten die hebben aangegeven in de categorie overig te vallen geven aan dat ze projectontwikkelaar zijn. 15 respondenten hebben vanuit meerdere rollen ervaring met publiek-private samenwerking.



Ruim 40,4% van de respondenten geeft aan meer dan 10 jaar ervaring te hebben met publiek-private samenwerking. 36,2% geeft aan tussen de 3 en 5 jaar ervaring te hebben, 10,6% heeft tussen de 6 en 10 jaar ervaring. De ervaring met de verschillende vormen van publiek-private samenwerking is divers. Vrijwel alle respondenten hebben ervaring met meerdere vormen van publiek-private samenwerking. Door een paar respondenten wordt aangegeven dat publiek-private samenwerking niet afhankelijk is van een contractuele relatie, maar het gevolg kunnen zijn van bijvoorbeeld regiodeals of door brancheorganisaties en overheden. Van de respondenten heeft ruim 61,7% over het algemeen positieve ervaring met publiek-private samenwerking en is een kleine 27,7% neutraal. Ongeveer 10,6% heeft over het algemeen geen positieve ervaring met publiek-private samenwerking.

7.3.2 Lessen uit het verleden

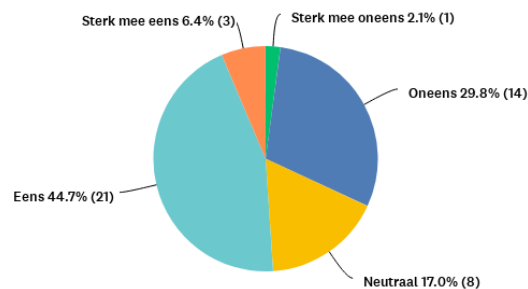
De vragen in het tweede deel van de survey worden inzichten en conclusies en afgeleiden daarvan aan de respondenten voorgelegd.

Van de respondenten was 70,2% niet op de hoogte van de verschillende marktvisies/onderzoeken over publiek-private samenwerking. De in dit deel van de survey voorgelegde veronderstellingen zijn derhalve voor het grootste deel beantwoord zonder kennis van eerdere marktvisies en onderzoeken.

Vraag 11 tot en met 16 onderzoeken de reden(en) van de recente conflicten bij publiek-private samenwerkingen.

V 11.

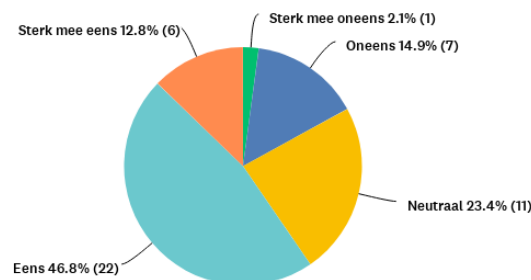
"De recente conflicten binnen publiek- private samenwerkingen ten aanzien van risico- en verantwoordelijkheidsverdeling, kostenoverschrijdingen en of het handelen vanuit eigen perspectief door deelnemers zijn het gevolg van de strikte toepassing van het contract"



De helft van de respondenten is het eens met deze veronderstelling. Analyse van de gegevens leert dat respondenten die werkzaam zijn bij de overheid vaker aangeven het niet eens te zijn met de veronderstelling. Voor publieke opdrachtgevers is het strikt toepassen van het contract niet of niet overwegend de reden voor conflicten bij publieke-private samenwerking.

V 12.

"De recente conflicten bij publiek- private samenwerkingen zijn het gevolg van de wijze van samenwerking"



Ruim de helft van de respondenten is het eens met de veronderstelling dat een andere manier van samenwerken kan bijdragen aan minder conflicten bij publiek- private samenwerking.

Gevraagd naar wat er verbeterd zou moeten worden (vraag 13) in de samenwerking dan komen een aantal suggesties vaker voor.

Contracteren

- Het bovenliggende doel vastleggen. Daarop kan worden teruggevallen bij gewijzigde omstandigheden.
- Aan de voorkant de wijze van samenwerking bespreken en vastleggen en niet alleen het beoogde resultaat. Afspraken over hoe om te gaan met gewijzigde/onvoorziene

omstandigheden en hoe om te gaan met conflicten. Flexibiliteit in de overeenkomst is daarbij belangrijk.

- Risico's delen ipv verdelen. Risico's bij de partij beleggen die er invloed op kan uitoefenen
- Flexibiliteit in de overeenkomst is daarbij belangrijk. Niet alles aan de voorkant dichttimmeren

Houding en gedrag

- Opbouwen van en handelen vanuit vertrouwen
- Handelen met of op basis van inlevingsvermogen
- Transparantie in doelstelling en financiën
- Begrip en acceptatie voor verschillende belangen van partijen
- Verantwoordelijkheid nemen voor de risico's die bij een partij horen. Niet de anderen onnodig mede probleemeigenaar maken
- Verschillende belangen/doelstellingen accepteren
- Bestuurlijk commitment van partijen voor het functioneren van de publiek-private samenwerking

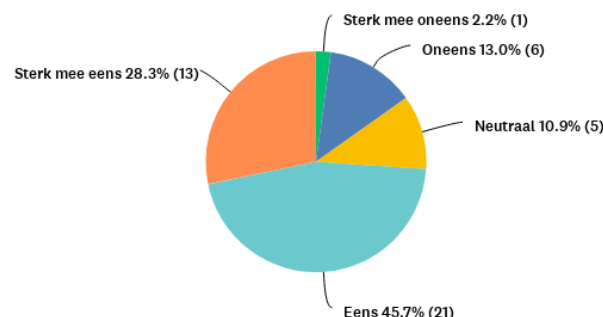
Alle respondenten zijn het erover eens dat de suggesties voor het verbeteren van de samenwerking bij publiek- private samenwerking voor alle deelnemende partijen geldt (vraag 14).

Als andere redenen voor het niet optimaal functioneren van publiek- private samenwerking (vraag 15) wordt genoemd:

- Het ontbreken van een aan de voorkant vormgegeven samenwerkingscultuur en het niet investeren in persoonlijke verhoudingen
- Strikte juridische interpretatie en toepassing van contracten waar geen ruimte is voor fouten
- In contracten is vaak geen sprake van samen.
- De bestuurlijke werkelijkheid binnen het publieke domein die iedere vier jaar kan wijzigen. De publiek- private samenwerking moet hierop zijn ingericht
- Publiek-private samenwerkingen komen vaak onder druk tot stand. Er moet tijd genomen worden bij het opstellen van de uitgangspunten en de inrichting van de publiek-private samenwerking
- De looptijd van de publiek- private samenwerking is lang.
- Twee of meer kapiteins op het schip met eigen doelstellingen
- Onheldere inbedding van een projectorganisatie in de ambtelijke organisatie
- Onvoldoende kennis bij publieke en private partijen of de werking van elkaars organisaties

V 16.

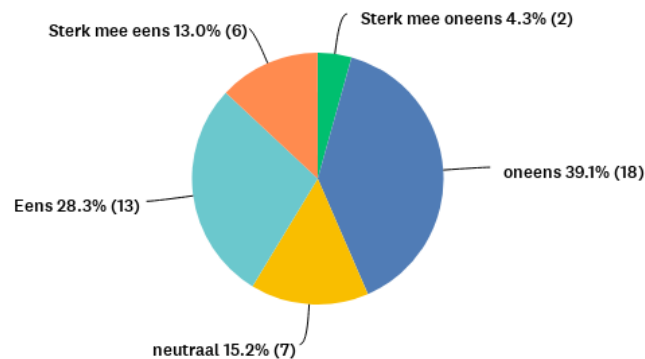
"De recente conflicten binnen publiek-private samenwerkingen zijn het gevolg van het ontbreken van gezamenlijk gedragen doelen"



74% van de respondenten zijn het eens of sterk eens met deze veronderstelling. Dit komt overeen met hetgeen respondenten aangeven onder vraag 15.

V 17.

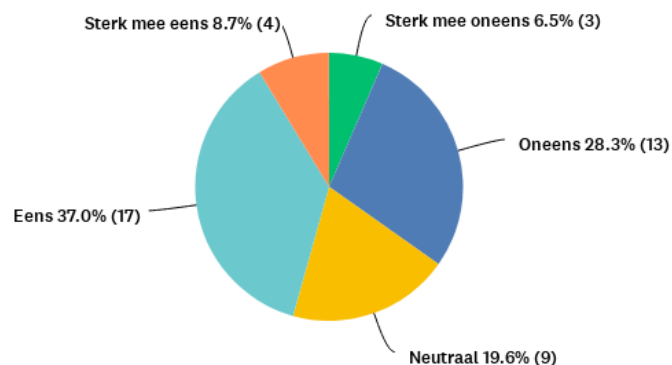
"De kenmerken van huidige publiek-private samenwerkingsverbanden bieden te weinig mogelijkheden voor productinnovatie"



Of de huidige vormen van publiek-private samenwerking te weinig mogelijkheden bieden voor innovatie zijn de respondenten 41,3% eens tegen 43,4% oneens verdeeld. Opvallend is dat nadere analyse van de data leert dat respondenten afkomstig van een private partij het overwegend oneens zijn met deze veronderstelling of neutraal in de veronderstelling staan en dat respondenten met een publieke achtergrond het overwegend eens zijn met de veronderstelling.

V 18.

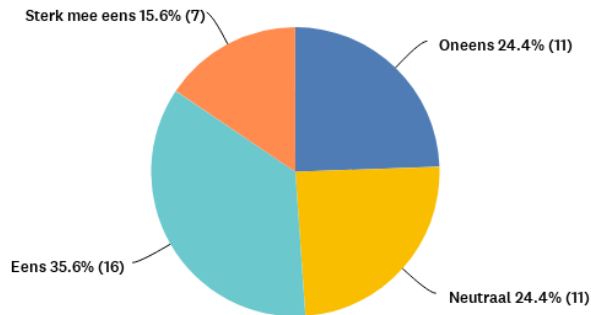
"Vanwege het complexer worden van bouwopgaven door het integreren van vraagstukken rond o.a. klimaatadaptatie, energietransitie en mobiliteit heeft samenwerking in de vorm van een DBFM(O)-contract zijn langste tijd gehad"



De beantwoording van deze veronderstelling laat geen eenduidige richting zien. Dat blijft zo, als er wordt gekeken naar beantwoording van respondenten met een publieke of private achtergrond.

V 19.

"Een publiek-privaat samenwerkingsmodel met een horizontaal werkende organisatie op basis van gezamenlijke gedragen doelen en risico's en navenante winst en verlies toedeling naar verhouding is het beste alternatief voor zowel complexe als minder complexe projecten"



Deze veronderstelling geeft op basis van de veronderstelling onder vraag 18 een alternatief voor het DBFM(O)-contract. 51,2% van de respondenten is het eens met deze veronderstelling. Wellicht is voor deze respondenten niet geheel duidelijk wat een horizontaal werkende organisatie betekent. Opvallend is dat ruim een kwart van de respondenten neutraal reageert op de veronderstelling. Respondenten zien dus wel iets in de voorgestelde wijze van inrichting van een publiek- private samenwerking, maar een dergelijke inrichting is tegelijkertijd dermate onbekend, dat veel respondenten zich er geen mening over kunnen of willen vormen.

