

Koudwatervrees in de Lage Landen?

Een verkenning van de toepasbaarheid en de perceptie
van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector



Rapportage Afstudeerstage bij AT Osborne te Utrecht

Universiteit Twente

juli 2008

M.C. Borgdorff

Colofon

Utrecht, 14 juli 2008

Afstudeeronderzoek:

Een verkenning van de toepasbaarheid en perceptie van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector

AT Osborne

Begeleider: Ir. W.F.J.M. (Wim) Nooijen
Afdeling: Milieu & omgeving

Europalaan 40
3526 KS Utrecht



Universiteit Twente

Begeleiders: Dr. W.D. (Mirjam) Bult-Spiering
Dr. M.S. (Maarten) Krol
Faculteit: Construerende Technische Wetenschappen (CTW)
Vakgroep: Bouw/infra en Waterbeheer



Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede

Auteur

Maarten Borgdorff
maartenborgdorff@hotmail.com
Civiele Techniek
Universiteit Twente

Samenvatting

In alle werkvelden behalve de drinkwatersector zijn voldoende stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS aanwezig. Er is weliswaar sprake van potentiële meerwaarde, maar de mogelijke samenwerkingspartners zijn (nog) niet geneigd om de samenwerking op te zoeken vanuit een soort 'koudwatervrees'. Het ontbreken van een gedeelde visie over de taakverdeling en toegevoegde waarde van (publiek-private) samenwerking speelt hierin mee. Het is belangrijk deze visie wel te vormen om niet te verzanden in normatieve discussies. Zo ontstaan in de toekomst waarschijnlijk meer mogelijkheden voor PPS in de Nederlandse watersector. De economische factoren laten immers voldoende aanknopingspunten zien.

Dit zijn de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek naar de toepasbaarheid van publiek-private samenwerking (PPS) in de Nederlandse watersector. Dit is het eerste sectorbrede onderzoek naar de potentiële meerwaarde van PPS voor de Nederlandse watersector. Dit onderzoek besluit met aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een vergroting van de toepasbaarheid van PPS voor de watersector. Door intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen duurzame oplossingen voor de klimaat- en wateropgave worden gerealiseerd.

Aanleiding

Uitgangspunt voor dit onderzoek is de toenemende complexiteit in de watersector als gevolg van drie macro-ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn: toenemende druk op ruimte, milieu en watersystemen, verschuivende verantwoordelijkheden tussen overheden onderling en tussen het publieke en private domein en de financiering van de wateropgave die niet langer vanzelfsprekend is. Deze toenemende complexiteit vereist meer intensieve samenwerking om te komen tot oplossingen. In de sectoren gebiedsontwikkeling en infrastructuur heeft de groeiende complexiteit de opkomst van publiek-private samenwerking gestimuleerd. De situatie in de Nederlandse watersector wijkt hiervan, omdat weliswaar steeds meer samenwerking tussen publieke organisaties onderling binnen de sector plaatsvindt, maar de inzet van PPS achterblijft. Dit nodigt uit tot nader onderzoek naar de toepasbaarheid en potentiële meerwaarde van PPS voor deze sector.

Methode

Op basis van literatuur en 14 interviews met experts uit de praktijk van de watersector is inzicht gekregen in de stimulerende en remmende factoren voor PPS in de watersector. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van het analysemodel van Bult-Spiering. Dit model benoemt zowel economische als sociologische factoren die een rol spelen bij totstandkoming en functioneren van PPS. De voornaamste overwegingen om voor dit model te kiezen is dat het specifiek is toegespitst op PPS als samenwerkingsvorm en het model niet (alleen) vanuit de praktijk ontstaan is maar zijn basis heeft in wetenschappelijke literatuur. Voor zover bekend is dit model hiermee uniek.

Voorafgaand aan de analyse van de toepasbaarheid van PPS aan de hand van het model, is geconstateerd op basis van speltheorie dat *risicomijdend gedrag* en een *gebrek aan vertrouwen* een suboptimale situatie veroorzaken. Daarom is het belangrijk veel belang te hechten aan de *perceptie* van PPS, naast meer rationele gronden. Een positieve perceptie van PPS is zelfs randvoorwaarde voor de totstandkoming van PPS.

Resultaten

In de Nederlandse watersector zijn in alle werkvelden behalve drinkwater voldoende stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS aanwezig. Schaarste van middelen (grond, personeel en expertise) en mogelijkheden voor het creëren van meerwaarde zijn de belangrijkste drijfveren voor toepassing van PPS. Schaarste van financiële middelen – in andere sectoren een belangrijke aanjager voor PPS – blijkt in de watersector niet zo belangrijk. De noodzaak van een netwerkstructuur wordt steeds groter door toenemende wederzijdse afhankelijkheid en complementariteit. Intensieve samenwerking wordt daardoor steeds belangrijker.

Het bijzondere karakter van de watertaken en de enorme maatschappelijke belangen die ermee gediend worden (waterveiligheid en volksgezondheid), de ontwikkelingen en de dynamiek in de sector van de laatste jaren en de beperkte ruimte van wet- en regelgeving, waaronder aanbestedingsregels, zijn de belangrijkste verklaringen volgens de experts voor het achterblijven van de watersector wat betreft de inzet van PPS.

De belangrijkste inzichten uit dit onderzoek liggen op het sociologische vlak. Hier blijken de belangrijkste drempels voor totstandkoming van PPS zich te bevinden. Tegengestelde belangen en een gebrek aan vertrouwen tussen publiek en privaat bemoeilijken samenwerking. In de perceptie die de experts hebben van PPS klinken overwegingen door die samen te vatten zijn in de vragen: hoe de taakverdeling tussen publiek en privaat er idealiter uit zou moeten zien en welke basishouding in de sector hierbij hoort: Conservatief (gericht op behoud en continuïteit) of vernieuwend (gericht op beleidsmatige verbreding en het uitbouwen van de kerntaken)?

PPS kan pas overwogen worden als deze principiële vragen beantwoord worden, anders verzandt men namelijk in deze normatieve discussie. Alle positieve verwachtingen op basis van de economische factoren ten spijt, zonder een gedeelde visie op de taakstelling – waarin ook ruimte is voor private partijen – is de toepasbaarheid van PPS beperkt. Het is daarom uiterst belangrijk een gedeelde visie op de rol- en taakverdeling tussen overheid en markt te definiëren om zo ruimte en houvast voor de publieke en private water partijen te creëren.

Gebrek aan ervaring met of angst voor aanbestedingsregelgeving is ook een belangrijke belemmering voor ‘nieuwe’ samenwerkingsvormen zoals PPS. Het is zinvol gebruik te maken van de kennis en ervaringen die opgedaan zijn bij gebiedsontwikkeling en infrastructuur.

Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van mijn onderzoek naar de toepasbaarheid van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het afstudeertraject van mijn studie Civiele Techniek & Management aan de Universiteit Twente en is uitgevoerd bij AT Osborne in Utrecht.

Tijdens mijn opleiding ben ik meer en meer geïnteresseerd geraakt in de techniek rondom waterbeheer en het meeste nog de bijzondere plaats die water in Nederland inneemt. De Nederlandse watersector is uniek en een wereld op zichzelf – en dat was voor mij dan ook reden om in deze sector te duiken en na te gaan wat er zo speciaal is aan water. Dit onderzoek paste hier heel goed bij en daar ben ik dan ook met enthousiasme mee aan de gang gegaan.

Allereerst wil ik mijn begeleider van AT Osborne Wim Nooijen bedanken voor het ondersteunen van mijn onderzoek en het geven van die ‘zetjes’ die nodig zijn om er te kunnen komen. Mijn begeleiders op de UT, Mirjam Bult en Maarten Krol, wil ik ook graag bedanken voor de prikkelende feedback en suggesties waarmee ik keer op keer weer een slag verder kon komen. Ook wil ik mijn collega's bij AT Osborne bedanken voor de leerzame en gezellige tijd op kantoor. Daarnaast wil ik alle geïnterviewden bedanken die hun tijd en informatie ter beschikking hebben gesteld voor mijn onderzoek. Een speciaal dankwoord aan Peter Kant die keer op keer klaar stond om een ‘rondje feedback’ te geven. Tot slot wil ik graag mijn vrouw Mirjam bedanken, die ook veel tijd en aandacht aan het onderzoek en aan mij heeft gegeven. Dankjewel!

Veel leesplezier!

Maarten Borgdorff

Inhoudsopgave

0	Introductie	9
1	Onderzoeksopzet	13
1.1	Probleemstelling	13
1.2	Doelstelling	13
1.3	Vraagstelling	13
1.4	Opbouw onderzoek en methodiek	14
1.5	Afbakening	15
2	De Nederlandse watersector	17
2.1	Traditionele rolverdeling	17
2.2	Externe ontwikkelingen	21
2.3	Beleidsperspectief: waterbeheer in transitie	22
2.4	Bestuurlijke aanpassingen watersector	24
2.5	Financiering watersector	26
2.6	Sleutelbegrippen (nieuw) waterbeleid	28
3	Publiek-private samenwerking	31
3.1	Context publiek-private samenwerking	31
3.2	Definitie publiek-private samenwerking	34
3.3	Vormen van publiek-private samenwerking	36
3.4	Doel publiek-private samenwerking	37
4	Onderzoekskader	39
4.1	Verkenning toepasbaarheid op macroniveau	39
4.2	Relevantie menselijk gedrag: Speltheorie	42
5	Analysemodel toepasbaarheid PPS	47
5.1	Keuze analysemodel	47
5.2	Beschrijving model	48
5.3	Toepassing analysemodel	51

6	Resultaten bureauonderzoek	53
6.1	Economische totstandkomingsfactoren.....	53
6.2	Sociologische invalshoek.....	61
6.3	Resumé.....	63
7	Resultaten praktijkonderzoek	65
7.1	Praktijkonderzoek - Interviews.....	65
7.2	Economische totstandkomingsfactoren.....	67
7.3	Sociologische totstandkomingsfactoren	73
7.4	Aanvullende resultaten praktijkonderzoek.....	78
7.5	Voorstel aanvullingen analysemodel.....	81
7.6	Resumé.....	82
8	Discussie	85
8.1	Vergelijking theorie - praktijk	85
8.2	Vergelijking totaalbeeld	86
8.3	Reflectie op het uitgevoerde onderzoek: beperkingen	88
9	Conclusie en aanbevelingen	89
9.1	Conclusies	89
9.2	Aanbevelingen.....	93
	Literatuur	95
	Bijlage I: Model Bult-Spiering.....	99
	Bijlage II: Expertpanel.....	101
	Bijlage III: Vragenlijst.....	103

0 Introductie

Aan het begin van de 21e eeuw staat bestuurlijk Nederland voor misschien wel de grootste uitdaging van deze tijd: Nederland klimaatbestendig maken. De klimaatscenario's van het KNMI/IPCC liegen er niet om: Nederland zal tot 2100 te maken krijgen met een zeespiegelstijging welke kan oplopen tot 60 cm [KNMI/IPCC; 2008]. Daarnaast neemt 'de druk van binnenuit' toe door bodemdaling van eveneens 60 cm tot aan 2050 [TNO-NITG; 2008]. De klimaatverandering gaat gepaard met problemen als verdroging, vernatting en verzilting die de waterproblematiek versterken en compliceren [KNMI/IPCC; 2008].

Deze problematiek krijgt overal in Nederland veel aandacht en staat hoog op de politieke agenda. Dat is niet zo vreemd: veiligheid is voor de maatschappij (burgers én bedrijven) een absolute randvoorwaarde. Voor de politiek speelt ook de economische waarde mee: bijna de helft (46%) van het bruto binnenlands product wordt in de (lage) Randstad verdiend [CBS; 2008c]. Nederland moet ook een aantrekkelijke vestigingslocatie zijn en blijven voor bedrijven. Het hoeft geen betoog dat water een sterk sturende randvoorwaarde is in dit toekomstvraagstuk voor Nederland. Tenslotte is water al eeuwenlang de drijvende factor achter ons landschap. Een landschap ontstaan dankzij het water en door mensenhanden gebouwd in het water.