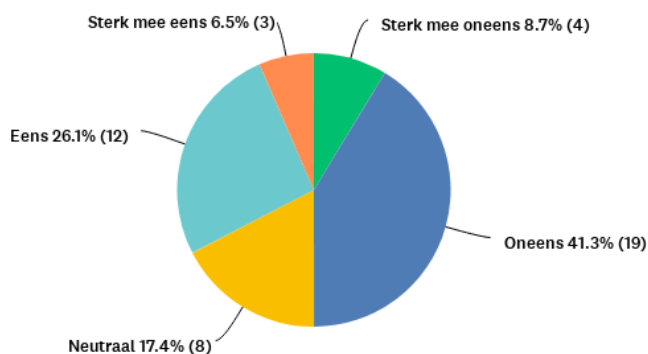
7.3.3 Literatuur getoetst aan de praktijk

In de literatuur is beschreven hoe hybride samenwerkingsverbanden zoals publiek- private samenwerking in de vastgoedsector ingericht kunnen worden zodat deze succesvol zijn en waarde creëren. Dit deel van het onderzoek is erop gericht om per thema de lessen uit de literatuur te toetsen aan de Nederlandse praktijk van publiek-private samenwerking.

Wijze van contracteren

V 20.

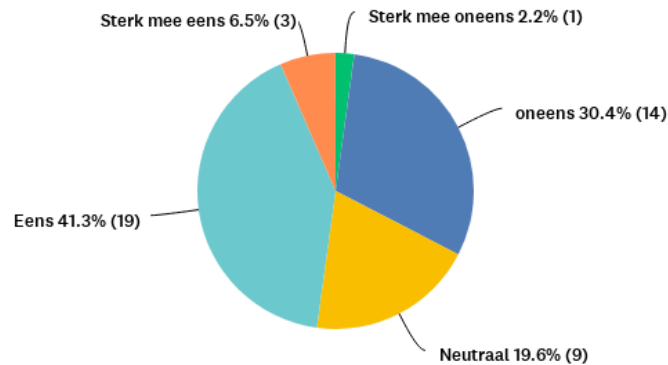
"Voor een goed werkende publiek-private samenwerking is een losstaande juridische entiteit waarin partijen samenwerken noodzakelijk"



De respondenten zijn het overwegend oneens met deze veronderstelling (50%). 32,1% van de respondenten zijn het eens met de veronderstelling. Een vrij grote groep van de respondenten denkt neutraal over deze veronderstelling (17,4%). Hoewel een meerderheid het eens is met de veronderstelling is er toch ook een aanzienlijke groep die een aparte juridische entiteit noodzakelijk acht voor een goede samenwerking. Deze verdeling komt terug als gekeken wordt naar achtergrond van respondenten.

V 21.

"Publiek-private samenwerkingen moeten minder juridische samenwerkingsentiteiten zijn en meer contractuele afspraken"

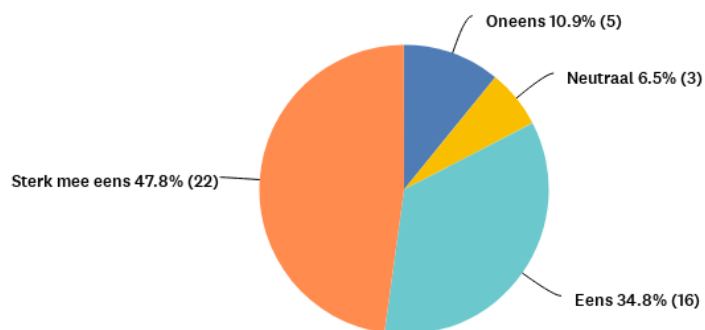


De respondenten denken ongeveer omgekeerd evenredig over deze veronderstelling ten opzichte van de vorige veronderstelling (V 20).

Gezamenlijk gedragen doelstellingen

V 22.

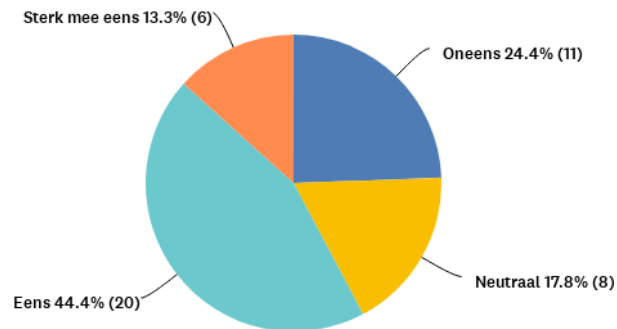
"Een publiek-private samenwerking is beter instaat het overeengekomen project te realiseren wanneer de deelnemers een gezamenlijk gedragen doelstelling hebben"



De respondenten zijn het in grote meerderheid eens met deze veronderstelling (82,6%).

V 23.

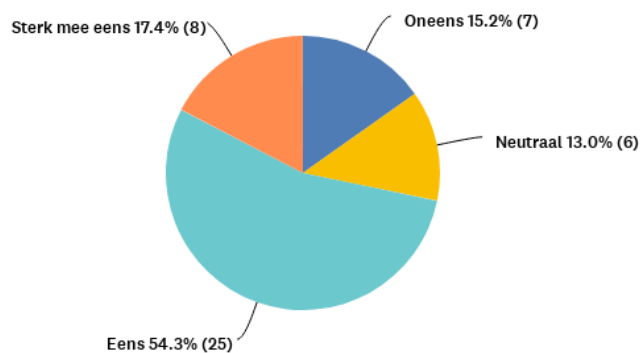
"Een gezamenlijk gedragen doelstelling is een mix van de respectievelijke organisatiedoelstellingen van de deelnemers in een publiek-private samenwerking"



Ruim de helft van de respondenten is het eens met deze veronderstelling (57,7%). Geen van de respondenten is het sterk oneens met deze veronderstelling, wel is 24,4% van de respondenten het oneens met de veronderstelling. Een vrij grote groep denkt neutraal over deze veronderstelling (17,8%).

V 24.

"Om tot een gezamenlijk gedragen doelstelling te komen binnen het publiek-private samenwerkingsverband moeten de deelnemers compromissen sluiten ten aanzien van hun eigen organisatiedoelstellingen"

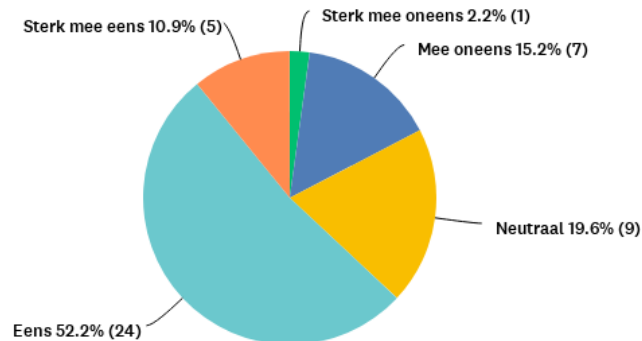


Het merendeel van de respondenten is het eens met deze veronderstelling (89,6%). Zowel respondenten met een publieke als met een private achtergrond denken dat het sluiten van compromissen ten aanzien van hun organisatiedoelen noodzakelijk zijn.

Governance en waardecreatie

V 25.

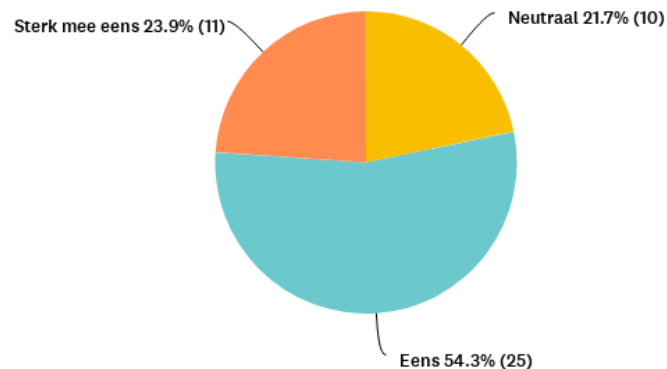
"Een horizontale in plaats van een verticale (hiërarchische) wijze van samenwerking maakt de kans op een voor alle deelnemers aan een publiek-private samenwerking succesvol project groter"



Een ruime meerderheid van de respondenten zijn het eens (52,2%) of sterk eens (10,9%) met deze veronderstelling tegenover 15,2% van de respondenten die het oneens of sterk oneens zijn (2,2%).

V 26.

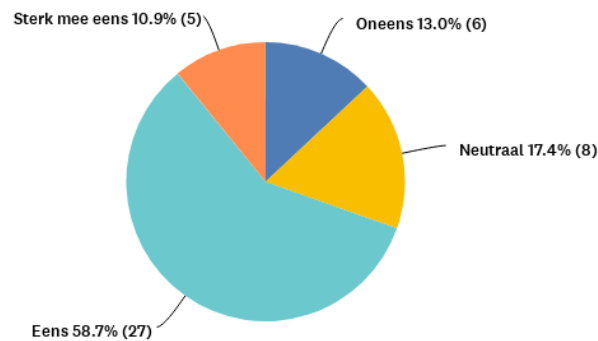
"Voor een duurzaam goede samenwerking zijn sociale afspraken over de wijze waarop deelnemers aan een publiek-private samenwerking met elkaar omgaan noodzakelijk"



Ruim driekwart van de respondenten is het eens met deze veronderstelling (54,3% eens en 23,9% sterk mee eens). Geen van de respondenten was het oneens met deze veronderstelling. Wel denkt een groep van de respondenten neutraal over de veronderstelling (21,7,4%).

V 27.

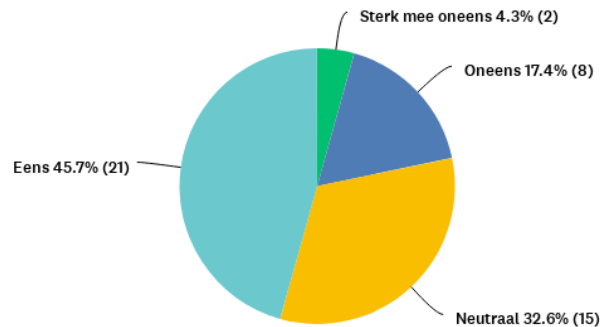
"Door het sluiten van compromissen wat betreft de eigen publieke of private manieren van bestuur binnen een publiek-private samenwerking neemt de kans op een succesvol project in maatschappelijke en of financiële zin toe"



De meeste respondenten (58,7%) zijn het eens met deze veronderstelling of sterk mee eens (10,9%). Er is een groep respondenten die neutraal over de veronderstelling denkt (17,4%) en een kleine groep die het ermee oneens is (13,0%). Geen van de respondenten was het sterk oneens met de veronderstelling.

V 28.

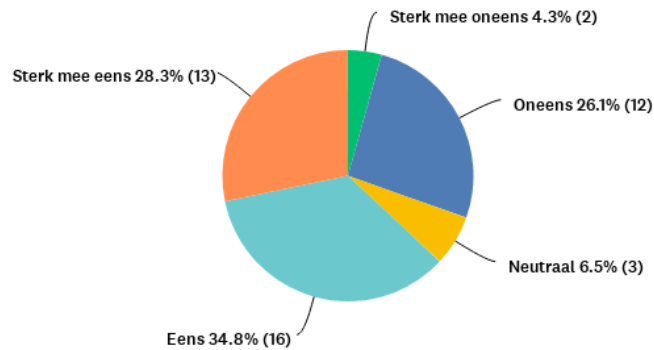
"Door een mix van publieke en private manieren van bestuur binnen een publiek-private samenwerking neemt de kans op een succesvol project toe"



De meeste respondenten (45,7%) zijn het eens met de veronderstelling. 17,4% van de respondenten is het oneens en 4,3% van de respondenten is het sterk oneens met de veronderstelling. Een grote groep van de respondenten (32,6%) denkt neutraal over deze veronderstelling.

V 29.

"Verantwoordelijkheden en risico's dienen **gedeeld** en niet **verdeeld** te worden"

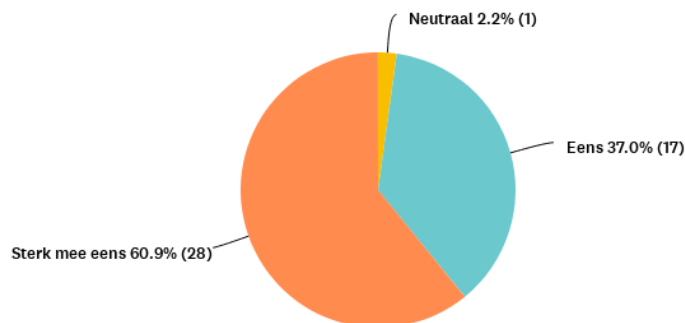


Het merendeel van de respondenten is het eens (34,8%) of sterk eens (28,3%) met deze veronderstelling. 26,1% van de respondenten is het oneens en 4,3% van de respondenten is het sterk oneens met deze veronderstelling. Nadere analyse leert dat respondenten met een publieke achtergrond het vaker eens of sterk eens zijn met deze veronderstelling.

Transparantie

V 30.

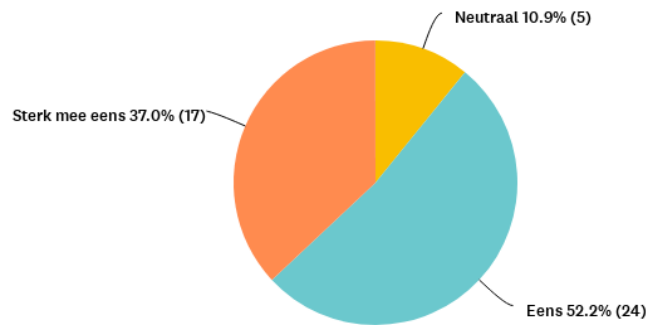
"Deelnemers in een publiek- private samenwerking dienen elkaar steeds volledig te informeren en elkaar niet in negatieve zin verrassen"



Vrijwel alle respondenten zijn het sterk eens (60,9%) of eens (37,0%) met deze veronderstelling. Geen van de respondenten is het oneens of sterk oneens met de veronderstelling.

V 31.

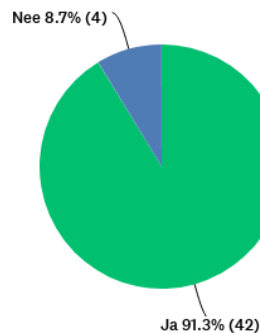
"Financiële transparantie van deelnemers in een publiek- private samenwerking op projectniveau is belangrijk"



Vrijwel alle respondenten zijn het eens (52,2%) of sterk eens (37,0%) met deze veronderstelling. Geen van de respondenten is het oneens of sterk oneens met de veronderstelling. Een groep respondenten denkt neutraal over deze veronderstelling (10,9%).

V 32.

Zou u bereid zijn om met de andere deelnemers in een publiek-privaat samenwerkingsverband op projectniveau transparanter te zijn over uw bedrijfsvoering?



Veruit de meeste respondenten (91,3%) is bereid om transparanter te zijn over de respectievelijke bedrijfsvoering. 8,7% van de respondenten is dat niet.

V 33.

Onder welke voorwaarde bent u bereid op projectniveau volledig financieel transparant te zijn binnen een publiek-private samenwerking?

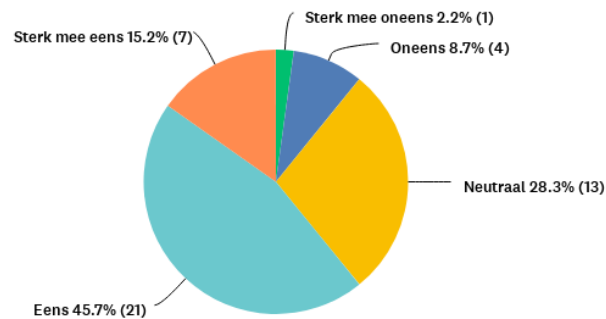
Door de respondenten zijn de volgende voorwaarden genoemd:

- Alle partijen in de publiek- private samenwerking dienen dezelfde transparantie te betrachten; gezamenlijke transparantie en gezamenlijke due diligence
- Informatie moet vertrouwelijk worden behandeld en niet met derden gedeeld te worden
- Er moet sprake zijn van een basis van vertrouwen
- Partijen moeten vooraf helder zijn over het verdienmodel. Wat partijen nodig hebben om het project te realiseren
- Publieke partijen moeten accepteren dat private partijen een winstdoelstelling hebben
- Rolduidelijkheid en rolvastheid van directie en aandeelhouders van een samenwerking in een aparte juridische entiteit

Innovatie

V 34.

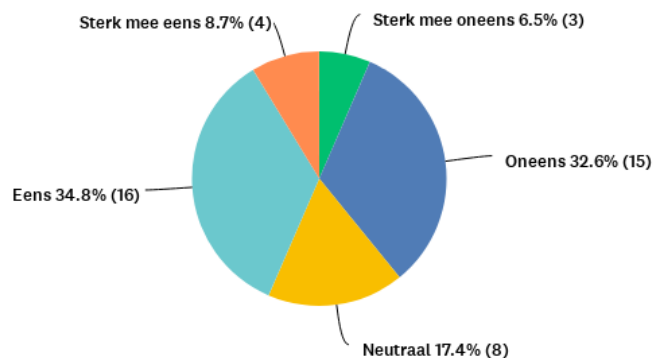
"Een horizontale wijze van samenwerking tussen de deelnemers in een publiek-private samenwerking is een betere voedingsbodem voor productinnovatie dan een verticale (hiërarchische)samenwerking"



Het merendeel van de respondenten is het eens (45,7%) of sterk eens (15,2%) met deze veronderstelling. Een substantiële groep denkt neutraal over deze veronderstelling (28,3%). Een klein aantal respondenten is het oneens (8,7%) of sterk oneens (2,2%) met de veronderstelling.

V 35

"Het evenredig delen van de risico's binnen een publiek-private samenwerking is een randvoorwaarde voor productinnovatie"

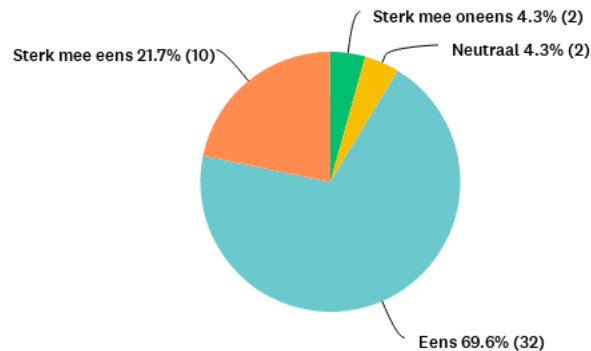


De respondenten zijn het in gelijke mate eens (34,8%) en sterk eens (8,7%) als oneens (32,6%) en sterk oneens (6,5%). Een groep respondenten denkt neutraal over deze veronderstelling (17,4%).

Leiderschap en Groepsdynamiek

V 36.

"Duurzaam succesvolle publiek-private samenwerkingen vragen om een andere manier van denken en leiderschap. De toon van het management speelt hierin eerder wel dan niet een rol".



Het merendeel van de respondenten is het eens (69,6%) of sterk eens (21,7%) met deze veronderstelling. 4,3% van de respondenten wat het sterk oneens met de veronderstelling en 4,3% van de respondenten denkt neutraal over deze veronderstelling.

V 37.

Waar denkt u aan bij een andere manier leiderschap?

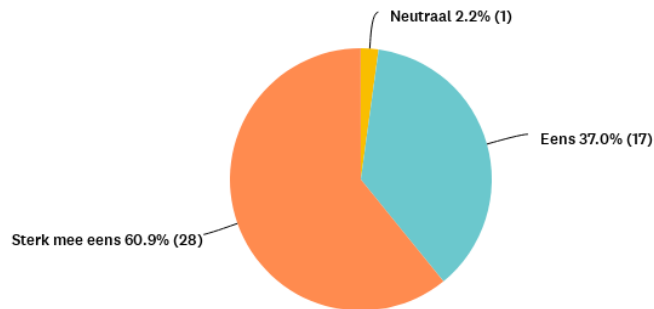
De respondenten gaven de volgende antwoorden:

- Op een transparante manier met elkaar omgaan en beter communiceren. Waarderen/belonen van gedrag
- Lef tonen, niet bang zijn om grenzen op te zoeken, elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden is cruciaal
- Verder kijken dan alleen het eigen belang
- Het gezamenlijke doel door de hele organisatie uitdragen
- Open, transparant, nadruk op gezamenlijke doelen i.p.v. strijden over juridische voorwaarden en vraagspecificatie. Invloed projectteam op projectdirectie
- Sturen op doelstellingen en vertrouwen, sturen op maximalisatie van de maatschappelijke waarde in plaats van minimaliseren van kosten en risico's
- Betrokkenen stimuleren in een veilige omgeving waarin fouten gemaakt mogen worden
- Het belang/doelstelling van de publiek- private samenwerking moet centraal staan. Niet de agenda's van de betrokken partijen. In dat laatste geval zijn betrokkenen niet vrij meer om te handelen
- Eigen belang loslaten en vanuit vertrouwen in het projectteam de klus klaren. Bestuur en projectdirectie moeten dicht bij elkaar staan. Hierdoor is er onderlinge steun en ontstaat een samenwerkingscultuur. Inkopen is vaak risico's mijden. Innoveren is risico's opzoeken. Deze contraire processen managen vereist leiderschap. Niet alleen managen om het project/PPS doel te halen, maar om de maatschappelijk belangrijke rol in te vullen. Het vereist leiderschap om doelen te stellen, management vertrouwen te geven en ruimte. En om een strategische lange termijn doel te koppelen aan een praktisch werk.
- Voldoende kennis bij de overheid over voor- en nadelen van publiek- private samenwerking. Private partijen moeten compleet inzicht geven in de financiële opzet en uitwerking van het project zodat dit door derden gecontroleerd kan worden
- Ondernemend in plaats van hiërarchisch

- Sturen op verbinding, commitment, transparantie en vertrouwen
- Volledig vertrouwen en goede relatie tussen publieke en private (project)directeuren
- Betrokken directie, minder inhuur (derden)
- Minder hiërarchisch
- Luisteren, horen wat ieders belangen en dilemma's zijn en daarop handelen

V 38.