De term wateropgave wordt gebruikt om de geschetste problematiek in zijn geheel te vatten. Mark Dierikx, voormalig Directeur-Generaal Water van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2004-2008), omschrijft drie maatschappelijke ontwikkelingen die de toekomst van Nederland (mede) bepalen. Deze 'trends' onderstrepen de complexiteit van de klimaat- en wateropgave:

- Alsmar toenemende druk op milieu, ruimte en natuurlijke (water)systemen.
- Verschuivende verantwoordelijkheden, ook in de watersector.
- Financiering klimaat- en wateropgave is niet vanzelfsprekend.

Bron: Visie Waterkoers DG Water [Dierikx; 2006].

De wateropgave kenmerkt zich door een grensoverschrijdend karakter dat in meerdere lagen speelt: zowel bestuurlijk, functioneel als geografisch. Bestuurlijk in de zin dat de wateropgave doorwerkt in alle overheidslagen en niet door één actor kan worden opgenomen. Meerdere ministeries en lagere overheden hebben allen te maken met de geschetste problematiek. Functioneel vanwege de vele functies van, in en op het water (scheepvaart, natuur, recreatie en volksgezondheid). De geografische spreiding zorgt voor een extra complexiteit: de problemen spelen zowel lokaal, regionaal, nationaal als internationaal.

Geen enkele partij is immers alleen in staat de complexe problematiek effectief aan te pakken. Het realiseren van een toekomstbestendig en waterveilig Nederland is daarom een opgave die vraagt om een integrale, multidisciplinaire aanpak [Ministerie V&W; 2007]. Uit de praktijk ontstaat echter het beeld dat deze noodzakelijke integrale aanpak nog niet vlekkeloos verloopt. Versnippering van partijen, middelen en kennis bemoeilijkt een integrale, multidisciplinaire aanpak [NWP; 2002]. Een duurzaam en veilige toekomst voor Nederland vereist dus intensieve samenwerking tussen de verantwoordelijke betrokken partijen.

Om de wateropgave effectief aan te pakken is het opstarten en intensiveren van samenwerkingsverbanden noodzakelijk. Om slagkracht te vergroten kennisdeling mogelijk te maken is het wenselijk dat daarbij niet alleen publieke actoren samenwerken, maar ook niet-overheden in het proces worden betrokken [Ministerie V&W; 2007]. Met nadruk dient gewezen te worden op de mogelijkheden van private inbreng in de watersector vanuit wetenschap en bedrijfsleven. Deze partijen kunnen mogelijk de beoogde kennisuitwisseling en innovatie teweeg brengen, benodigd voor haalbare en betaalbare oplossingen.

Tot nu toe is door de wateroverheden - buiten de traditionele rolverdeling - weinig samengewerkt met private partijen. Hierdoor bestaat weinig inzicht in de toepasbaarheid en potentie van samenwerking tussen publiek en privaat. In andere binnenlandse sectoren (zoals infrastructuur en gebiedsontwikkeling) is private participatie van bedrijfsleven en onderzoeksinstituten een niet ongebruikelijk of zelfs vanzelfsprekend verschijnsel. De watersectoren in andere Europese landen (Frankrijk, Engeland en Duitsland) benutten deze mogelijkheid op vergelijkbare wijze [Verhaar & Spigt; 2006].

Hoewel het ontbreken van private deelname in de watersector door de sector zelf en anderen [Dijkgraaf et al; 1997] en [WaterKIP; 2006] wordt onderkend, is hiervoor geen duidelijke grondslag te vinden. In het actuele waterbeleid wordt intensieve samenwerking tussen publiek en private partijen juist genoemd als kansrijke oplossingsrichting. De in 2007 gepubliceerde "Watervisie", de kabinetsvisie op het waterbeleid, noemt samenwerking tussen publieke en private partijen essentieel voor het bereiken van duurzame oplossingen [Ministerie V&W; 2007].

Een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking is *publiek-private samenwerking* (PPS). Binnen een PPS-constructie gaan publieke en private partijen gezamenlijk op zoek naar oplossingen waarin maatschappelijke en commerciële doelen samenvallen of elkaar zelfs versterken. Deze werkwijze functioneert op basis van gezamenlijke risico- en kostendeling en met het behoud van eigen verantwoordelijkheden [Kenniscentrum PPS; 1999]. Volgens Hertogh & Heijer hebben partijen elkaar nodig om hun (eigen) doelen te bereiken – en zeker om gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken. Door toegenomen ervaring met PPS in de stedelijke vernieuwing en infrastructuur is PPS de status van mythe en mode voorbij. Hooggespannen verwachtingen van zowel publieke als private partijen hebben plaatsgemaakt voor een meer realistische kijk op PPS [Hertogh & Heijer; 2005].

In de Nederlandse watersector past men PPS maar mondjesmaat toe. Het enige bekende voorbeeld is afvalwaterzuivering Harnaschpolder: een samenwerkingsovereenkomst tussen Hoogheemraadschap Delfland en het consortium Delfluent). De motieven en overwegingen die een rol spelen bij het achterblijven van de Nederlandse watersector wat betreft de inzet van PPS zijn onduidelijk. Het is daarom belangrijk na te gaan met welke basis en doelstelling een samenwerkingsvorm als PPS tot stand komt. Ook is het relevant te onderzoeken welke werkvelden zich lenen voor deze samenwerkingsvorm en welk type projecten hierbij passen. Op basis van dit inzicht kan tot slot worden geconcludeerd of PPS een belangrijk hulpmiddel kan zijn in de Nederlandse watersector.

1 Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van dit onderzoek. Op basis van voorgaande introductie volgen de probleem- en doelstelling van dit onderzoek en vervolgens de vraagstelling. Dit hoofdstuk sluit af met de onderzoeksmethode en de afbakening.

1.1 Probleemstelling

Het probleem kan worden samengevat in onderstaande probleemstelling:

In de huidige situatie bestaat weinig inzicht in de toepasbaarheid en perceptie van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector. De potentiële meerwaarde van PPS voor de watersector ten behoeve van het realiseren van oplossingen voor de wateropgave is daarmee niet inzichtelijk.

1.2 Doelstelling

Op basis van de probleemstelling staat de volgende doelstelling centraal in dit onderzoek.

Het onderzoeken van de toepasbaarheid en potentiële meerwaarde van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector, op basis van:

- (1) een verkenning van de toepasbaarheid van PPS in de Nederlandse watersector*
- (2) een onderzoek in de praktijk naar de perceptie van PPS*

1.3 Vraagstelling

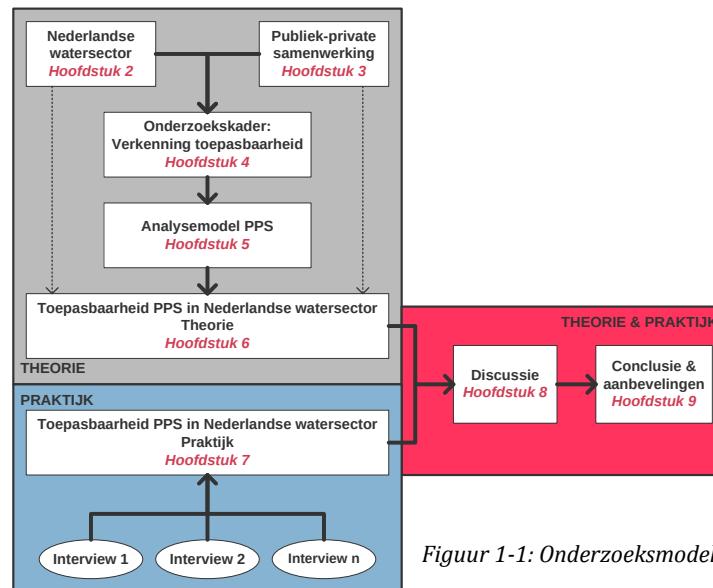
Uit de doelstelling en het daarop gebaseerde onderzoeksmodel (zie 1.4) volgt welke informatie nodig is om de opdracht uit te voeren. De centrale vragen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. Welke kenmerken van de Nederlandse watersector zijn relevant voor het beoordelen van de toepasbaarheid van PPS in deze sector?
2. Wat zijn de kenmerken van publiek-private samenwerking, waarmee de toepasbaarheid van dit concept voor de watersector beoordeeld kan worden?
3. In hoeverre is publiek-private samenwerking toepasbaar in de Nederlandse watersector?
4. Wat is de perceptie van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector?
5. Wat is de potentiële meerwaarde van publiek-private samenwerking ten behoeve van oplossingen voor de wateropgave in de Nederlandse watersector?

Paragraaf 1.4 ligt de onderzoeksmethode per onderzoeksvraag toe.

1.4 Opbouw onderzoek en methodiek

Het onderzoeksmodel in figuur 1-1 biedt een overzicht van de opbouw van dit onderzoek. Het grijze vlak vertegenwoordigt het theoriedeel, het blauwe vlak betreft het praktijkdeel en tot slot wordt in het rode vlak theorie en praktijk geconfronteerd.



Figuur 1-1: Onderzoeksmodel

In het eerste deel van dit onderzoek worden de onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoord, waarbij gebruik gemaakt wordt van bureauonderzoek: het bestuderen van literatuur. Hoofdstuk 2 beschrijft de kenmerken van de Nederlandse watersector. Hoofdstuk 3 zoomt in op het onderwerp publiek-private samenwerking en beschrijft de kenmerken van dit concept. Hoofdstuk 4 beschrijft het onderzoekskader op basis van de eerste twee hoofdstukken en verkent de toepasbaarheid van PPS voor de Nederlandse watersector op macroniveau. Dit hoofdstuk gaat ook in op de speltheorie omdat dit belangrijke inzichten biedt voor verdere analyse.

Voor de beantwoording van de derde en vierde onderzoeksvraag vindt een combinatie van bureauonderzoek en empirisch onderzoek plaats aan de hand van een analysemodel. Hoofdstuk 5 beschrijft de keuze en opzet van het analysemodel, op grond van de inzichten uit de hoofdstukken 2 tot en met 4. Er wordt gebruik gemaakt van het analysemodel van Bult-Spiering. Dit model benoemt een aantal economische en sociologische factoren die van invloed zijn op de toepasbaarheid van publiek-private samenwerking [Bult-Spiering et al; 2005]. Deze factoren worden kwalitatief beoordeeld met een 5-punts Likertschaal, op basis van bureau- en praktijkonderzoek. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 5.3. Hoofdstuk 6 beschrijft de resultaten van het bureauonderzoek op basis van literatuur.

Hoofdstuk 7 bespreekt de resultaten op basis van het praktijkonderzoek, dat bestaat uit 14 halfopen interviews met experts uit de Nederlandse watersector. De selectie van de deskundigen, de opbouw van de vragenlijst en de verwerking van de gegevens worden nader toegelicht in paragraaf 7.1. Dit deel sluit af met een beschrijving van de toepasbaarheid *en* perceptie van PPS in de Nederlandse watersector op grond van dit praktijkonderzoek.

Voor de vijfde en laatste onderzoeksvraag wordt het theorie- en praktijkdeel van dit onderzoek gecombineerd voor analyse door bureauonderzoek gebruikt. Hoofdstuk 8 bediscussieert de resultaten van de hoofdstukken 6 (theorie) en 7 (praktijk) en hoofdstuk 9 formuleert op basis hiervan tot slot de conclusies en aanbevelingen.

1.5 Afbakening

Het is belangrijk te duiden welke onderwerpen wel en niet deel uitmaken van deze studie.

1.5.1 De Nederlandse watersector

- Dit onderzoek richt zich specifiek op de Nederlandse watersector. Slechts ter vergelijking wordt in enkele gevallen gekeken naar de situatie in het buitenland.
- De Nederlandse watersector is onder te verdelen in het watersysteem en de waterketen. Beide maken deel uit van dit onderzoek. Omdat dit onderzoek een *verkenning* is van de toepasbaarheid van PPS, wordt gebruik gemaakt van een grove onderverdeling in vijf werkvelden: drinkwater, afvalwater, riolering, waterveiligheid en waterbeheer. Bovendien wordt daarom niet specifiek ingegaan op de precieze inhoud van de publieke watertaken.
- Dit onderzoek hanteert een tijdshorizon lopend tot ongeveer 2050, dit komt overeen met de voorspellingen van de klimaat- en wateropgaven en (dientengevolge) de maximale reikwijdte van actueel klimaat- en waterbeleid.