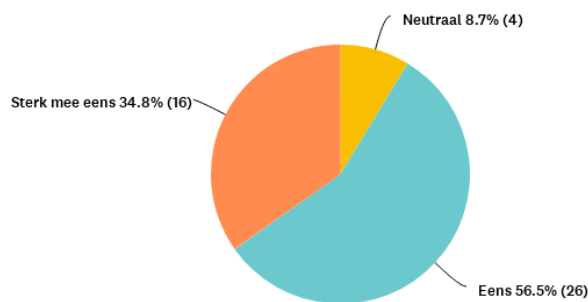
"Leiderschap betekent oog hebben voor en rekening houden met elkaars belangen"



Vrijwel alle respondenten zijn het sterk eens (60,9%) of eens (37,0%) met deze veronderstelling. Een enkele respondent denkt neutraal over deze veronderstelling.

V 39.

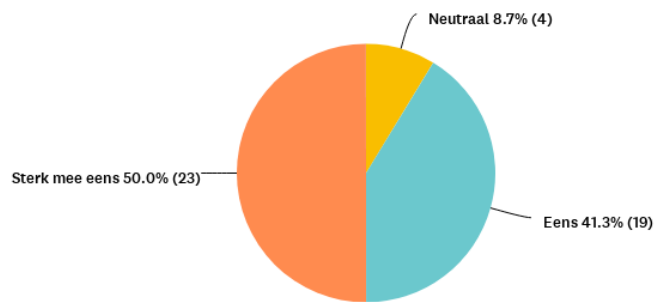
"Bij het oprichten en inrichten van een publiek-private samenwerking dient gestuurd te worden op de juiste samenstelling en (leiderschaps)competenties van de deelnemers met het oog op een goede groepsdynamiek"



Vrijwel alle respondenten zijn het eens (56,5%) of sterk eens (34,8%) met deze veronderstelling. Een enkele respondent denkt neutraal over deze veronderstelling.

V 40.

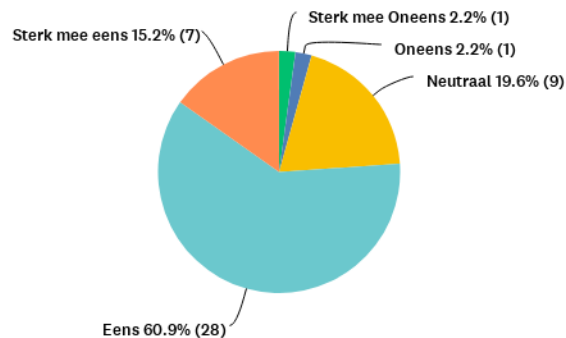
"Continuïteit in de aansturing van een publiek- private samenwerking is een belangrijke succesfactor"



Vrijwel alle respondenten zijn het sterk eens (50,0%) of eens (41,3%) met deze veronderstelling. Een enkele respondent denkt neutraal over deze veronderstelling.

V 41.

"Om duurzaam succesvol te kunnen zijn moet er worden gestuurd op het continue ontwikkelen van het publiek-private samenwerkingsverband".

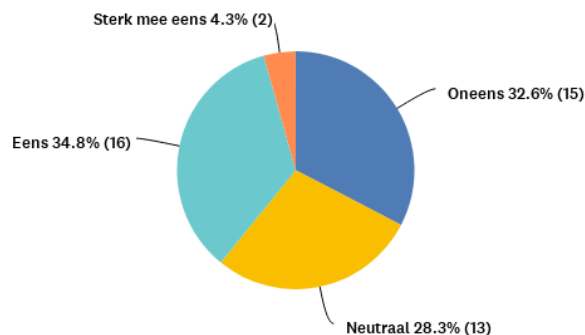


Het merendeel van de respondenten is het eens (60,9%) of sterk eens (15,2%) met deze veronderstelling. Een klein aantal respondenten is het sterk oneens (2,2%) of oneens (2,2%) met de veronderstelling. Een vrij grote groep respondenten denkt neutraal over deze veronderstelling (19,6%).

Toezicht

V 42.

"Voor het optimaal functioneren van een publiek-private samenwerking is het noodzakelijk dat extern toezicht wordt georganiseerd".



Een kleine meerderheid van de respondenten zijn het eens (34,8%) of sterk eens (4,3% met deze veronderstelling. 32,6,0% van de respondenten is het oneens met de veronderstelling en 28,8% van de respondenten denkt neutraal over deze veronderstelling.

V 43.

Taken van de externe toezichthoudende instantie:

Conflictoplossing: Ruim een kwart van de respondenten (27,5%) ziet hier geen rol voor een externe toezichthouder. De overige respondenten wel, maar zijn verdeeld over de prioriteit.

Waarborgen transparantie: Deze taak wordt door meer dan de helft van de respondenten als belangrijke taak gezien. In totaal staan 80,5% van de respondenten positief tegenover deze taak. 19,5% van de respondenten ziet hier geen rol voor een externe toezichthouder.

Toeziën op naleven governance: 77,5% van de respondenten zien hier een taak in voor een externe toezichthouder. 22,5% de respondenten ziet hier geen rol voor een externe toezichthouder.

Toeziën op groepsdynamiek: 68,3% van de respondenten zien hier een taak in voor een externe toezichthouder. 31,7% de respondenten ziet hier geen rol voor een externe toezichthouder.

Afsluitend

V 44.

Als "best practices" hebben respondenten genoemd:

- Bij elkaar brengen van personen met de juiste competenties, die elkaar aanvullen en van elkaar verschillen. Dit draagt bij aan het samenwerkingsproces. Samenwerkingsproces periodiek vanuit een helicopterview beoordelen en door ontwikkelen. Gezamenlijke doelstelling helder formuleren.
- Formuleren van een gezamenlijk doel. Met respect en vertrouwen met oog voor ieders belangen en rekening houden met de verschillende competenties naar het doel toewerken zonder alles direct juridisch te maken en risico's uit te sluiten.
- Partijen moeten handelen met begrip voor elkaars belangen. Er blijven altijd wel struikelblokken over, maar veel minder als je je kan verplaatsen in de ander.
- Een laagdrempelige escalatie mogelijkheid voor relatief simpele conflicten is belangrijk. Dan stapelen de conflicten zich niet op.
- Duidelijke spelregels, transparantie en vertrouwen.
- Gezamenlijk gedragen doelstelling en zorg dat mensen zich voor enkele jaren committeren. Investeer in teambuilding en set de organisatie buiten de eigen organisaties.
- Bedenk eerst goed of een project geschikt is voor publiek- private samenwerking.
- Publieke partijen moeten alleen die risico's aan private partijen laten waar die invloed op hebben. Private partijen moeten opdrachtnemer gedrag afleren.
- Personen met voldoende mandaat afvaardigen aan de publiek- private samenwerking. Open communicatie.
- Beter inrichten van de governance en mensen met mandaat aan tafel.
- Heldere mandatenstructuur en goed geformuleerde (tussen) doelen.

- Begrijp elkaars belangen en posities. Gebruik een contract niet dagelijks om af te rekenen maar als stok achter de deur. Wees wendbaar: omstandigheden wijzigen buiten de PPS om.

V 45.

Zijn er onderwerpen die niet in deze survey zijn genoemd, maar wel van belang zijn voor een optimaal functionerende publiek-private samenwerking voor complexe projecten met innovatiekracht?

Respondenten benoemden de volgende onderwerpen die niet in de survey zijn genoemd, maar wel van belang zijn voor een optimaal functionerende publiek- private samenwerking voor complexe projecten met innovatiekracht:

- Nadenken over de samenstelling van de groep van personen die gaat samenwerken. Er moeten personen aan tafel zitten die elkaar vertrouwen, elkaar aanvullen en de gezamenlijke doelstelling goed voor ogen houden, ook bij het nemen van besluiten die wellicht niet meteen in het eigen belang zijn.
- Koppeling van PPS aan maatschappelijke noodzaak om publiek en privaat te ontwikkelen in sectoren waar de overheid een dominante opdrachtgever is. PPS kan zorgen voor versnelling van de noodzakelijke transitie om een maatschappelijke bijdrage te leveren aan de energietransitie.
- PPS is duurder voor de overheid omdat de overheid goedkoper kan lenen dan private partijen. De kapitaalslasten worden door private partijen doorbelast.
- De bestuurlijke constellatie van gemeenten waarin gemeenteraden en ook externen via de WOB steeds meer informatie willen, maakt het werk voor een PPS lastig.
- Overweeg een kritisch blik op het proces van tot stand brengen van de PPS: scenario analyse, welk type mens doet de onderhandeling en wie is daarna bestuurder etc. De aanloop bepaalt hoever je springt, zonder tussentijds conflict.
- De PPS minder beïnvloedbaar maken voor de korte termijn politiek en meer op afstand van de concernkaders van de marktpartijen zetten. Kortom meer eigenheid creëren.
- Competenties van deelnemers.
- Het is zeer de vraag of innovatie een directe relatie heeft met een PPS construct.
- Innovatie vraagt om tijd en ruimte nieuwe zaken uit te proberen. Betekent dus dat de PPS budget/tijd moet hebben om "te morsen".

8. Conclusies, aanbevelingen en reflectie

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van het literatuuronderzoek en het uitgevoerde kwantitatieve onderzoek een afrondende conclusie gegeven en antwoord gegeven op de vijf deelvragen uit dit onderzoek en de centrale onderzoeksvraag uit paragraaf 1.4. Op basis van de beantwoording van de vragen worden een aantal aanbevelingen gedaan voor alle partijen die nadenken over het aangaan van een publiek- private samenwerking, maatschappelijke organisaties daaronder begrepen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek en worden een aantal suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

8.2 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om op basis van literatuur- en exploratief onderzoek inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van hybride governance binnen de vastgoedsector en welke kansen voor meervoudige waardecreatie dat oplevert. De hoofdvraag die hierbij centraal stond was:

“Welke betekenis moet worden gehecht aan Hybride Governance en welke betekenis heeft dit voor meervoudige waardecreatie binnen de vastgoedsector?”

Alvorens antwoord te geven op de hoofdvraag worden eerst de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.4 samenvattend beantwoord. Aan het eind van deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord.

Wat houdt hybriditeit in?

Met de term Hybriditeit wordt binnen de context van dit onderzoek verwezen naar de interactie tussen publieke- en private organisaties en de samenleving/derde sector via verschillende vormen van eigendom, parallel maar vaak concurrerende institutionele logica's, verschillende financieringsgrondslagen en verscheidene vormen van sociale en institutionele controle (Johanson & Vakkuri, 2017) en (Grossi, Reichard, Thomasson, & Vakkuri, 2017). Besharov en Smith (2014) adopteren op basis van veel verschillend gedegen onderzoek de definitie van Thornton en Ocasio (1999) en definiëren institutional logics als “*sociaal geconstrueerde, historische patronen van materiële gewoonten, aannames, waarden, overtuigingen en regels*”. Ofwel de resultante van de gelaagdheid of de sedimentatie van sturingsmechanismen zoals Public Administration, New Public Management en New Public Governance die aansluiten bij private en derde-sector activiteiten (Vakkuri & Johanson, 2021)

Hybride governance of “slimme sturing” (Koppenjan et al. (2018)) is noodzakelijk vanwege de uitdagingen die bestaande organisatorische scheidslijnen en bestuurlijke niveaus overschrijden. Koppenjan et al. (2018) beschrijven dat de hybride sturingswijzen mengelingen zijn van verschillende sturingsmodellen die ruimte creëren voor andere, niet overheidspartijen om op basis van zelforganisatie een optimale bijdrage te leveren aan de coproductie van oplossingen en diensten. Voorts is er meer aandacht voor vertrouwen en voor een relationele, sociologische en politicologische manier van sturing.

Hoe moeten hybride organisaties geduid worden?

In de literatuur zijn verschillende categorisaties van hybrideorganisaties beschreven met onderlinge raakvlakken. In dit onderzoek zijn de vier vormen van hybriditeit zoals onderscheiden door Vakkuri et al. (2021) en het hybriditeitscontinuüm van Kolk en Lefant (2016) beschreven.

Vakkuri et al. (2021) onderscheiden vier soorten hybride organisaties: state-owned enterprises (SOEs) ('staatsbedrijven') (Giosi & Caiffa, 2020), non-profit organisaties (NPOs) (Kim & Mason, 2020), social enterprises (SEs) ('sociale onderneming') (Costa & Andreus, 2020) en municipally owned corporations (MOCs) ('gemeentelijke bedrijven') (Krause & Swiatczak, 2020). Vakkuri et al. (2021) onderscheiden vier vormen van hybriditeit te weten:

- Gemengd eigendom
- Doelincongruentie en verschillende institutionele logica's
- Veelheid aan financieringsregelingen
- Diverse vormen van financiële, sociale en professionele controle

Kolk en Lefant (2016) komen op basis van hun onderzoek tot een hybridisatiecontinuüm strekkende van geheel sociaal georiënteerde non-profit organisaties aan de ene kant tot geheel financieel georiënteerde bedrijven aan de andere kant met hybride in het midden.

Op basis van de vier vormen van hybriditeit van Vakkuri et al. (2021) is publiek- private samenwerking een hybride organisatie.

Hoewel de beide hybriditeitscontinuüms verschillen, zijn er ook raakvlakken. Doelincongruentie en controlemechanismen komen in beide continuüms voor. Wellicht dat nader onderzoek naar hybride organisaties op termijn kan leiden tot één continuüm.

Op welke manier is hybriditeit gekoppeld aan waardecreatie?

Er is een aanzienlijk gebrek aan theoretisch, conceptueel en empirisch begrip van waardecreatie in de context van hybriditeit (Johanson en Vakkuri (2017)). In de context van hybriditeit heeft waarde een gemengd en dubbelzinnig karakter waar instituten, organisaties en netwerken van actoren simultaan kunnen voorzien in verschillende categorieën waarde zoals waarde voor de maatschappij, voor belastingbetalers en het publiek als ook waarde voor consumenten en aandeelhouders (Johanson & Vakkuri, 2017).

Hybriden kunnen in principe meerdere verschillende waardecategorieën tegelijk bieden (waarde voor de samenleving, belastingbetalers en het publiek, evenals waarde voor klanten en aandeelhouders) (Mazzucato en Ryan-Collins 2019).

In de literatuur wordt het verschil tussen de inhoud en de vorm van waarde - tussen "doen" en "weten" - naast elkaar gezet. Bij de inhoud van waarde hoort de vraag wat publieke waarde "zou moeten zijn" en bij de vorm van waarde hoort de vraag wat publieke waarde "is". De analyse van de vorm wordt vaak als wetenschappelijk legitiemer en doelgerichter wordt beschouwd dan analyse van de inhoud (Vakkuri & Johanson, 2021). De wetenschap richt zich thans meer op het doen van waarde; "doing value".

"Doing value" houdt vaak het mechanisme van het combineren van eerdere of bestaande categorieën van waarde in. Dit kan verklaren waarom en hoe actoren waarde 'mengen', 'delen', 'mixen' of 'coproduceren' (Vakkuri & Johanson, 2021). Het verband tussen waardecreatie en hybriditeit is gelegen in de al dan niet tegenstrijdige logica's voor waardecreatie binnen een hybride organisatie.

Volgens Vakkuri & Johanson, 2021 zijn drie vormen van waardecreatiemechanismen relevant in de context van hybriditeit uitgewerkt:

1. Mixen van waardevormen
2. Compromissen sluiten oftewel verschillende logica's voor het creëren van waarde verzoenen door het sluiten van compromissen tussen de verschillende concurrerende logica's
3. Legitimeren. Legitimatie van waarde kan vorm krijgen door een praktische logica (het werkt), door traditie (het bestaat al een tijdje) of met vertrouwen in de gemeenschap (zij zijn capabele presteerders)

Welke factoren dragen bij of belemmeren het succes van goede governance?

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat respondenten vinden dat een horizontale wijze van organisatie ten opzichte van een verticale (hiërarchische) manier van samenwerking de samenwerking duurzaam succesvoller maakt.

Daarnaast is het belangrijk dat er bij de start van de hybride samenwerking wordt geïnvesteerd in sociale afspraken. Hoe willen de deelnemers met elkaar omgaan nu en in de toekomst. Dat draagt bij aan een wendbare samenwerking in het geval van onvoorziene of gewijzigde omstandigheden.

Voorts wordt het sluiten van compromissen en of het mixen van publieke, private of maatschappelijke wijze van bestuur en het als goede manier om te komen tot governance voor de hybride samenwerking te komen.

Ook een gezamenlijk gedragen doelstelling wordt als belangrijk beoordeeld als onderdeel van – de governance van – een hybride samenwerking.

Transparantie als het gaat om (financiële) belangen van deelnemers aan een hybride arrangement wordt ook belangrijk gevonden. Uit het onderhavige onderzoek blijkt een substantiële bereidheid van respondenten om transparantie te betrachten.

Wat betreft risico's vloeit uit onderhavig onderzoek voort dat deze gedeeld en niet verdeeld zouden moeten worden. Als een risico's verdeeld worden dan moeten ze worden toebedeeld aan de partij die er direct invloed op heeft.

Hybride arrangementen – en dus de hybride governance – dienen zich te blijven ontwikkelen zodat ze duurzaam relevant en succesvol zijn. Dat geldt overigens ook voor niet hybride entiteiten. Volgens Koppenjan et al. (2018) is dit van belang zodat hybride arrangementen relevant blijven. Laline (2021) heeft een vierkwadrantenmodel ontwikkeld waaruit de stand van de ontwikkeling van een hybride arrangement blijkt als ook de ontwikkeling en doorontwikkeling van hybride arrangementen wordt gekarakteriseerd. Als een hybride arrangement in de pivot komt, blijft het zich ontwikkelen en blijft het relevant en duurzaam succesvol.

Naast governance zijn ook leiderschap, groepsdynamiek binnen het hybride arrangement, investeren in een gezamenlijke cultuur en het opbouwen van en handelen vanuit vertrouwen van substantieel belang.

Belemmerend voor succes is volgens onderhavig onderzoek rigide contractering, juridificering van onvoorziene of gewijzigde omstandigheden en een te hiërarchische organisatie van de hybride samenwerking.

Het vorenstaande behelst een korte samenvatting van de in de survey gegeven antwoorden. De door de respondenten gegeven antwoorden op vragen of veronderstellingen die de governance van innovatieve hybride arrangementen behandelen vallen voor een groot deel te verdelen in twee thema's te weten (1) cultuur in brede zin en (2) de wijze van besluiten nemen. Dit komt overeen met het 'Leading with a Game-changing Mindset' model van Hill (2014) zoals hieronder opgenomen.

Cultuur in brede zin binnen een innovatief hybride arrangement is een samenspel van 'purpose (maatschappelijke doelstelling)', 'shared value (gezamenlijk belang)' en "rules of engagement (simpele regels stellen om destructief gedrag in denken en interacteren te vermijden)".

Goede besluiten nemen is het samenspel van (1) 'creative abrasion (ruimte en veilige omgeving om het niet met elkaar eens te zijn, ruimte voor diversiteit, rechtvaardigheid en inclusiviteit), (2) 'creative agility (wendbaar en flexibel te zijn in ideeën, reflectie en aanpassing; leren van uitkomsten) en (3) 'creative resolution (geïntegreerde besluiten nemen waarin de mogelijkheden en onmogelijkheden van vele voorstellen tot innovatieve ideeën en concepten kunnen leiden).

In vraag 13 van de survey wordt er gevraagd naar wat verbeterd zou moeten worden om te komen te een goede samenwerking in een publiek-private samenwerking.

De volgende antwoorden worden aangedragen:

Contracteren

- Het bovenliggende doel vastleggen. **Dit gaat over Cultuur: 'Purpose'**
- Aan de voorkant de wijze van samenwerking bespreken en vastleggen en niet alleen het beoogde resultaat. Afspraken over hoe om te gaan met gewijzigde/onvoorziene omstandigheden en hoe om te gaan met conflicten. Flexibiliteit in de overeenkomst is daarbij belangrijk. **Dit gaat over Cultuur: 'Rules of engagement'**.
- Risico's delen i.p.v. verdelen. Risico's bij de partij beleggen die er invloed op kan uitoefenen. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Flexibiliteit in de overeenkomst is daarbij belangrijk. Niet alles aan de voorkant dichttimmeren. **Dit gaat over Decision-making; 'Agility'**.

Houding en gedrag

- Opbouwen van en handelen vanuit vertrouwen. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Handelen met of op basis van inlevingsvermogen. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Transparantie in doelstelling en financiën. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Begrip en acceptatie voor verschillende belangen van partijen. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Verantwoordelijkheid nemen voor de risico's die bij een partij horen. Niet de anderen onnodig mede probleemeigenaar maken. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Verschillende belangen/doelstellingen accepteren. **Dit gaat over Cultuur: 'Shared value'**.
- Bestuurlijk commitment van partijen voor het functioneren van de publiek-private samenwerking. **Dit gaat over Cultuur: 'Purpose'**.

Ook de antwoorden op de vragen 44 en 45 zijn als hiervoor onder te verdelen.

LEADING WITH ENTERPRISE PERSPECTIVE

LEADERS CREATE THE "WILLINGNESS" TO INNOVATE



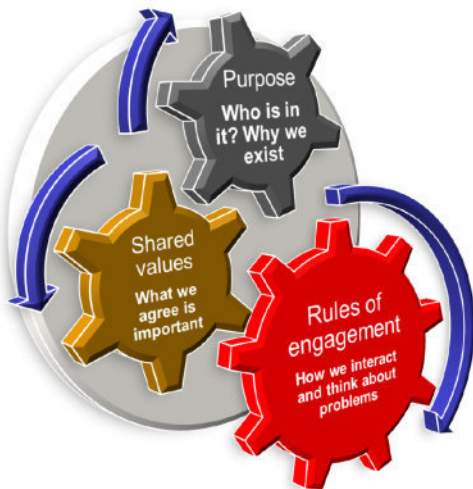
Culture / Purpose

Feeling a sense of community beyond purpose

- Defining collective identity and organizational culture
 - Not “what a group does, but who is in it?”
- Competing on journeys. Sharing stories and narratives. Articulating the shared purpose.
- Delivering a powerful global brand, feeling like citizens of a cohesive, collaborative community.
- Initiating co-design labs to innovate, to experiment, test and prototype; arguing until the best solution comes to life.