1.5.2 Publiek-private samenwerking

Een belangrijk begrip in deze studie is *publiek-private samenwerking*. De gekozen omschrijving en onderbouwing van deze keuze is te vinden in paragraaf 3.2.

Het analysekader van Bult-Spiering dat in dit onderzoek gebruikt wordt, maakt onderscheid in verschillende dimensies. Enerzijds een verdeling tussen de totstandkoming en het functioneren van een PPS, anderzijds zijn de factoren gerangschikt naar economische en sociologische aard.

Dit onderzoek richt zich primair op de factoren die een rol spelen bij de *totstandkoming* van een PPS. De factoren die (volgens het model) het *functioneren* van een PPS bepalen, zijn namelijk moeilijker te analyseren zijn dan de factoren die een rol spelen bij de totstandkoming van een PPS. Hiervoor zijn twee redenen. Enerzijds bestaat er slechts beperkte ervaring met ‘functioneren’ door het kleine aantal PPS-waterprojecten. Anderzijds heeft functioneren meer betrekking op projectspecifieke en persoonsgebonden eigenschappen, die niet of moeilijk objectief zijn vast te stellen.

De onderwerpen aanbesteden en contractvormen sluiten weliswaar nauw aan op dit onderzoek, maar zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Dit vanwege de omvang en juridische aard van beide onderwerpen, die niet passend zijn in het kader van dit onderzoek. Voor meer informatie over deze onderwerpen wordt verwezen naar desbetreffende vakliteratuur.

2 De Nederlandse watersector

Dit hoofdstuk biedt een kennismaking met de Nederlandse watersector en bespreekt de kenmerken en ontwikkelingen in deze sector. Het slot van dit hoofdstuk vat de kernpunten samen.

2.1 Traditionele rolverdeling

Deze paragraaf gaat in op de publieke partijen met wettelijk vastgestelde watertaken (2.1.1), op de schaalvergroting in de watersector (2.1.2) en de overige partijen (2.1.3).

2.1.1 Overheden met wettelijke watertaken

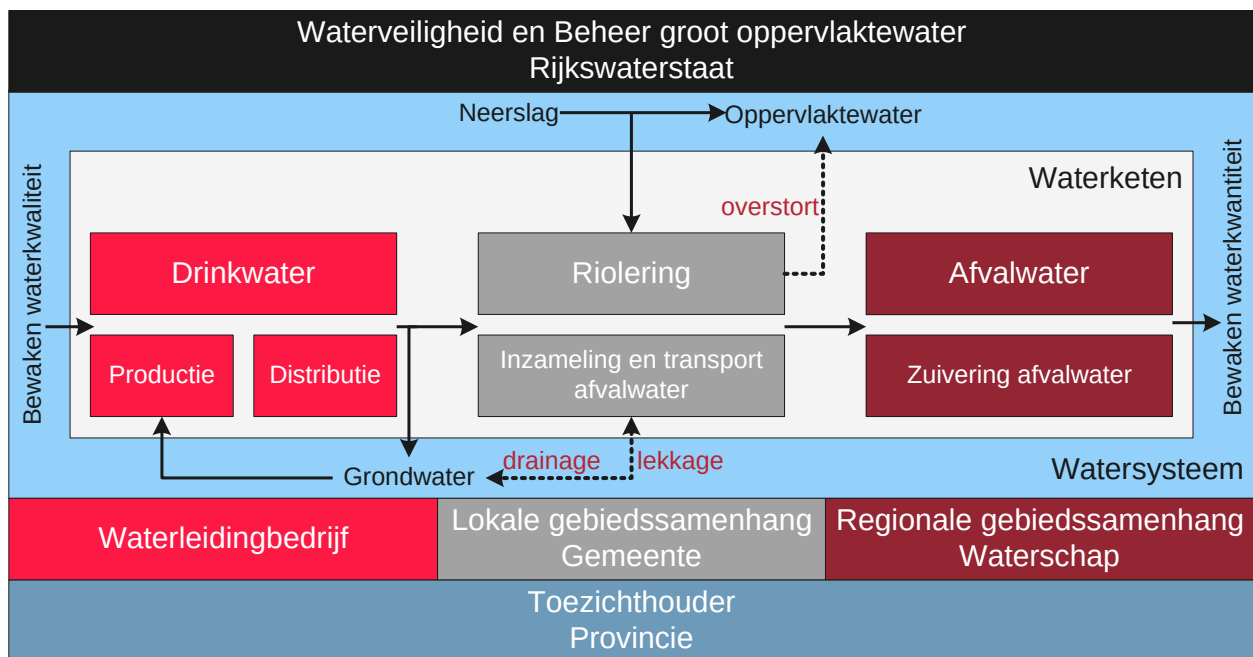
Door de belangrijke rol van water in de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse landschap kent de watersector een lange traditie. Van oudsher is de watersector in Nederland een volledig publieke aangelegenheid. Dit betekent dat alle betrokken partijen (semi-)overheidsorganisaties zijn of dat het eigendom bij één of meerdere overheden ondergebracht is (bijv. waterleidingbedrijven). Er zijn ook andere partijen actief in de watersector, paragraaf 2.1.3 licht de rol van die partijen toe.

Partijen

Binnen de watersector onderscheidt men traditioneel de waterketen (drinkwater, riolering en afvalwater) en het watersysteem (grond- en oppervlaktewater). De drie publieke partijen (drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten) zijn de belangrijkste actoren in de waterketen. In het watersysteem zijn Rijkswaterstaat en de waterschappen de hoofdrolspelers. Het Nederlandse waterbeheer is opgebouwd volgens een decentrale structuur. Dit betekent dat de drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten zelfstandig opereren in hun eigen werkgebied zonder directe centrale aansturing. Rijkswaterstaat kent ook regionale kantoren maar heeft wel centrale sturing. De provincie is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer en is tevens toezichthouder op de regionale en lokale overheden en speelt daarom ook een belangrijke rol in de watersector.

Taken

Waterleidingbedrijven produceren en distribueren drinkwater vanuit oppervlakte- of grondwater. Gemeenten hebben de rioleringszorg als taak: de inzameling en het transport van hemel- en afvalwater. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de afvoer en zuivering van het afvalwater. Daarnaast hebben waterschappen de taak het algemene waterkwaliteits- en -kwantiteitsbeheer uit te voeren, dat wil zeggen: peilbeheer, het schoonhouden van oppervlaktewater en onderhoud/beheer van dijken. Provincies hebben naast het (diepe) grondwaterbeheer een rol als toezichthouder met een overkoepelende, sturende rol. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie vanuit het Ministerie van Verkeer & Waterstaat van de Nederlandse waterstaatstaken, oftewel: verantwoordelijk voor de *waterveiligheid* en het beheer van het grote oppervlaktewater (kust en grote rivieren) inclusief aanleg en beheer van waterbouwkundige constructies. In veel gevallen is het dijkbeheer deels of geheel overgedragen aan het regionale waterschap.



Figuur 2-1: Waterketen ingebed in het watersysteem en de leefomgeving [Rijksvisie Waterketen; 2003].

De partijen met watertaken zijn in figuur 2-1 in onderlinge samenhang weergegeven. Het lichtgrijze vlak is de waterketen met daarin drie werkvelden: drinkwater, riolering en afvalwater. Deze waterketen is een deelsysteem binnen het totale watersysteem: het blauwe vlak. In dit watersysteem worden in dit onderzoek twee werkvelden onderscheiden: waterveiligheid en waterbeheer. De in totaal vijf werkvelden hier genoemd, vormen het uitgangspunt van de analyse.

Publieke monopoliepositie

Van oudsher hebben publieke overheden een natuurlijke monopoliepositie in de watersector. Hiervoor zijn drie oorzaken aanwijsbaar. Allereerst heeft dit te maken met de historische achtergrond van de Nederlandse waterhuishouding. De eerste waterschappen zijn reeds in de Middeleeuwen ontstaan door zelfrealisatie van boeren en bewonersgroepen. Deze organisaties, in feite de eerste democratische overheidsorganen, waren verantwoordelijk voor de waterhuishouding in Nederland. Vanwege de lage ligging van Nederland en diens gevolgde voortdurende strijd tegen water, zijn deze organisaties altijd van groot belang gebleven. De waterhuishoudingstaken zijn in de loop der tijd doorontwikkeld terwijl het waterbeheer altijd in handen was en bleef van publieke actoren. Bij private partijen ontbrak daardoor de kennis, maar ook de noodzaak tot het participeren bij of overnemen van de taken. Ten tweede zijn de taken dusdanig van aard dat deze moeilijk door niet-publieke actoren kunnen worden uitgevoerd. De kapitaalintensiviteit van productiemiddelen (bijvoorbeeld drinkwaterinstallaties, leidingstelsels) vereist enorme investeringen van private partijen. Hierdoor is het niet eenvoudig deze markt te betreden. Tot slot speelt ook de interactie naar de burger mee. Het instellen en beheren van heffingen en belastingen voor de waterhuishouding past in beginsel het beste bij overheidspartijen.

2.1.2 Schaalvergroting

De rolverdeling zoals in 2.1.1 beschreven is reeds lange tijd dezelfde. Ook de nieuwe Waterwet (2009) waarin alle wetten die betrekking hebben op waterbeheer worden geïntegreerd bevat geen noemenswaardige verschillen in de rol- en taakverdeling. Toch heeft de watersector zeker niet stilgestaan. De laatste decennia is namelijk het aantal waterleidingbedrijven, waterschappen en gemeenten sterk terug gelopen door reorganisatie en herindeling.

Motieven schaalvergroting

De sectorbrede schaalvergroting was het gevolg van zowel politieke druk als (bedrijfs)economische redenen zoals schaalvoordeel en efficiëntie. Bij de waterleidingbedrijven ging het veelal om overnames en fusies waardoor het aantal sterk afnam. Het aantal waterschappen is het sterkst afgenomen door de overgang naar een gemengd takenpakket. Waar voorheen in één gebied meerdere waterschappen de verschillende watertaken uitvoerden werd dit ondergebracht bij één waterschap voor alle watertaken. Dit betekent de zorg voor zowel waterkwantiteit (waterkering en peilbeheer van oppervlaktewater) als waterkwaliteit (zuiveren van afvalwater en schoonhouden oppervlaktewater) bij één waterschap. Met de herindeling van de Nederlandse gemeenten beoogde men onder meer de versterking van kleine gemeenten met weinig financiële en bestuurlijke kracht door deze onder te brengen bij grotere gemeenten [CBS; 2008a].

Tabel 2.1 geeft een goede indruk van deze schaalvergroting.

	± 1955	± 1985	± 2000	2008
Waterleidingbedrijven	198	55	24	10
Waterschappen	2480	255	58	26
Gemeenten	1024	795	537	443

Tabel 2-1: Schaalvergroting sinds 1955 in de watersector [CBS; 2008a] en [VEWIN; 2007].