LEADING WITH ENTERPRISE PERSPECTIVE

LEADERS CREATE THE "WILLINGNESS" TO INNOVATE



Culture /Shared value

Agreeing on what’s important to accelerate a sense of community.

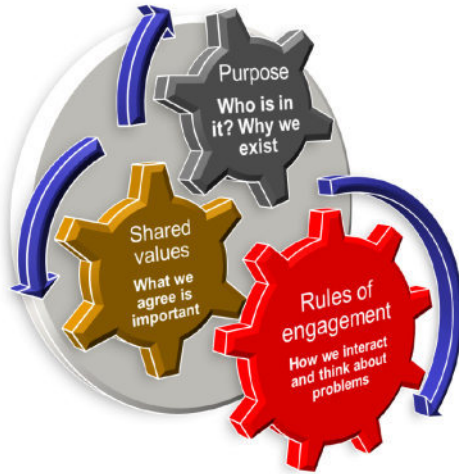
An organizational culture [normative (right/wrong), cognitive (how the world works)] consists of a set of basic assumptions, beliefs and values, influencing thought and action, playing an important role in shaping organizational behavior. Giving meaning, guidelines and rules for how to behave; reducing the anxiety of dealing with an unpredictable and uncertain environment.

Leaders who are task and relationship-oriented.

- Creating a gift-culture. Embracing ambition, responsible to the community, collaboration and learning.
- Boards in sustainability initiatives and “manifestos” (declaring commitment, investing in signature relationships to demonstrate their collaborative behavior).

LEADING WITH ENTERPRISE PERSPECTIVE

LEADERS CREATE THE *"WILLINGNESS"* TO INNOVATE



Culture / Rules of engagement

Control destructive forces

- Encourage activities that foster innovation.
- Focus on what is imperative.
- Discourage destructive behavior.
- Keeping conflict focused on ideas rather than personalities.

Build and support a strong sense of community

- *How we interact* – those rules call for mutual trust, mutual respect, and mutual influence overcoming Voice of Fear, Judgment, and Cynicisms
- *How we think* – those rules call for everyone to question everything, be data-driven, and see the whole.

LEADING WITH ENTERPRISE PERSPECTIVE

LEADERS CREATE THE *"ABILITY"* TO INNOVATE



Team capabilities / Decision-making

Building teams on measurable high impact solutions and capabilities

Creative abrasion for team collaboration

- Good fights. The ability to spark ideas and insight through discourse and debate respecting diversity, equity and inclusion.

Creative agility for discovery driven-learning

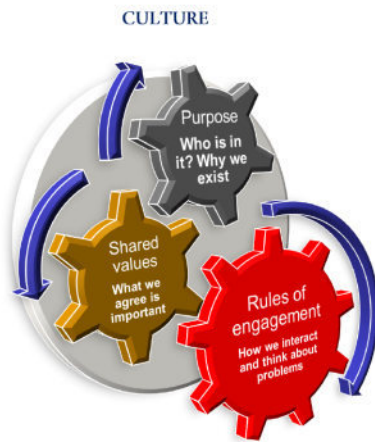
- The ability to prototype, test and experiment through quick pursuit of ideas, reflection and adjustment. Learning from the outcome.

Creative resolution for integrated decision-making

- The ability to make integrate decisions that combine disparate and opposable ideas into innovative journeys.

LEADING WITH A GAME CHANGING MINDSET

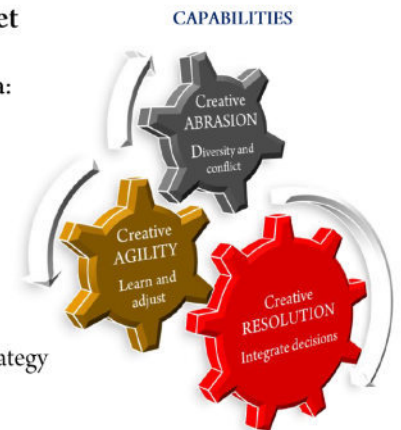
LEADERS CREATE THE “WILLINGNESS” AND “ABILITY” TO INNOVATE



Leading with a game changing mindset

Abiding a sense of resilience integrated with a:

- Powerful sense of community
- Sharp sense of perspective
- Broad sense of context
- Deep sense of purpose
- Heightened sense of place
- Deep commitment from the top
- Strong sense of connecting innovation to strategy
- And a talent strategy to perform

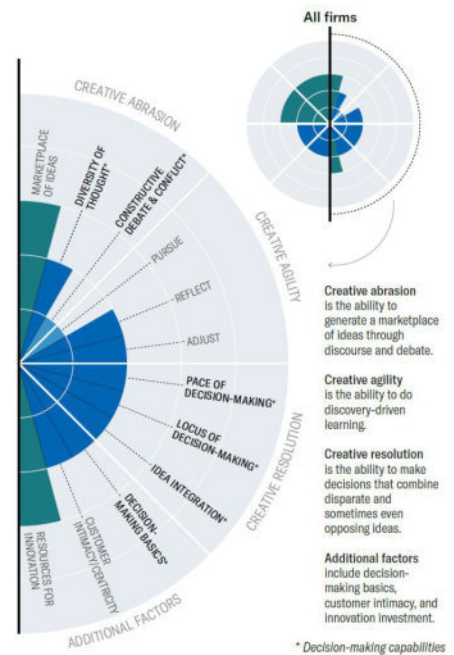
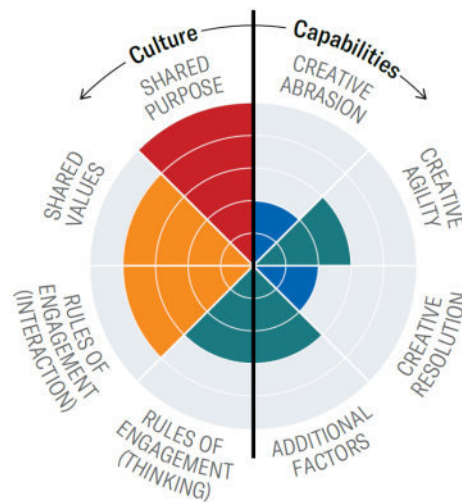


CULTURE AND CAPABILITIES

Companies trying to become more innovative tend to do better at the cultural factors but have weaker capabilities, including decision-making.

To effectively empower decision-makers, leaders must be explicit in every case about:

- who will be responsible for executing the decision,
- who will be accountable for making it,
- who will be consulted, and who will be informed.

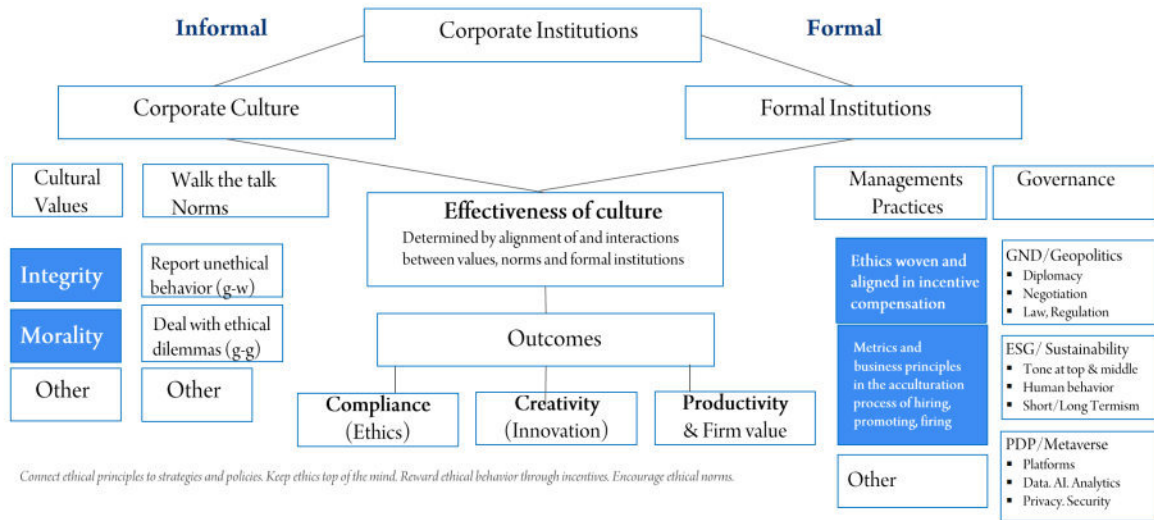


Figuur 10: Leading with a game-changing mindset (Hill, Brandeau, Truelove, & Lineback, 2014)

Professor Shiva Rajgopal van Columbia Business School komt tot vergelijkbare conclusies wat betreft cultuur en de wijze van besluiten nemen. Zijn model – opgenomen als figuur 11 in dit onderzoek – komt wellicht wat complexer over, maar is vergelijkbaar met het model van Hill (2014).

LINKING CULTURE TO BUSINESS OUTCOMES

ETHICS BY DESIGN



Figuur 11: Linking culture to business outcomes, Prof. Shiva Rajgopal

In hoeverre zijn er vergelijkbare ontwikkelingen van hybriditeit in het internationale veld?

Getuige de aangehaalde literatuur wordt er internationaal nagedacht over hybriditeit; hybride organisaties en hybride governance en waardecreatie. Dit heeft – voor zover dit onderzoek heeft kunnen nagaan – nog niet geleid tot een leidende zienswijze en één hybriditeitscontinuüm.

Volgens Warsen et al. (2020) is het afhankelijk van de bestuurlijke cultuur in een land hoe naar het organiseren en het verdelen van verantwoordelijkheden binnen een hybride samenwerkingsverband als publiek-private samenwerkingen wordt gekeken. Waar in Nederland de nadruk ligt op consensus is er in België al meer bereidheid om verantwoordelijkheden over publieke taken bij de markt te leggen en worden in de Verenigde Staten al een groot aantal publieke taken door publieke-private samenwerkingsverbanden uitgevoerd.

Volgens hetzelfde onderzoek blijkt in de praktijk dat professionals met een verschillende kijk op governance binnen een vorm van PPS als hybride arrangement toch goed kunnen werken en waarde kunnen creëren.

“Welke betekenis moet worden gehecht aan Hybride Governance en welke betekenis heeft dit voor meervoudige waardecreatie binnen de vastgoedsector?”

De samenleving en daarmee de vastgoedsector komt voor steeds complexere vraagstukken te staan. Te denken valt aan de opgaven rond klimaatverandering en derhalve het verduurzamen van de gebouwde omgeving, het tekort aan (betaalbare) woningen, creëren van sterke wijken door te investeren in de leefbaarheid, het op peil brengen of houden van voorzieningen voor zorg en onderwijs en investeren in (sociale)veiligheid, energietransitie, digitalisering van de samenleving en cybersecurity, de druk op de zorg en het onderwijs.