Vooruitzicht schaalvergroting

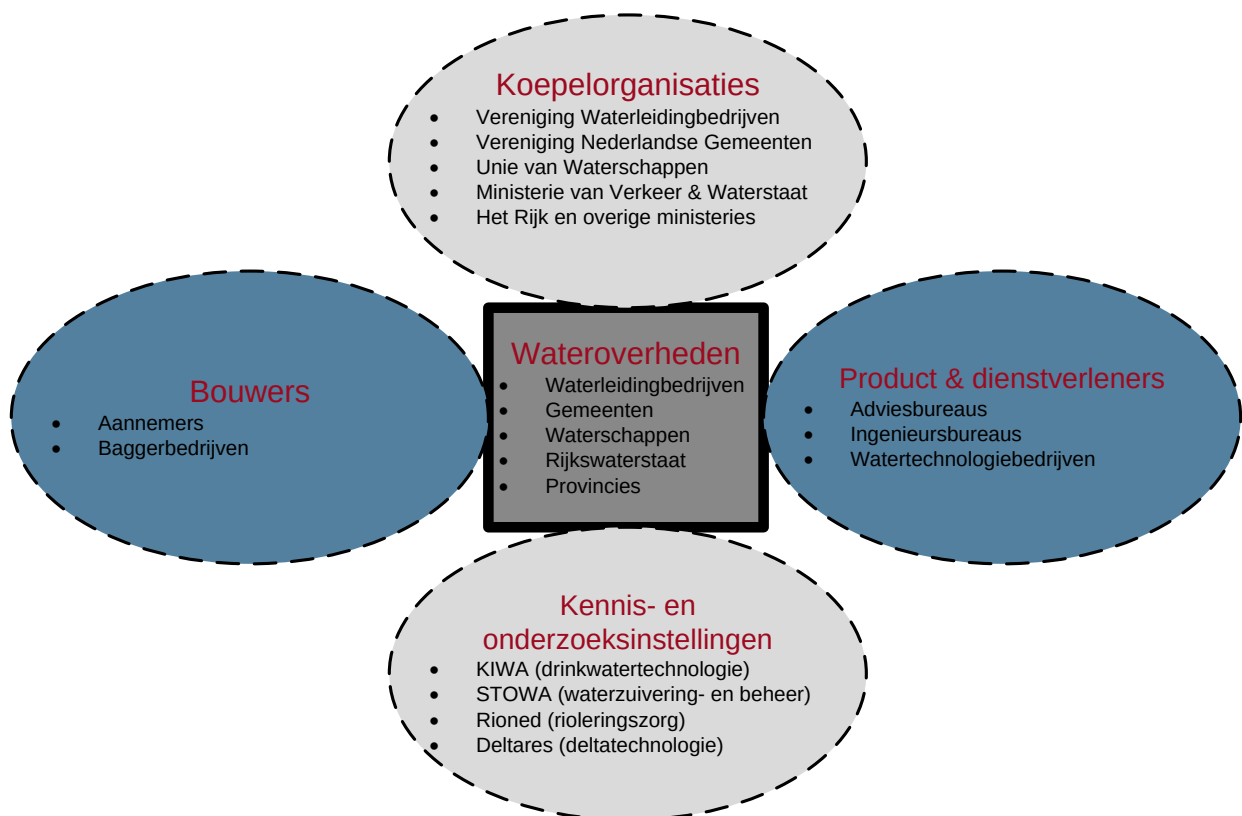
Verdere schaalvergroting van de waterschappen en gemeenten is sterk afhankelijk van het politieke klimaat en daarmee (op langere termijn) onzeker. Nieuwe schaalvergroting is niet uit te sluiten maar er is wel enige stabilisering zichtbaar. Bovendien neemt de kans op verdere schaalvergroting ook af, omdat de grootste slag reeds gemaakt is. Op basis van onderzoek onder 4 directeuren van Nederlandse drinkwaterbedrijven voorspelt Oasen dat uiteindelijk slechts 3-4 waterleidingbedrijven overblijven in Nederland [Oasen; 2007].

De schaalvergroting heeft veel impact gehad op de watersector als geheel, maar ook voor (de verhoudingen tussen) organisaties onderling en voor de organisaties zelf. De positie van waterschappen en drinkwaterbedrijven ten opzichte van provincies en gemeenten is sterker geworden door de toegenomen grootte. Vanzelfsprekend heeft de schaalvergroting ook intern voor de organisaties grote gevolgen gehad (reorganisatie, uitbreiding taken etc.).

2.1.3 Overige partijen in de watersector

Behalve de genoemde overheden met wettelijke (water)taken is een groot aantal andere partijen actief binnen de watersector. De rollen van deze partijen en hun activiteiten zijn onder te verdelen in een aantal groepen: bouwers, baggeraars, advies- en ingenieurswerk en watertechnologie-bedrijven. Deze bedrijven acteren in een concurrerende markt en voeren werk uit/verlenen diensten aan (veelal) de publieke overheden die belast zijn met de watertaken. Daarnaast zijn er ook een aantal (doorgaans publiek gefinancierde) kennis- en onderzoeksinstituten en koepel – en brancheorganisaties actief die zonder winstoogmerk opereren.

Het totale speelveld met alle relevante partijen in de Nederlandse watersector is weergegeven in figuur 2-2. In het centrum van het figuur zijn de primaire actoren van de Nederlandse watersector, dat wil zeggen: de overheden met wettelijk vastgelegde watertaken, zwart omlijnd weergegeven. De overige overheden of publieke organisaties zijn verdeeld in twee groepen en in grijs weergegeven. Beide blauwe ellipsen vertegenwoordigen de private actorgroepen in de watersector.



Figuur 2-2: Nederlandse watersector inclusief alle actorgroepen

2.2 Externe ontwikkelingen

De vorige paragraaf besprak de rolverdeling en schaalvergroting in de watersector tot aan heden. Deze en de volgende paragrafen bespreken de (externe) ontwikkelingen en hun invloed op de watersector. Dit gebeurt aan de hand van de drie maatschappelijke trends uit paragraaf 1.1.

- Alsmāar toenemende druk op milieu, ruimte en natuurlijke (water)systemen.
- Verschuivende verantwoordelijkheden, ook in de watersector.
- Financiering klimaat- en wateropgave is niet vanzelfsprekend.

Deze drie ontwikkelingen zijn constanten in alle toekomstscenario's van Nederland wat betreft klimaat-, natuur- en duurzaamheidvraagstukken [Dierikx; 2006]. Het drietal is daarom een geschikte kapstok om de ontwikkelingen overzichtelijk te presenteren.

2.2.1 Toenemende druk op ruimte, milieu en (water)systemen

Vier externe ontwikkelingen zorgen voor groeiende druk op ruimte, milieu en (water)systemen.

- **Klimaatverandering**

De afgelopen decennia is duidelijk geworden dat het klimaat aan het veranderen is. Deze klimaatverandering manifesteert zich onder meer in: opwarming van de aarde en hogere gemiddelde temperaturen, het versneld smelten van de ijskappen en meer en intensievere neerslag. Als gevolg van deze klimaatverandering treedt zeespiegelstijging op, maar ook andere problemen zoals verdroging, vernatting, verzilting, etc. die allemaal beslag leggen op het natuurlijke systeem.

- **Bodemdaling**

Naast deze klimaatverandering is in het noorden en westen van Nederland sprake van bodemdaling. Deze daling van de bodem is het gevolg van gas- en zoutwinning en het inklinken van de bodem door een (te) lage grondwaterspiegel. Cijfers van TNO voorspellen dat in het lage deel van Nederland de bodem tot meer dan 60 cm kan dalen tot 2050 [TNO-NITG; 2008]. Juist de combinatie van zeespiegelstijging met bodemdaling is bedreigend voor het laaggelegen deel van Nederland.

- **Bevolkingsgroei**

Een complicerende factor is ook de alsmāar groeiende Nederlandse bevolking: van 15 mln in 1990 naar 16,4 mln in 2007 en een voorspelling van 17,7 mln in 2040 [CBS; 2008b]. De groeiende bevolking vereist meer woon- en leefruimte ten koste van andere ruimte. Per inwoner neemt de beschikbare ruimte daarmee af. In de Randstad is de beschikbare (vrije) ruimte door toenemende verstedelijking minimaal. Maar ook buiten de Randstad is grond in toenemende mate schaars. Beide ontwikkelingen zijn onder meer terug te zien in diverse lopende beleidsprogramma's van het Ministerie van VROM zoals Randstad 2040, Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) etc. Indirect wordt deze schaarste ook zichtbaar door de toenemende noodzaak aan meervoudig ruimtegebruik.

- Welvaartsstijging

Milieu en watersystemen hebben ook op een andere manier nadeel van de genoemde ontwikkelingen. De grote toename in welvaart van de laatste eeuwen leidt tot toenemende economische activiteiten (landbouw en industrie) en mobiliteit (luchtvaart, wegverkeer en scheepvaart) leiden tot vervuiling van lucht, bodem en grond- en oppervlaktewater.

Gevolgen voor het watersysteem

De gevolgen van de geschetste 'krachten' op het watersysteem zijn zeer ingrijpend. Klimaatverandering en de effecten daarvan in combinatie met bodemdaling en ruimtegebrek hebben vergaande consequenties voor de ruimtelijke ordening, het milieu en watervraagstukken. Verantwoorde planologische inpassing van het watersysteem in de leefomgeving is daarom allerm minst vanzelfsprekend.

2.3 Beleidsperspectief: waterbeheer in transitie

De eerdergenoemde veranderingen in de aard en omvang van de nationale waterproblematiek hebben geleid tot een transitie in het Nederlandse waterbeheer [NBW; 2003]. De Nederlandse overheid heeft de consequenties van de veranderingen het afgelopen decennium onderkend en geantwoord met meerdere beleidsnota's en uitgebreide studies. Deze paragraaf bespreekt de hoofdlijn uit het waterbeleid van de laatste 10 jaar.

2.3.1 Aanleiding

Na extreem hoge waterstanden in de grote rivieren in 1993, 1995 en 1998 is de aandacht voor waterbeheer sterk toegenomen. Het besef dat de grenzen van het watersysteem bereikt waren drong door; een andere aanpak was daarom nodig. Onderzoekscommissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (WB21) zette in 2000 een nieuwe beleidslijn uit.

2.3.2 Waterbeleid 21ste eeuw en Nationaal Bestuursakkoord Water

De drie hoofdpunten van WB21 zijn:

1. Anticiperen in plaats van reageren.

Anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en niet wachten tot problemen optreden.

Bijvoorbeeld: het reserveren van ruimte voor waterberging.

2. Meer ruimte naast techniek.

Naast technische oplossingen ook ruimte creëren voor waterberging. Meebewegen met de zee, rivieren en beken.

3. Vasthouden – bergen – afvoeren.

In plaats van pompen en lozen juist het water vasthouden, zo nodig bergen en uiteindelijk pas afvoeren.

Deze nieuwe benadering werd overgenomen door het toenmalige kabinet in de beleidsnota *Anders omgaan met water*. Voor de uitvoering van dit waterbeleid is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) opgesteld (2003), met als doel het watersysteem voor 2015 op orde te krijgen en (daarna) te houden. Het akkoord onderstreept bovendien de noodzaak van *een gezamenlijke en integrale aanpak* van de waterproblematiek.

2.3.3 Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)

Parallel aan deze ontwikkelingen stelt de Europese Kaderrichtlijn (van kracht geworden in 2000) eisen aan de waterkwaliteit van oppervlaktewater. Voor een adequate aanpak hiervan zijn zowel ingrepen in de waterketen als in het watersysteem nodig. Als gevolg hiervan vervaagt het traditionele onderscheid tussen watersysteem en waterketen. In toenemende mate worden beide 'deelsystemen' in relatie met elkaar beschouwd omdat beide fysisch, maar steeds meer ook niet-fysisch, nauw samenhangen. Deze nieuwe benadering is nodig om tot haalbare en betaalbare oplossingen te komen bij waterkwaliteitsvraagstukken voortkomend uit de KRW [NBW; 2003].

2.3.4 Water en ruimtelijke ordening

Het nieuwe waterbeleid (WB21) onderstreept het belang van ruimte voor water(berging) en het 'meebewegen met het watersysteem'. De KRW benoemt tevens de noodzaak om watersysteem en waterketen in nauwe samenhang te bezien omdat deze elkaar sterk beïnvloeden. Het NBW koppelt dit waterbeleid aan ruimtelijke ordening door te stellen dat de uitvoering van het waterbeleid (vooral ook) een ruimtelijk vraagstuk is. Deze koppeling tussen water en ruimtelijke ordening is expliciet gemaakt in de Nota Ruimte (2004), waarin *"water gekozen is als structurerend principe voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte. Water stelt indringende eisen aan een duurzaam vestigingsbeleid gezien het kleine oppervlak van Nederland en de beschikbare infrastructuur en het aantal bewoners en bedrijven."* [Ministerie VROM; 2004].

Deze koppeling is in zoverre nieuw dat deze expliciet benoemd wordt terwijl de verbinding eerder meer impliciet aanwezig was in de nota's waterhuishouding met een prominente rol van water in de ruimtelijke ordening. Deze koppeling heeft ook zijn beslag gekregen in KRW-WB21 en komt zodoende terug in de actuele wateropgaven.

Zo zijn de beleidsstukken (KRW, WB21 en NBW) sterk complementair en geven gezamenlijk richting aan het waterbeleid in relatie tot de ruimtelijke ordening. Soortgelijke koppelingen zijn ook met andere beleidsterreinen zichtbaar (natuur, recreatie, landbouw). Het combineren van verschillende gebruiksfuncties (meervoudig ruimtegebruik) komt hiermee dichterbij.

2.4 Bestuurlijke aanpassingen watersector

De tweede trend die van grote invloed is op de watersector, is de verschuiving in verantwoordelijkheden. Deze verschuiving is zichtbaar op drie vlakken:

1. Tussen overheid en markt: de overheid trekt zich terug en focust op kerntaak waardoor meer taken naar de markt verschuiven.
2. Tussen overheden in Nederland onderling: lagere overheden brengen taken onder bij aparte organisaties (met publieke aandeelhouders).
3. Tussen nationale en internationale overheden: de Europese Unie heeft verantwoordelijkheden overgenomen van de nationale overheden.

Alvorens nader in te gaan op de consequenties voor de watersector van deze drie verschuivingen, noemt de volgende paragraaf eerst kort de oorzaken van de verschuivingen. Hoofdstuk 3 gaat nader in op deze oorzaken.

2.4.1 Oorzaken verschuivende verantwoordelijkheden

Globalisering, neoliberalisme en opkomst Europese Unie

De genoemde verschuivingen zijn direct of indirect het gevolg van mondiale en Europese ontwikkelingen zoals globalisering, neoliberalisme en de opkomst van de Europese Unie. Globalisering, “het kleiner worden van de wereld”, zorgt voor meer internationale concurrentie en groeiend belang van marktpartijen. Al in de jaren '80 verdween de vanzelfsprekendheid van het traditionele overheidsmodel en ontstond een algemene herbezinning op de rol van de overheid [Kouwenhoven; 1991]. Het besef van toenemende internationale concurrentie (globalisering en opkomst EU) heeft dit proces versterkt en versneld [Lemstra; 1995].

Good governance

Naast de herbezinning op de verdeling van de verantwoordelijkheden speelde ook een discussie over de reikwijdte van deze verantwoordelijkheden. Deze discussie heeft er toe geleid dat overheden en bedrijven door consumenten/burgers opgeroepen worden hun verantwoordelijkheid breder te zien dan de letter van de wet voorschrijft. Dit verschijnsel is bekend geworden onder de term *good governance* [Montfort; 2004]. Hierbij hoort de tweezijdige beweging waarin overheden steeds bedrijfsmatiger opereren en bedrijven meer aandacht krijgen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen [Smit & Van Thiel; 2002].

2.4.2 Verschuiving 1: overheid – markt

- De overheid is lange tijd een vanzelfsprekende partij geweest voor de aansturing en invulling van taken in de openbare ruimte zoals verkeers-, weg- en waterbouw. Sinds 2003 echter hanteert het Ministerie van Verkeer & Waterstaat een andere sturingsfilosofie. Deze baseert zich op twee principes: ‘de markt tenzij’ en ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ [Rijkswaterstaat; 2008].

- Bovengenoemde ontwikkeling beïnvloedt vooral Rijkswaterstaat als de grootste uitvoeringsorganisatie van het ministerie. Hier is dan ook de koers naar *professioneel opdrachtgeverschap* ingezet. Professioneel opdrachtgeverschap betekent dat de opdrachtgever slechts functionele eisen stelt en daarmee meer ruimte geeft aan ontwerper en bouwer om de opdracht naar eigen inzicht invulling te geven. Genoemde koerswijziging is in de praktijk terug te zien in de wijze waarop Rijkswaterstaat haar aanbestedingstrajecten invult. De omslag in aanpak gaat namelijk hand in hand met het toenemende gebruik van innovatieve contractvormen (zie verder paragraaf 3.2.2).

2.4.3 Verschuiving 2: Nederlandse (water)overheden onderling

- Het ontstaan van organisatieoverstijgende (publiek-publieke) samenwerkingsrelaties waarin specifieke watertaken ondergebracht worden (Aquario, Waterstromen BV en Waternet). Dit betreft zowel horizontale als verticale integratie van waterketenactiviteiten (zie verder 2.6.4). Deze organisaties functioneren als uitvoeringsorganisaties van watertaken en zijn geheel eigendom van regionale en lokale overheden.
- Een ander concreet voorbeeld van genoemde verschuiving is de invoering van de Watertoets. Hierdoor wordt het waterschap mede bevoegd voor het toetsen van ruimtelijke plannen. Zij heeft de taak te controleren of waterhuishoudkundige doelstellingen evenwichtig in de planvorming worden meegenomen. Voorheen was dit volledig de taak van de gemeente.

2.4.4 Verschuiving 3: nationale – internationale overheden

- Het groeiende belang en de invloed van de Europese Unie zijn ook zichtbaar in de watersector. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van nationale naar internationale wet- en regelgeving. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de Kaderrichtlijn Water (KRW). De stroomgebiedbenadering zoals de KRW deze gebruikt heeft namelijk als gevolg dat watervraagstukken grensoverschrijdend moeten worden aangepakt, ook internationaal. Dit betreft voornamelijk waterkwaliteitsvraagstukken maar tegelijkertijd speelt de waterkwantiteit ook een grote rol door de eerder genoemde nauwe samenhang tussen beide deelsystemen.
- Het vraagstuk rondom waterkwantiteit komt ook terug in de Hoogwaterrichtlijn. Deze Europese richtlijn heeft als doel het beperken van de slachtoffers en financiële schade als gevolg van overstromingen in de Europese delta's. Het grootschalige karakter zorgt opnieuw voor grensoverschrijdende en daarmee internationale problematiek. Om tot een adequate aanpak van de waterproblematiek te komen is zodoende steeds vaker internationale samenwerking benodigd. Een voorbeeld hiervan zijn de Internationale Stroomgebied Comitées, ten behoeve van oplossingen voor knelpunten in een specifiek stroomgebied.
- Europese regelgeving over internationale concurrentie en mededinging, ook wel de aanbestedingsregels genoemd.

2.5 Financiering watersector

Er is een aantal redenen waarom de financiering van de klimaat- en wateropgaven en de uitvoering van de KRW niet (langer) vanzelfsprekend is.

2.5.1 Vanzelfsprekendheid overheidsfinanciering afgenomen

De heroriëntatie op de rol van de overheid, zoals in de vorige paragraaf besproken, heeft een terugtrekkende overheid tot gevolg. Daarom is de vanzelfsprekendheid van financiering van maatschappelijke vraagstukken door de overheid afgenomen. Bij een sterkere rol van de markt hoort ook meer maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de markt: duurzaam ondernemen.

2.5.2 Onzekerheid in investeringskosten

Bij de klimaat- en wateropgaven gaat het om enorme investeringen voor grootschalige en ingrijpende maatregelen. Een goed voorbeeld hiervan is PKB Ruimte voor de Rivier. In dit projectenprogramma worden 40 ingrijpende maatregelen in het stroomgebied van de Rijn en de Maas georganiseerd. De totale kostenraming bedraagt maar liefst 2 miljard euro. Naast de hoge investeringssom is de onzekerheid in de omvang en de tijdshorizon van (de consequenties van) klimaatverandering groot. De diverse klimaatscenario's kennen een grote bandbreedte waardoor realistische kostenramingen zeer moeilijk zijn. Bovendien kunnen deze aan verandering onderhevig zijn door nieuwe klimaatvoorspellingen gedurende de vaak langdurige projecten. Met andere woorden, de grens van het project en de bijbehorende investeringskosten zijn onduidelijk en onzeker op langere termijn. Private investeerders zullen terughoudend zijn vanwege onbekende kosten en risico's.

2.5.3 Onzekerheid in baten

De omvang van de baten als gevolg van gedane investeringen is onzeker omdat deze slechts voorspeld kunnen worden op basis van schattingen en aannames (klimaatscenario's). Daarnaast is een groot deel van de baten niet-financieel, of in ieder geval niet direct monetair uit te drukken. De maatschappelijke baten vallen toe aan het collectief en niet (direct) aan de investeerder. Ook zijn maatschappelijke baten moeilijk toe te schrijven aan bepaalde investeringen.

De investeringen voor de klimaat- en wateropgaven dienen vooral het algemeen belang door het afdekken van overstromingsrisico's, milieurisico's en gezondheidsrisico's. Het verkleinen van de kans op overstroming en het beperken van de gevolgen is een zeer doelmatige aanpak maar genereert geen geldstromen. Als er al sprake is van 'terugverdientijden' dan gaat het in elk geval om een *lange* tijdshorizon. De investeringen voor de klimaat- en wateropgaven kennen een langdurige aard. Deze onzekere baten en onbekende risico's veroorzaken een afwachtende houding van investeerders.

2.5.4 Grensoverschrijdende problematiek

De klimaat- en wateropgaven overschrijden bestuurlijke, functionele en geografische grenzen. Dit vraagt afstemming en samenwerking tussen tenminste 5 ministeries, alle lagere overheden maar ook met bovenstrooms gelegen landen. Daarnaast is koppeling van verschillende geldstromen nodig voor het realiseren van samenhangende maatschappelijke functies en doelen. Gezamenlijke inbreng van financiële middelen (over departementale grenzen heen) is geen eenvoudig proces omdat er moeilijke vragen gaan meespelen:

- Hoe verhoudt een bepaalde investering van een bepaalde partij x zich tot het samengestelde maatschappelijke doel van x, y en z tezamen?
- Welke (functioneel) doel weegt het zwaarst, wiens verantwoordelijkheid is het en welke gevolgen heeft dat voor de inbreng van die partij?

Dit is complexe materie met veel grijs gebied, waar grensoverschrijdend denken vereist is om tot passende integrale oplossingen te komen.

2.5.5 Urgentie

Voor de waterveiligheid is de noodzaak tot het nemen van maatregelen direct duidelijk uit de overstromingsrisico's en de maatschappelijke/financiële gevolgen daarvan. Sinds het extreme hoogwater in 1993 en 1995 in het rivierengebied en de dijkdoorbraak bij Wilnis is de urgentie van de uitvoering van maatregelen geen publiekelijk discussiepunt meer.

Bij de uitvoering van de KRW is ook sprake van urgentie, zij het dat deze minder grote gevolgen heeft. Er bestaat bij de KRW geen inspanningsverplichting zoals deze voorheen gold maar resultaatsverplichting. Het niet voldoen aan de richtlijn voor 2015 (met maximaal uitstel tot 2027) wordt bestraft met boetes.

De uitvoering van de KRW kan niet los worden gezien van de klimaat- en wateropgaven. Maatregelen zullen elkaar immers over en weer beïnvloeden omdat watersystemen nu eenmaal samenhangen. Dit betekent dat de urgentie van de waterveiligheid en van de uitvoering van de KRW ook interfereren. Kortom, zowel qua waterveiligheid als qua waterkwaliteitsvraagstukken (vanuit de KRW) bestaat urgentie voor het uitvoeren van maatregelen.

2.5.6 Inkomsten wateroverheden

De financiering van de Nederlandse watersector vindt deels plaats vanuit de algemene middelen van het Rijk (waterveiligheid) en gedeeltelijk uit decentrale tarieven en heffingen. Deze tarieven en heffingen zijn volledig kostendekkend en worden opgelegd aan burger en bedrijfsleven [Havekes et al; 2004]. Het is slechts gedeeltelijk mogelijk de stijgende investeringskosten door klimaatverandering te verhalen op burgers. Vanwege de sterke stijging van tarieven en heffingen de afgelopen jaren is verdere verhoging per definitie een politiek-bestuurlijk "gevoelig" onderwerp. Bovendien kunnen zwaardere lasten voor burgers leiden tot maatschappelijke weerstand.

2.6 Sleutelbegrippen (nieuw) waterbeleid

Deze paragraaf bespreekt een aantal sleutelbegrippen in het actuele waterbeleid.

2.6.1 Doelmatigheid en transparantie

Doelmatigheid en transparantie zijn begrippen die de laatste 10-15 jaar sterk zijn opgekomen. Als toelichting op deze opkomst eerst een terugblik.