Dit zijn opgaven die een (decentrale) overheid, een private of een maatschappelijke partij niet zelfstandig kan oppakken laat staan oplossen. De overheid zoekt onder het New Public Governance paradigma (NPG) de samenwerking. Deze interactie tussen publieke- en private organisaties en de samenleving/derde sector is hybriditeit.

Hybriditeit en hybride governance binnen de vastgoedsector laat zich gemakkelijk vertalen naar publiek-private samenwerkingen (PPS) in de woning- en utiliteitsbouw (in opdracht en/of gebiedsontwikkeling) en in de weg- en waterbouw. Waarde als in haar 'vorm' – "doing value" – en waardecreatie is in dit verband het bereiken van het doel waarvoor de publiek- private samenwerking is gestart.

Het belang van goede hybride governance en waardecreatie ten gevolge daarvan wordt in de literatuur o.a. door Berrone et al. (2017) onderkend en beschreven en volgt ook uit het onderhavige onderzoek op basis van de survey.

Hybride governance en de continue ontwikkeling daarvan is van belang voor het duurzaam succesvol zijn, in de zin van het creëren van de overeengekomen waarde, van een publiek-private samenwerking. Daarbij is het van belang dat voor aanvang niet alleen afspraken worden gemaakt over het beoogde resultaat, maar ook over hoe dat resultaat tot stand komt. Het gaat dan bijvoorbeeld over:

- de (horizontale) wijze van organisatie,
- sociale afspraken over hoe deelnemers met elkaar omgaan,
- over hoe om te gaan met gewijzigde/onvoorziene omstandigheden,
- het formuleren van een gezamenlijke gedragen doelstelling,
- een wijze van bestuur die past bij de publiek- private samenwerking en niet slechts bij de publieke of private partij,
- het delen in plaats van het verdelen van risico's,
- transparantie.

Daarnaast dient er voorafgaand aan de samenwerking aandacht te zijn voor groepsdynamiek (investeren in een gezamenlijke cultuur) en (continuïteit van) leiderschap.

Het vorenstaande is randvoorwaardelijk voor een goede hybride governance en derhalve voor waardecreatie.

8.3 Aanbevelingen

Concrete invulling

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat hybride governance in de vastgoedsector van belang is om complexe (maatschappelijke) opgaven op te pakken en tot een goed einde te brengen (meervoudige waardecreatie). Wat betreft de inrichting van de hybride governance worden onderwerpen aangedragen die nader onderzocht en geconcretiseerd moeten worden. Het gaat dan om de eerdergenoemde onderwerpen:

- De (horizontale) wijze van organisatie,
- sociale afspraken over hoe deelnemers met elkaar omgaan,
- hoe om te gaan met gewijzigde/onvoorziene omstandigheden,
- het formuleren van een gezamenlijke gedragen doelstelling,
- een wijze van bestuur die past bij de publiek- private samenwerking en niet slechts bij de publieke of private partij,
- het delen in plaats van het verdelen van risico's,
- transparantie.

Daarnaast is het belangrijk aandacht te hebben voor de "softe" kant van samenwerking; opbouwen van vertrouwen, groepsdynamiek (inclusief het investeren in een gezamenlijke cultuur) en (continuïteit) van leiderschap.

8.4 Vervolgonderzoek

De beschreven beperkingen van dit onderzoek zoals hierna in paragraaf 8.5 beschreven zijn direct een uitnodiging om volwaardig kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar hybride arrangementen en meervoudige waardecreatie te doen. Daarnaast zijn er niches waar die zeker onderzoekswaardig zijn.

Innovatie

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat hiërarchisch en juridisch rigide georganiseerde publiek- private samenwerkingen geen goede voedingsbodem is voor productinnovatie. Op deze wijze wordt hooguit procesinnovatie bevorderd. Uit het exploratieve onderzoek blijkt dat een meer horizontaal georganiseerd en minder groot samenwerkingsverband meer mogelijkheden tot innovatie biedt. De beantwoording van de veronderstelling of het evenredig delen van risico's randvoorwaarde is voor innovatie biedt geen duidelijke richting. Het is zeker de moeite waard om dit deelonderwerp nader te onderzoeken zodat ook de randvoorwaarde voor innovatie in een hybride arrangement concreter kan worden gemaakt.

Toezicht

Berrone et al. (2017) stelt dat het van belang is dat er een onafhankelijke instantie is die de samenwerking en het resultaat monitort. Het succes van private partijen in een publiek- private samenwerking wordt volgens Berrone et al. (2017) mede bepaald door hun vermogen om de belangen van de aandeelhouders in balans te brengen met die van de maatschappij waarvoor wordt gewerkt.

In dit onderzoek is slechts beperkt ingegaan op de behoefte van (extern) toezicht. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de respondenten een (externe)toezichthouder met name relevant vinden voor het waarborgen van de wederzijdse transparantie, het naleven van de governance en toezien op de groepsdynamiek. Voor conflictoplossing zijn al heel wat institutionele mogelijkheden. De vraagstelling in het onderhavige onderzoek is beperkt en derhalve biedt het onvoldoende grond voor een of meer algemene conclusies.

Het is zeker de moeite waard om dit onderwerp nader te onderzoeken.

8.5 Methodologische reflectie

Het literatuuronderzoek naar hybriditeit en waardecreatie is een uitdagende reis gebleken in dit nog vrij jonge onderzoeksveld. Er zijn veel bronnen en goed onderbouwde meningen en inzichten en met dit onderzoek worden deze bij elkaar gebracht in een beknopt overzicht hiervan. De mogelijke lessen uit de literatuur zijn vervolgens getoetst aan de Nederlandse praktijk van publiek-private samenwerking in de vastgoedsector.

Het exploratieve onderzoek bestaat uit het de afgenomen survey. De survey is mede tot stand gekomen naar aanleiding van gesprekken met drie personen met ruime kennis op het gebied van publiek- private samenwerking alle drie vanuit een ander perspectief. De survey bestond voor het merendeel uit veronderstellingen. Daarnaast was er ruimte voor respondenten om kennis en ervaring te delen in de daarvoor beschikbare tekstvakken. De verhouding publiek – privaat onder de respondenten is bijna 50-50 hetgeen ervoor zorgt dat de opgehaalde informatie een goede basis vormt om conclusies te trekken. De doelgerichte steekproef kan door de 61,7% positieve ervaring (emoties) van respondenten een positieve bias en variantie in de uitkomst genereren. Dit bemoeilijkt de generalisatie van onderzoeksresultaten. Daarnaast hebben alle respondenten een

Nederlandse achtergrond en werkzaam in Nederland. De resultaten van het onderzoek passen dan ook met name in de Nederlandse context. De getrokken conclusies kunnen derhalve niet één op één in een internationale context worden geplaatst. Voor meer achtergrond hieromtrent wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 6.3. Het aantal respondenten is beperkt gebleven tot 47 hetgeen direct de kanttekening is bij de resultaten van het onderzoek. In zijn algemeenheid geldt hoe meer respondenten hoe gedegener de onderbouwing van de onderzoeksresultaten.

Het betreft hier kortom een simpele kwantitatieve niet-parametrische methode waarbij de steekproef een doelgerichte heterogene subjectieve niet-random samenstelling is van een beperkt aantal mensen die als primaire gegevensbron dienen voor het diepteonderzoek. De voor- en nadelen van dit type onderzoek en de gekozen selectiecriteria als wel het effect daarvan op de uitkomsten van het onderzoek komen duidelijker in zicht. De methode leent zich in het bijzonder als het aantal primaire gegevensbronnen dat aan het onderzoek bijdraagt beperkt is en de subjectieve intuïtieve benadering effectief is bij een snel kosteneffectief en tijdbesparend werk om een goede verzameling van gegevens naar hybriditeit in kaart te brengen en een eureka-moment te creëren van een eerste ontdekking van betekenis. Dit voordeel kan opwegen tegen de kwetsbaarheid van subjectieve beoordelingsfouten en gekozen selectiecriteria. De lage betrouwbaarheid en hoge mate van bias en vooroordeel maakt het moeilijk om de onderzoeksresultaten te generaliseren. Meer systematische parametrische methodes en steekproeven met een grote verzameling van at-random gegevens zijn nodig om een hogere betrouwbaarheid in de uitkomsten te genereren.

Bibliografie

- (1989). In N. Brunsson, *The organization of hypocrisy: Talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester; New York: Wiley.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Badian, E. (1983). *Publicans and Sinners: Private Enterprises in the Service of the Roman Republic, with a Critical Bibliography*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Berrone, P., Ricart, J., Ferradans, H., Rodriguez, M., & Salvador, J. (2017). 7 Forces to Success in PPPs. Smart Cities via Public-Private Partnerships. *IESE Insight*, 34, 15-23.
- Besharov, M., & Smith, W. (2014). Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. *Academy of Management Review*, Vol. 39, No. 3, 364 - 381.
- Bok, D. (2001). *The trouble with government*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J., & Oude Vrielink, M. (2015). A New Kid in Town. Burgercooperaties. *Bestuurskunde* 24(2), 1-62.
- Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, no. 9, 244-248.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol 23, No. 4, 1119-1138.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Bozeman, B. (2019). Public values: Citizens' perspective. *Public Management Review*, 21(6), 817 - 838).
- Brandse, T., & Karre', P. (2010). Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde. *Bestuurswetenschappen n. 2*, 71.
- Brandse, T., Van de Donk, W., & Schaap, L. (2005). Griffens or Chameleons? Hybridity as a permanent and Inevitable Characteristic of the Third sector. *International Journal of Public Administration*. Vol. 28, 749-765.
- Bromley, P., & Powell, W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 483 - 530.
- Bruggeman, E., Chao-Duvis, M., & Koning, A. (2007). In *Praktijkboek contracteren in de bouw* (pp. 195-211). Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.

- Christensen, T., & Laegreid, P. (2011). *The Ashgate research compaign to new Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Cossin, D. (2020). *High Performance Boards. Improving and energizing your governance*. Chichester, West Sussex: John Wiley&Sons.
- Costa, E., & Andreus, M. (2020). Social impact and performance measurement systems in an Italian social enterprise: a participatory action research project. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Vol. 32*.
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2007). In *Management in netwerken, 3 e, geheel herziene druk*. Den Haag: Lemma.
- De Kruijf, J., van Genugten, M., Overman, S., & van Thiel, S. (2015). De relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn doorgelicht. *Radboud Universiteit*, 7.
- Deuten, J., & Jansen, J. (2021). *Leren van Living Labs in het kennis- programma VerDuS SURF – Een synthesestudie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Ebrahim, A., Battilana, J., & Mair, J. (2014). The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybred organizations. . *Research in Organizational Behavior, 34*, 81 - 100.
- Ebrahim, A., Battilana, J., & Mair, J. (2014). The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations. *Research in Organizational Behavior, 34*, 81 - 100.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Emergy, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. . *International Review of Administrative Sciences, 80*, 23 - 32.
- Emerson, J. (2003). The blended value proposition: integrating social and financial returns. *California Management Review, 45(4)*, 35 - 51.
- Erlandson, D., Harris, E., Skipper, B., & Allen, S. (1993). *Doing Naturalistic Inquiry: a guide to methods*. London: Sage Publications.
- Giosi, A., & Caiffa, M. (2020). Political connections, media impact and state-owned enterprises: an empirical analysis on corporate financial performance. *ournal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Vol. 32*,.
- Godenhjelm, S., & Sjoblom, S. (2021). *Hybrid Governance, Oragnisations and Society. Value creation perspectives*. London & New York: Routledge.
- Grint, K. (2008). Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership. *Clinical Leader, Vol. 1, nr. II*, 11.