Een terugblik

Gedurende de jaren '90 kwam vanuit sociaaleconomische hoek veel kritiek op te hoge kosten en inefficiëntie bij de Nederlandse drink- en afvalwaterbedrijven. De marktvorm zonder voldoende concurrentieprikkels, het natuurlijke monopolie en het gebrek aan een onafhankelijk controlerend toezichthouder werden als voornaamste redenen genoemd voor de inefficiëntie en te hoge kosten. Critici/onderzoekers stelden in 1997 dat respectievelijk 15% en 30% efficiëntiewinst bij drinkwater en afvalwater tot de mogelijkheden behoort [Dijkgraaf et al; 1997]. Vermoedelijk onder invloed van neoliberalisme (dreiging van marktwerking en privatisering) is de relatieve inefficiëntie in 2002 afgenomen tot 7% [Van Damme & Mulder; 2006]. Sinds de invoering van de vrijwillige Nederlandse drinkwaterbenchmark in 1997 bedraagt de totale efficiëntieverbetering volgens VEWIN ten minste 20% [VEWIN; 2007]. Uiteraard speelt de schaalvergroting van de laatste decennia hierin ook een aanzienlijke rol.

Met deze terugblik in het achterhoofd is het niet vreemd dat doelmatigheid de laatste 10-20 jaar steeds belangrijker is geworden. Alhoewel de eerste kritiek op te hoge kosten en inefficiënte vooral gericht was op het drinkwater is er in de volledige breedte van de waterketen verandering zichtbaar. Er is hard gewerkt aan het opzetten van *benchmarking* voor de taken in de waterketen. VEWIN heeft in september 2007 de derde benchmark gepresenteerd, de Unie van Waterschappen heeft inmiddels 2 benchmarks uitgevoerd terwijl Rioned in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) sinds 2001 de eerste benchmark voorbereid en uitvoert [Samen werken aan water; 2008].

De focus op doelmatigheid is slechts gedeeltelijk overgeslagen naar de waterhuishouding (waterveiligheid, zorg voor oppervlaktewater en regionaal waterbeheer) omdat die delen moeilijker te analyseren zijn in financiële zin. Bovendien lenen de taken van de waterketen (drinkwater, riolering en afvalwater) zich – in tegenstelling tot de waterhuishoudingstaken – voor vergelijking met andere netwerksectoren (post, telefonie etc.) [Van Damme & Mulder; 2006].

De focus op doelmatigheid is niet alleen voortgekomen uit de kritiek uit sociaaleconomische hoek maar heeft ook te maken met de reeds eerder genoemde trends. Het bedrijfsmatiger opereren van de overheid, meer klantgerichtheid van overheden en de steeds kritischer wordende (‘mondige’) burger die wil dat zijn geld goed besteed wordt. Dit vereist van de overheid meer doelmatigheid maar ook *transparantie*. De burger wil inzicht in hoe en waaraan zijn geld besteed wordt.

Dit komt ook terug in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en Bestuursakkoord Waterketen (BWK). De begrippen doelmatigheid en transparantie zijn hierin namelijk sleutelwoorden. Beide beleidsdocumenten noemen een regionale aanpak en onderlinge samenwerking als mogelijkheden voor het vergroten van doelmatigheid en transparantie. Diverse publiekscampagnes (Nederland leeft met Water, Leven met water etc.) laten ook zien hoe overheden actieve betrokkenheid en draagvlak onder burgers en bedrijven proberen te verkrijgen.

Het bovenstaande toont aan hoe samenwerking onderling tussen waterbedrijven maar ook met burgers en bedrijven in toenemende mate in de belangstelling staat.

2.6.2 Kennisuitwisseling en innovatie

Nederland heeft dankzij een eeuwenlange strijd tegen water – met als hoogtepunt de Deltawerken en als ‘dieptepunt’ 50% van Nederland onder zeeniveau – een indrukwekkende internationale reputatie op watergebied. Deze reputatie is meer dan alleen de *natte waterbouw*. Het drinkwater is van ongekennde kwaliteit; nergens vindt men zulke hoge kwaliteit drinkwater voor een relatief lage prijs.

Het besef van deze reputatie en de mogelijkheden ervan is de laatste jaren sterk gegroeid: de Nederlandse waterkennis en ervaringen zijn internationaal te vermarkten. Men is de economische waarde van de Nederlandse waterkennis gaan erkennen. Dit blijkt ook uit het feit dat *water* als sleutelgebied aangemerkt is door het kabinet en het Ministerie van Economische Zaken.

Deze waterkennis is sterk verkokerd en versnipperd [NWP; 2002] waardoor kennisuitwisseling tussen partijen nodig is om innovatie en het vermarkten van deze rijke waterkennis mogelijk te maken. De benodigde intensieve samenwerking tussen overheden en bedrijven moet actief tot stand worden gebracht. Het Netherlands Water Partnership (NWP) is een platformorganisatie die zich sterk maakt voort het bundelen van publiek-private krachten.

2.6.3 Duurzaamheid

Duurzaamheid is net als bij energie- en milieubeleid ook binnen het waterbeleid een sleutelbegrip. Duurzaam waterbeheer heeft oog voor de lange termijn en maakt waterbeheer bestendig voor huidige en toekomstige generaties. Uiteraard spelen de klimaat- en wateropgaven hierin een prominente rol.

Duurzaam waterbeheer kan op verschillende manieren toegepast worden. Hieronder enkele voorbeelden:

- Het verkorten van kringlopen door meerdere schakels van de waterkringloop of de gehele kringloop bij één partij onder te brengen (bijvoorbeeld waterketenbedrijf Waternet).
- Het hergebruiken van (afval)stoffen uit afvalwater. Door samenwerking met producenten van afvalstoffen en (her)gebruikers van afvalstoffen kan de druk op water en milieu verkleind worden en structurele oplossingen worden gerealiseerd.

- Het afkoppelen van hemelwater van het rioleringsstelsel verkort de (stedelijke) waterkringloop en ontlast de riolering en afvalwaterzuivering (bijvoorbeeld infiltratie door middel van wadi's).
- Gebiedsgerichte benadering waarin koppeling van nutsfuncties ontwikkeld wordt (koppeling energie & water: warm tapwater vanuit restwarmte elders etc.)

Duurzaamheid in het waterbeheer heeft ook alles te maken met samenwerking tussen overheden en private partijen om te komen tot structurele oplossingen.

2.6.4 Terugkerend sleutelbegrip: Samenwerking

Voorgaande drie paragrafen benoemen drie sleutelbegrippen in het actuele waterbeleid. De overeenkomst tussen deze 3 beleidsdoelen is dat de oplossing deels of geheel in samenwerking gelegen is. Samenwerking is het terugkerende sleutelbegrip. Met de transitie in het waterbeheer (zie 2.3) is *samenwerking* steeds belangrijker geworden [WaterKIP; 2006]. Wat is er terecht gekomen van deze beleidsimpuls en goede voornemens?

In de waterketen zijn een groot aantal samenwerkingsverbanden opgericht. Door de website Samenwerkenaanwater van de koepelorganisaties in de waterketen zijn maar liefst 300 samenwerkingsinitiatieven geïdentificeerd. De inhoud van deze samenwerkingsverbanden betreft voornamelijk gezamenlijke planvorming (202x) en exploitatie (112x). Een kleinere groep (32x) betreft een specifiek project. Opvallend bij deze samenwerkingsinitiatieven is dat het alleen publiek-publieke samenwerking betreft. Er zijn 26 horizontale en 308 verticale samenwerkingsverbanden onderscheiden. Horizontale samenwerking wil zeggen: gemeenten onderling, waterschappen onderling. Verticale samenwerking betreft integratie van taken in de waterketen, dus samenwerking tussen gemeente en waterschap, drinkwaterbedrijf en waterschap etc. De oprichting van het eerste waterketenbedrijf Waternet in Amsterdam is hier de meest vergaande vorm van. Alle waterketentaken zijn geïntegreerd en in één hand bij Waternet.

Hoofdpunten hoofdstuk 2 – De Nederlandse watersector

- De historische achtergrond van de watersector en de aard van de waterbeheertaken verklaren de publieke dominantie en gedeeltelijke monopoliepositie in de sector.
- Drie macro-ontwikkelingen (klimaatverandering, verschuivingen verantwoordelijkheden overheid-markt en afname vanzelfsprekendheid financiering door overheid) hebben geleid tot een transitie in het waterbeheer: noodzaak integrale en gezamenlijke aanpak, meer samenhang waterketen en watersysteem en de expliciete koppeling met ruimtelijke ordening.
- Als gevolg van de genoemde ontwikkelingen is er sprake van toenemende complexiteit in de watersector. Samenwerking *binnen* maar ook *tussen* organisaties onderling wordt daarom steeds belangrijker om tot duurzame oplossingen te komen.
- De sterke groei van het aantal publiek-publieke samenwerkingsverbanden illustreert deze behoefte en noodzaak aan intensieve samenwerking binnen de watersector.

3 Publiek-private samenwerking

Het voorgaande hoofdstuk beschreef een aantal maatschappelijke trends en de consequenties daarvan voor de Nederlandse watersector. Dit hoofdstuk beziet de maatschappelijke ontwikkelingen vanuit een andere invalshoek, namelijk die van publiek-private samenwerking (PPS). Deze ontwikkelingen verklaren namelijk de opkomst van de samenwerkingsvorm PPS in de laatste decennia. Achtereenvolgens komen aan de orde: de context van PPS, de gekozen omschrijving van PPS, kenmerken van deze samenwerkingsvorm en de redenen om PPS toe te passen (meerwaarde).

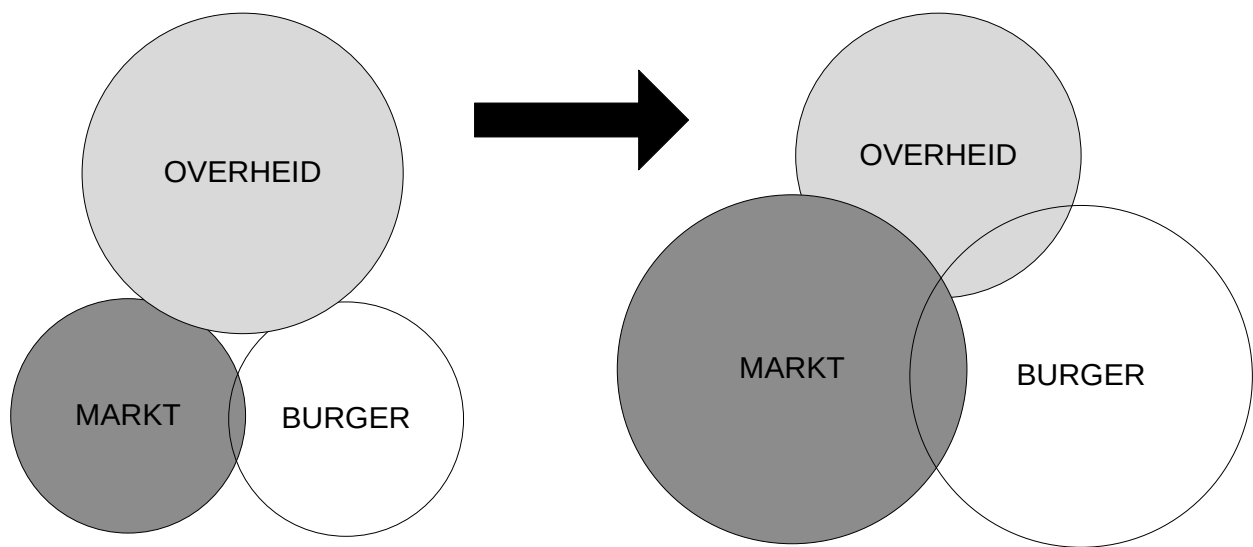
3.1 Context publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking is niet iets van de laatste tijd. PPS wordt wereldwijd al tientallen jaren toegepast in aandachtsgebieden als zorg, onderwijs, stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en ontwikkelingshulp. In Nederland heeft de toepassing van PPS-projecten zich tot nu toe echter vooral beperkt tot infrastructurele en gebiedsontwikkelingsprojecten [Kenniscentrum; 2001]. Hierop wordt later nog nader ingegaan. Nu eerst een schets van de context waarin PPS als samenwerkingsvorm is opgekomen.