- Grossi, G., Reichard, C., Thomasson, A., & Vakkuri, J. (2017). "Performance measurement of hybrid organizations - emerging issues and future research perspectives". *Special Issue in Public Maney and Management, Vol. 37 No. 6*, 379-430.
- Hajer, M., Van Tatenhove, J., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance, Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een emperische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM .
- Hansen, A., & Fuglsang, L. (2020). Living Labs as an Innovation Tool for Public Value Creation: Possibilities ans Pitfalls. *The Innovation Jourbal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 25(3)*.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research for public value theory. *Public Management Review, 19(5)*, 670 - 685.
- Hiemstra, J. (2004). *Presteremde gemeenten; Hoe gemeenten beter kunnen presteren*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Hill, L. A., Brandeau, G., Truelove, E., & Lineback, K. (2014). *Collective Genius*. Boston: Harvard Business Press.
- Hodge, G., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *. Public Administration Review, 67*, 545-558.
- Honingh, M., & Ehren, M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. *Bestuurskunde, aflevering 4*.
- Hood, C. (1991). A public Management for all seasons? *Public Administration vol. 69*, 3-19.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). In *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. . Oxford: Oxford University Press.
- Hueskens, M., Koppenjan, J., & Verweij, S. (2019). Public-private partnerships for infratstructure: Lessons learned from Dutch and Flemish PhD-theses. *European Journal of Transport and Infrastructure Research, 160-176*.
- Informatiepunt Leefomgeving*. (2021, 08 22). Opgehaald van iplo.nl:
<https://iplo.nl/participatieomgevingswet/>
- Jansen, R. (2021, 10 17). Opgehaald van De Nederlandse Grondwet:
https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkndm7nuwdwh/de_trias_politica_in_de_nederlandse
- Johanson, J., & Vakkuri, J. (2017). *Governing Hybrid Organisations. Exploring Diversity of Institutional Life*. New York and London: Routledge.

- Jorgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354 - 381.
- Karre, P. (2021). Value creation by two types of hybrid organisations: opportunities and risks. In J. Vakkuri, & J.-E. Johanson, *Hybrid Governance Organisations and Society. Value creation perspectives* (pp. 202 - 217). London en New York: Routledge.
- Kato, T. (2021). Complexity of value proposition in hybrids - the Japanese experience. In J. Vakkuri, & J.-E. Johanson, *Hybrid Governance, Organizations and Society. Value creation perspectives* (pp. 152 - 163). London en New York: Routledge.
- Kim, M., & Mason, D. (2020). Government funding and fundraising: an online experiment of nonprofit leader preferences and personality. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 32 No. 4, 605 - 622.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). Governance networks in the public sector. Oxford: Routledge.
- Klijn, E., & Teisman, G. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, Vol. 23, 137 - 146.
- Kolk, A., & Lenfant, F. (2016). Hybrid business models for peace and reconciliation. *Business Horizons*, 59, 503 - 524.
- Koppenjan, J. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport Infrastructure projects in The Netherlands. *Public Administration*, Vol. 83, nr.1, 135-157.
- Koppenjan, J., Termeer, K., & Karre', P. (2018). Wat maakt slimme sturing slim? *Bestuurskunde* (27) 2.
- Krause, T., & Swiatczak, M. (2020). In control we trust!? Exploring formal control configurations for municipally owned corporations. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 32.
- Laline, R. (2019). Strategisch Management, MRE-opleiding jaargang 2018-2020. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Lenferink, S., Verweij, S., Leendertse, W., & Busscher, T. (2017). DBFM: Van efficiënte optimalisatie op projectniveau naar meerwaardecreatie op netwerkniveau. *Verkeerskunde*, 68(3), 14-15.
- Lepak, D., Smith, K., & Taylor, M. (2007). Value creation and Value capture: a multilevel perspective. *Academy of management Review*, 32(1), 180-194.
- Leruth, L. (2012). Public-private cooperation in infrastructure development: A principle-agent story of contingent liabilities, fiscal risk, and other (un)pleasant surprises. *Networks and Spatial Economics*, 12, 223-237.

- Loeffler, E. (2016a). Co-Production of Public Services. In T. Bovaird, & E. Loeffler, *Public Management and Governance* (pp. 319-336). London: Routledge.
- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector Myths*. New York: Public Affairs.
- Mazzucato, M. (2018). *The value of everything. Making and taking in the global economy*. Milton Keynes: Penguin Books Ltd.
- Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2019). *Putting value creation back into 'public value': from market fixing to market shaping*. London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Mertens, F. (2006, april 26). *Toezicht in een polycentrische samenleving*. . Opgeroepen op 08 2021, van Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het vakgebied Bestuurs- en veiligheidskunde aan de faculteit Techniek, Betsuur en Management van de Technische Universiteit Del:
<https://www.videnet.nl/zoeken?queryString=mertens>
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192 - 219.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Harvard: Harvard University Press.
- Movisie. (2013). *Sturing in de Wmo-praktijk. Opweg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo*. Utrecht: Movisie.
- MvT, Kamerstukken II 2985/86. 19403, 3 p. 74. (sd).
- Nicholls, A. (2009). We do good things, don't we? Blended value accounting in social entrepreneurship. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 34 Nos 6-7, 755 - 769.
- Nitraw, G. (2018). *Prestatieafspraken in lijn met New Public Governance*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Noordergraaf, M. (2007). From "pure" tot "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761 - 785.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3), 377-378.
- Osborne, S., & Ed. (2010). In *The new Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. . *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.

- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and Development. *World Development*, vol. 24, No. 6, 1073 - 1087.
- Pache, A., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: Selectioeve coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972 - 1001.
- Polman, P., & Winston, A. (2021). In *Net positive: how courageous companies thrive by giving more than they take*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Porter, M., & Kramer, M. (2011). The big idea creating shared value. *Harvard Business Review*, 89, 2 - 17.
- Raijmakers, L. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Rajala, T. (2021). Performance goals as boundary objects - a compromise between different value definitions in hybrids. In J. Vakkuri, & J.-E. Johanson, *Hybrid Governance Organisations and Society. Value creation perspectives* (pp. 137 - 150). London en New York: Routledge.
- Reeves, E. (2015). A review of the PPP experience in Ireland: Lessons for comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17, 467-480.
- Rijksvastgoedbedrijf. (2017). *RVB Marktvisie. Samenwerken op basis van vertrouwen*. Rijksvastgoedbedrijf.
- Rijksvastgoedbedrijf. (2020). *Marktstrategie Rijksvastgoedbedrijf 2021-2024*. Rijksvastgoedbedrijf.
- Rijkswaterstaat. (2015). *Marktvisie: Meerwaarde creëer je samen*. Opgehaald van Rijkswaterstaat: <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/zakelijkeninnovatie/2015/01/marktvisie>
- Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland. (2020). *Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS. Eindrapport*. Rotterdam: Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland.
- Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, Prorail, Bouwend Nederland, NL Ingenieurs, Vereniging van Waterbouwers, MKB Infra, Uneto VNI & Astrin. (2016). *Marktvisie*. Opgehaald van <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/zakelijkeninnovatie/2015/01/marktvisie>.
- Runya, X., & Qigui SUN Wei, S. (2015). The Third Wave of Pyblic Administration: The New Public Governance. In *Canadian Social Science*, vol. 11 NO. 7, 11-21.
- Salverda, I., Pleijte, M., & Papma, A. (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

- Scheurs, F. (2016). *New Public Governance en de gevolgen voor de gemeentelijke rekenkamer-verslag van een onderzoek*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Shaoul, J. (2005). The Private Finance Initiative or the public funding of private profit. In G. Hodge, & C. Greve (Eds.), *The challenge of public private partnerships: Learning from international experience* (pp. 190-206). Cheltenham: Edward Elgar.
- Siemiatycki, M. (2015). Public-private partnerships in Canada: Reflections on twenty years of practice. *Canadian Public Administration*, 58, 343-362.
- Skelcher, C., & Smith, S. (2015). Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), 433-448.
- Smyth, H., & Edkins, A. (2007). Relationship management in the management of PFI/PPP projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 25, 232-240.
- Stark, D. (2009). *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thornton, P., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105, 801 - 843.
- Thynne, I. (2011). Ownership as an instrument of policy and understanding in the public sphere: trends and research agenda. *Policy Studies*, 32(3), 183 - 197.
- Vakkuri, J., & Johanson, J. (2021). *Hybrid Governance, Organisations and Society*. London and New York: Routledge.
- Vakkuri, J., & Johanson, J.-E. (2018). Taming the monster - Understanding hybrid organizations and governance. *Public Money & Management*, 38(3), 162 - 163.
- Vakkuri, J., Johanson, J., Chun Feng, N., & Giordano, F. (2021). Governance and accountability in hybrid organizations - past, present and future. *Journal of Public Budgeting, Accounting & financial Management Vol. 33, No. 3*, 245 - 260.
- van der Velde, E., Jansen, P., & Dijkers, J. (2018). *Praktijkgericht onderzoek: Opzetten, uitvoeren, analyseren en rapporteren*. Hilversum: Concept Uitgeefgroep.
- Van der Wal, Z., & van Hout, E. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multicity and hybridity of public values. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 220 - 231.
- Van der Wal, Z., Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 88(4), 465 - 482.

- Van Thiel, S. (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Opgeroepen op 08 2021, van <https://repub.eur.nl/pub/7139/Governance%20van%20uitvoeringsorganisaties.pdf>
- Vatin, F. (2013). Valuation as evaluating and valorizing. *Valuation Studies* 1(1), 31 - 50.
- Verhoest, K., Voets, J., & Van Gestel, K. (2013). A theorie-driven approach to public-private partnerships: The Dynamics of complexity and control. In C. Greve, & G. Hodge, *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*. New York: Routledge.
- Vlaams Kenniscentrum PPS. (2016). *DBFM(o)-contracten in de publieke infrastructuur in Nederland en België. Dialoog tussen Vlaamse en Nederlandse PPS-practici en internationale wetenschappers*. Antwerpen: Vlaams Kenniscentrum PPS.
- VNG. (2018). *Werken aan publieke waarde. Leren van en voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Warsen, R., Greve, C., Klijn, E., Koppenjan, J., & Siemiatycki, M. (2020). How do professionals perceive the governance of public-private partnerships? Evidence from Canada, the Netherlands and Denmark. *Public Administration*; 98, 124-139.
- Weber, M. (1985). In *Wissenschaftslehre. Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weder. Sechste, erneut dutchgeschene Auflage herausgegeben von Johannes Winckelmann*. Tübingen: Mohr.
- Willems, T., Verhoest, K., Van Dooren, W., Voets, J., & Coppens, T. (2018). Tier jaar publiek-private samenwerking in Vlandere: Stand van zaken via 100 stemmen en 10 lessen. In M. Sanders, *Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het Evenwicht*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Williamson, O. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *The Journal of law and Economics*, 22, 223-261.