3.1.1 *Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en burger*

De eerdergenoemde maatschappelijke trends (zie hoofdstuk 2) hebben grote invloed op de politieke, sociale en economische ontwikkeling van Nederland. Bovendien beïnvloeden deze ontwikkelingen en hun gevolgen de verhoudingen tussen overheid, markt en burger. De overheid trekt zich terug en richt zich meer op haar kerntaken. Met deze terugtrekkende beweging neemt de noodzaak tot participatie van markt (en eventueel burger) bij traditionele overheidstaken toe. Ook impliceert deze ontwikkeling dat de overheid voor haar functioneren meer en meer afhankelijk wordt van private (belanghebbende) partijen. Deze toenemende afhankelijkheid geldt overigens evengoed andersom, dus de markt die afhankelijker wordt van de overheid als opdrachtgever. Zodoende groeit uiteindelijk de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en markt [Montfort; 2004].

In figuur 3-1 zijn de veranderende verhouding tussen overheid, markt en burger weergegeven. De overheid trekt zich terug (cirkel wordt kleiner) terwijl de markt en de burger juist naar elkaar én naar de overheid toe bewegen. De rol van deze laatste twee groeit (cirkel wordt groter) en daarmee ontstaat ook meer overlap tussen overheid, markt en burger.



Figuur 3-1: Veranderende verhoudingen overheid, markt en burger: groeiende overlap.

De overheid acteert daarnaast steeds meer outputgericht. Sturing is meer en meer gericht op de uitkomst van het proces dan op de inhoudelijke aspecten. Zo fungeert de eindverantwoordelijke overheid als regisseur terwijl private partijen steeds meer uitvoerend participeren. Daar waar de overheid meer en meer wordt beoordeeld op geleverde prestaties door de maatschappij (markt en 'mondige burger') neemt de noodzakelijke participatie van belanghebbende partijen ook toe [Montfort; 2004]. Overheidsmanagement verandert en de scheidslijnen tussen overheid, markt en burger worden vager [Bult-Spiering & Dewulf; 2006].

3.1.2 Governance

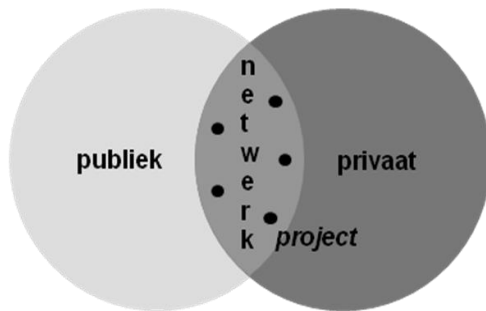
Deze veranderingen in de verhouding tussen overheid, markt en burger en het accent op 'output' en prestatie van het proces zijn te vangen in de term *governance* (letterlijk vertaald: besturen en beheersen). Governance betekent meer focus op *proces* en prestatie dan op bestuurlijke grenzen maar ook het erkennen van toenemende onderlinge afhankelijkheid van organisaties. Het groeiende belang van *governance* wordt door verschillende auteurs verklaard, bijvoorbeeld [Stoker; 1997], [Pierre & Peters; 2000] en [Montfort; 2004]. Het centrale thema in deze verklaringen is de veranderende rol van de overheid [Bult-Spiering & Dewulf; 2006].

Volgens Montfort is de essentie van *good governance* ('goed bestuur') het streven naar betrokkenheid en deelname van alle actoren. Het belang van *governance* heeft daarom "zowel betrekking op individuele organisaties en de publieke sector als geheel, als op de interactie van alle actoren in het publieke domein: lokale, regionale en centrale overheden, private partijen, burgers en belangengroepen" [Montfort; 2004].

3.1.3 Netwerk

De betrokkenheid van veel partijen met elk eigen belangen veroorzaakt complexe, dynamische interactiepatronen tussen overheid, markt en burger (gebruiker). Deze wisselwerking tussen publieke en private partijen is te typeren als een netwerk:

“Netwerken zijn veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen” [Teisman; 1998].



Een netwerk ontstaat in de overlap tussen het publieke en het private domein. Een project vindt plaats binnen het overlappende deel van het netwerk. Dit is schematisch weergegeven in figuur 3-2.

Figuur 3-2: Een project als geactiveerd deel van een netwerk in de overlap tussen publiek en privaat [Bult-Spiering; 2006].

Een netwerkstructuur wordt gezien als een derde coördinatiestructuur van economische organisatie en staat tussen de andere twee structuren, markt en hiërarchie, in [Bult-Spiering et al; 2005].

Kenmerken van een netwerk zijn:

- Pluriformiteit, dat wil zeggen: veel actoren met elk eigen belangen.
- Complementaire activiteiten en kwaliteiten.
- Wederzijdse afhankelijkheden (waardoor *commitment* ontstaat tussen actoren).
- Streven naar wederzijdse opbrengsten.

Ontleend aan [De Bruijn en Ten Heuvelhof; 1999], [Teisman; 1998] en [Bult-Spiering et al; 2005].

Behalve in de ruimtelijke ontwikkeling ontstaan ook in andere beleidsvelden netwerkstructuren als gevolg van toenemende overlap tussen publieke en private partijen [Bult-Spiering et al; 2005]. Door deze overlap tussen handelen, doelen en belangen van publieke en private partijen neemt de vervlechting tussen publieke en private partijen toe [De Bruijn en Ten Heuvelhof; 1999]. Het ontstaan van netwerkstructuren bij interorganisatorische samenwerking is een belangrijke prikkel voor de opkomst van publiek-private samenwerking. Publiek-private samenwerking is namelijk bij uitstek een samenwerkingsvorm die past binnen deze behoefte en noodzaak tot samenwerking tussen organisaties [Kouwenhoven; 1991].

3.2 Definitie publiek-private samenwerking

Voordat dit hoofdstuk nader ingaat op de kenmerken van PPS is het van belang om te duiden welke omschrijving van PPS in dit onderzoek gehanteerd wordt.

3.2.1 Omschrijving PPS

De term publiek-private samenwerking (PPS) is langzamerhand verworpen tot een zogenaamde containerterm. Zowel in de media als door publieke en private partijen worden verschillende betekenissen van PPS door elkaar gebruikt en bestaat weinig overeenstemming over wat PPS inhoudt [Hertogh & Heijer; 2005]. Ook wetenschappers discussiëren over wat PPS nu precies is.

In het vooronderzoek zijn 12 verschillende definities van PPS bekeken met elk een eigen accent. Voor dit onderzoek is het vooral belangrijk dat de omschrijving *herkenbaar* is voor partijen binnen de watersector (ten behoeve van de interviews) maar ook *helder* over welke samenwerkingsvorm wel en niet past binnen de omschrijving. Op grond van deze overwegingen is gekozen voor onderstaande omschrijving¹. Het betreft hier de veelgebruikte omschrijving van het Kenniscentrum PPS, aangevuld met het aspect risicodragend om het onderscheid met andere samenwerkingsvormen te benadrukken.

Publieke en private partijen werken risicodragend samen aan een gezamenlijke doelstelling waarbij dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid meerwaarde ten opzichte van de traditionele rolverdeling optreedt: meer kwaliteit voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheden.

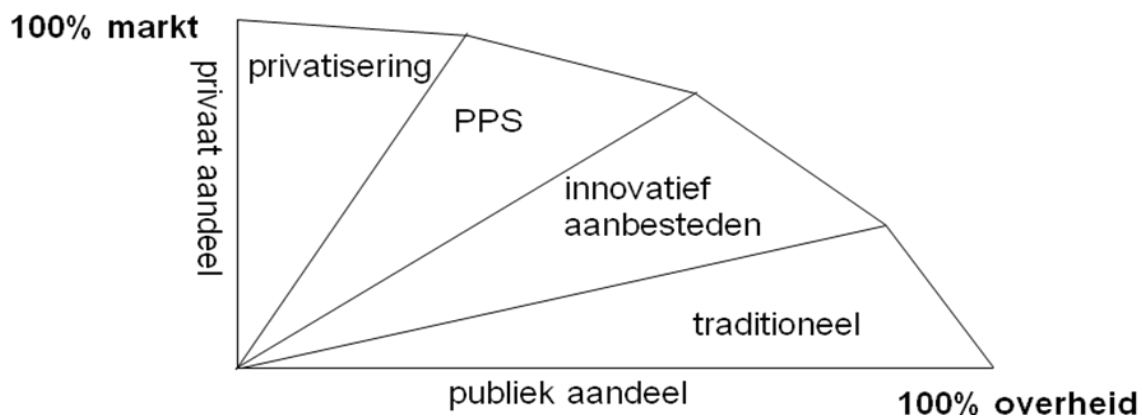
Essentieel in de definitie is ook het begrip meerwaarde. Dit is gedefinieerd ten opzichte van de traditionele rol waarin partijen de zaken aanpakken zoals ze altijd al gewend zijn, met een strikte scheiding tussen publieke en private taken. PPS wijkt dus af van de traditionele rolverdeling; private partijen gaan traditioneel publieke taken (mede) uitvoeren of andersom.

3.2.2 De positie van PPS in het publiek-private spectrum

Ter verduidelijking van het onderscheid met andere vormen van interactie/samenwerking tussen publieke en private partijen, licht deze paragraaf de positie van PPS in het publiek-private spectrum toe.

Termen als PPS, privatisering en Private Finance Initiative (PFI) worden ten onrechte als synoniemen gebruikt wat de begripsverwarring vergroot [Dewulf et al.; 2004]. In beginsel kan elke vorm van samenwerking in het publiek-private spectrum met PPS worden betiteld [Börzel & Risse; 2002], maar is een andere term niet noodzakelijk onjuist.

¹ Deze definitie is een door de auteur aangepaste definitie van [Kenniscentrum PPS; 1999]



Figuur 3-3: Vier tussenvormen van interactie in het publiek-private spectrum [Bult-Spiering; 2006].

Figuur 3-3 geeft een vereenvoudigd beeld van het publiek-private spectrum weer. Deze weergave onderscheidt grofweg 4 tussenvormen van interactie tussen overheid en markt. Het spectrum kent 2 uitersten: volledig publiek en volledig privaat.

In de volledig publieke situatie zijn alle kosten en risico's voor rekening van de overheid. Dit is het geval bij klassieke overheidstaken zoals waterbeheer en (drink)waterzuivering. De overheid is verantwoordelijk voor beheer, onderzoek- en ontwikkeling, financiering en nieuwbouw. In het laatste geval treedt zij op als opdrachtgever en stelt gedetailleerde inhoudelijke eisen door bijvoorbeeld een Programma van Eisen of bestek, op basis waarvan de private partijen (ingenieursbureaus en aannemers) het werk kunnen realiseren.

Bij de volledig private situatie zijn de volledige kosten en risico's overgedragen van de overheid aan één of meer marktpartijen. Klassieke overheidstaken worden overgedragen inclusief allocatie van eigendom (energie, post en telefonie). Dit verschijnsel heet *privatisering* en is nadrukkelijk niet hetzelfde als PPS.

Tussen deze twee uitersten bevinden zich innovatief aanbesteden en PPS en deze begrippen zijn niet strikt gescheiden zoals figuur 3-3 laat zien maar enigszins verweven. Innovatief aanbesteden is een moderne wijze van aanbesteden in geïntegreerde contractvormen (*Design & Build*, *Design & Construct*, *Build Own & Operate*) zonder dat hierbij sprake is van het volledig of gedeeltelijk overnemen van traditioneel publieke taken (bijvoorbeeld de financiering) door de (private) aanbieder. Bij de genoemde contractvormen worden traditioneel afzonderlijk uitbestede taken (ingenieurswerk en aannemerswerk) geïntegreerd in één contract. Er is nog geen sprake van het loslaten van de traditionele rolverdeling door de overheid. Het *Operate* deel is vaak nog beperkt in duur of omvang.

Innovatief aanbesteden omvat echter ook volledig geïntegreerde contractvormen (*DBFM & DBFMO*). Deze contracten omvatten ook de *Finance, Maintenance en Operations*, waarmee de (private) aanbieder risicodragend participeert omdat hij verder gaat dan zijn traditionele rol, maar waarbij ook de overheid een traditioneel eigen taak loslaat. Deze contractvormen vallen dus onder de definitie van PPS.

De praktijk laat zien dat de grenzen tussen bovengenoemde vormen vaag zijn en ook binnen de genoemde vormen weer diverse varianten mogelijk zijn. Börzel & Risse benoemen zelfs 8 vormen van interactie tussen publieke en private partijen [Börzel & Risse; 2002]. Het blijft dus belangrijk na te gaan of beide partijen afwijken van de traditionele taak om het onderscheid te kunnen maken.

3.3 Vormen van publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking toegepast in projecten kent twee hoofdvormen, namelijk PPS als joint-venture en PPS als concessie.

3.3.1 PPS als joint-venture

Bij PPS in joint-venture vorm is sprake van een intentie- en samenwerkingsovereenkomst met participatie in een opgerichte projectorganisatie [Bult-Spiering et al; 2005]. Zodoende werkt de overheid intensief samen met een marktpartij om een zekere publieke doelstelling te realiseren, eventueel gekoppeld aan een commerciële doelstelling ingebracht door een marktpartij [Kenniscentrum PPS; 1999]. Toepassing van dit model vindt veelal plaats met het doel functies te integreren en/of bij inhoudelijke complexiteit van het project. Partijen dragen gezamenlijk het projectrisico.

3.3.2 PPS als concessie²

In een concessievorm van PPS wordt door de overheid een bepaalde dienst, traditioneel uitgevoerd door één of meer publieke partijen, ingekocht van de markt. De concessiehouder verleent zodoende namens de overheid een dienst, vastgelegd in outputovereenkomsten, aan de maatschappij voor een bepaalde prijs die betaald wordt door een publieke partij. Dit kan bijvoorbeeld een vaste beschikbaarheidvergoeding zijn of een prijs per eenheid zoals tolheffing, die ten deel valt aan de concessiehouder. De eindverantwoordelijkheid (macht en bevoegdheid behorend bij de wettelijke taak) blijft bij de overheid.

Bij de toepassing van dit model is veelal sprake van technische complexiteit van het project en vindt integratie van projectfasen plaats. In deze samenwerkingsvorm ligt de regie bij de publieke partij als opdrachtgever en draagt de private partij de risico's van de bedrijfsvoering [Bult-Spiering et al; 2005]. In beginsel behoort de investering tot de inbreng van de private partij. Althans, dit is de oorspronkelijke insteek van de internationaal bekende naam PFI.

Bij varianten van deze vorm zitten verschillen voornamelijk in de inbreng van middelen en in de risico- en kostendeling. Zo kan de overheid slechts faciliteren (geen direct financieel belang) maar ook participeren en/of productiefactoren beschikbaar stellen inclusief eventuele risico- en kostendeling [Kenniscentrum PPS; 2001].

² Internationaal is deze vorm bekend onder de naam Private Finance Initiatieve (PFI).

3.4 Doel publiek-private samenwerking

Er is reeds beschreven wat PPS is en hoe aan deze samenwerkingsvorm op verschillende wijze invulling kan worden gegeven. Deze paragraaf belicht het nut en doel van PPS: de meerwaarde.

3.4.1 Meerwaarde door synergie

Publiek-private samenwerking heeft als doel: het creëren van meerwaarde [Kenniscentrum PPS; 1999]. Meerwaarde is datgene wat aan waarde of kwaliteit 'extra' ontstaat als gevolg van de gezamenlijke aanpak. Deze 'toegevoegde waarde' is een soort synergie als gevolg van de samenwerking. De synergie ontstaat door de samenwerking en de inzet daarbij van de deskundigheid en competenties van zowel publieke als private partijen [Europese Commissie; 2003]. Publiek-private samenwerking biedt de overheid de mogelijkheid tot het benutten van marktcompetenties. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de overtuiging dat marktpartijen beter in staat zijn kostenefficiënt te werken en potentiële meerwaarde (in kwaliteit, proces etc.) te benutten [Knibbe; 2002]. Voor marktpartijen biedt publiek-private samenwerking interessante commerciële mogelijkheden vanwege bijvoorbeeld gedeelde risico- en kostendeling en omdat nieuwe markten kunnen worden betreden. Deelname van de markt aan klassieke overheidstaken wordt in een PPS immers mogelijk. Gezamenlijke inspanningen kunnen zo maatschappelijke en commerciële belangen combineren wat tot meerwaarde kan leiden [Kenniscentrum PPS; 1999].

3.4.2 Typen meerwaarde

Meerwaarde kan in verschillende vormen optreden. Figuur 3-4 toont vier soorten meerwaarde zoals getypeerd door Bult-Spiering et al.

Inhoudelijke meerwaarde	Financiële meerwaarde
• <i>Integrale benadering</i> • <i>Elkaar versterkende functies</i> • <i>Kwaliteit oplossing neemt toe</i>	• <i>Slimme verdeling risico's</i> • <i>Profiteren van vereveningsmogelijkheden</i> • <i>Betere prijs-kwaliteitsverhouding</i>
Procesmatige meerwaarde	Externe meerwaarde
• <i>Vroegtijdig samenbrengen kennis/ervaring</i> • <i>Afstemming doelen/belangen</i> • <i>Versnelling/verbetering samenwerkingsproces</i>	• <i>Onderlinge afstemming met andere projecten of ontwikkelingen mogelijk</i>

Figuur 3-4: Vier soorten meerwaarde [vrij naar Handboek PPS, pp. 38-39 [Bult-Spiering et al; 2005]].

3.4.3 Meetbaarheid meerwaarde

De meetbaarheid van meerwaarde is tot op het heden onderwerp van discussie [Van Keulen & Hoek; 2003]. Het is om meerdere redenen moeilijk meerwaarde te bepalen:

1. Meerwaarde is doorgaans alleen ‘achteraf’ meetbaar en treedt op ten opzichte van een ideële referentiesituatie (die in werkelijkheid dus niet bestaat).
2. Meerwaarde bestaat deels of geheel uit niet of moeilijk te kwantificeren toegevoegde waarde of kwaliteit.
3. Het relateren van bepaalde activiteiten aan een zeker deel van de gerealiseerde meerwaarde is complex. Activiteiten kunnen uitgevoerd worden door één of meer partijen en er is sprake van overlap tussen deze bijdragen. Het aangeven van eenduidige oorzaak-gevolg-relaties is complex en bovendien gevoelig voor subjectiviteit.

Het aantonen van de meerwaarde van een PPS op objectieve/kwantitatieve gronden is dus lastig. Toch is het belangrijk los te komen van deze discussie over de kwantificeerbaarheid van meerwaarde. Vanuit een meer generiek kader is immers voldoende grond om te stellen dat in een aantal gevallen samenwerking wel degelijk zinvol is. Bijvoorbeeld wanneer de kenmerken van een netwerkstructuur (pluriformiteit, toenemende wederzijdse afhankelijkheid, complementariteit en streven naar wederzijdse afhankelijkheid) van toepassing zijn, zie 3.1.3.

4 Onderzoekskader

Dit hoofdstuk beschrijft het onderzoekskader, dat als basis dient voor de gekozen analysemethode zoals die in het volgende hoofdstuk aan bod komt. In feite verantwoordt dit hoofdstuk de gekozen onderzoeksrichting in de volgende hoofdstukken.

Voorgaande twee hoofdstukken hebben de twee hoofdonderwerpen van dit onderzoek beschreven en uitgelegd. Op basis van deze twee hoofdstukken verkent paragraaf 4.1 de toepasbaarheid van PPS voor de Nederlandse watersector op macroniveau. Op dit niveau worden de kenmerken van de sector als geheel beschouwd. Omdat dit onderzoek tevens de perceptie van PPS in de watersector in beeld wil brengen, is inzicht in het menselijk handelen ook relevant. Aan de hand van de speltheorie gaat paragraaf 4.2 in op de invloed van menselijk gedrag in organisaties, op de toepasbaarheid van PPS.

4.1 Verkenning toepasbaarheid op macroniveau

Deze paragraaf bekijkt de ontwikkelingen in de Nederlandse watersector (zie hoofdstuk 2) vanuit het theoretisch kader van netwerkstructuren en publiek-private samenwerking (zie hoofdstuk 3). Op deze manier wordt een beeld gevormd van de toepasbaarheid van PPS op sectorniveau.

4.1.1 Netwerkstructuur herkenbaar in Nederlandse watersector

Hoofdstuk 2 beschreef de bewegingen in de afgelopen decennia in de Nederlandse watersector. Deze analyse heeft aan de hand van de drie trends (externe ontwikkelingen) zichtbaar gemaakt dat publieke en private partijen in de Nederlandse watersector in toenemende mate wederzijds afhankelijk zijn. Deze groeiende afhankelijkheid is de afgelopen 10 jaar vooral tot uiting gekomen in het grote aantal publiek-publieke samenwerkingsverbanden, zowel nationaal als internationaal. De overlap van verantwoordelijkheden tussen overheid, markt en burger groeit als gevolg van onderlinge toenadering. Er is sprake van een groot aantal publieke én private actoren met elk eigen belangen. Doelen en belangen vallen deels of geheel samen waardoor actoren streven naar wederzijdse opbrengsten. Vanuit deze optiek gezien, neemt ook de afhankelijkheid tussen publieke en *private* partijen binnen het netwerk toe.

Wanneer we de inzichten uit hoofdstuk 3 (verhouding markt - overheid en *good governance*) toepassen op deze bewegingen dan zijn de kenmerken van een netwerkstructuur hierin te herkennen. Dit betekent dat de ontwikkeling van een *netwerkstructuur* ook in de watersector zichtbaar is. Bijvoorbeeld bij het realiseren van waterberging of de aanpak van diffuse bronnen van vervuiling is sprake van wederzijdse afhankelijkheid, overlap van verantwoordelijkheden en meerdere partijen met eigen belangen. Gezien de klimaat- en wateropgaven en het daarbijbehorende toekomstperspectief voor de watersector (zie hoofdstuk 2) is te verwachten dat deze netwerkstructuur zich op korte en middellange termijn verder zal versterken en uitbouwen.

4.1.2 Interorganisatiele samenwerking en PPS

Zoals in hoofdstuk 3 is verwoord, stimuleert het ontstaan van een netwerkstructuur interorganisatiele samenwerking (IOS). Onderlinge afhankelijkheid, overlap en complementariteit tussen partijen creëren immers behoefte en noodzaak tot samenwerking tussen organisaties onderling. Publiek-private samenwerking is een specifieke vorm van IOS, naast publiek-publieke en privaat-private samenwerking.

Deze behoefte aan interorganisatiele samenwerking is volgens Bult-Spiering in andere sectoren, zoals stedelijke vernieuwing en infrastructuur, een prikkel geweest voor de opkomst van publiek-private samenwerking [Bult-Spiering et al; 2005]. Juist in deze sectoren is de netwerkstructuur die stimulerend is voor IOS duidelijk zichtbaar [De Bruijn & Ten Heuvelhof; 1999] en [Teisman; 1998]. De schaarste aan grondstoffen en vele (deels) tegengestelde belangen veroorzaken wederzijdse afhankelijkheid waardoor samenwerking noodzakelijk wordt. Tegenwoordig is in die sectoren private participatie middels PPS een niet ongebruikelijk of zelfs vanzelfsprekend verschijnsel. Bekende voorbeelden van PPS-projecten uit deze sectoren zijn Saendelft en Oostergasfabriek (gebiedsontwikkeling) en HSL-Zuid en A2-Hooggelegen (infrastructuur). Alhoewel de bestaande projecten wisselend succes laten zien, blijft het aantal PPS-projecten groeien [SenterNovem; 2006] en [Ministerie van Financiën; 2008].

Uit deze constatering is af te leiden dat PPS, door actoren in de genoemde sectoren, gezien wordt als zinvolle mogelijkheid om samenwerking te organiseren tussen publieke en private partijen. Kouwenhoven bevestigt dit beeld door te stellen dat publiek-private samenwerking een kansrijke oplossing biedt bij behoefte en noodzaak tot samenwerking tussen organisaties [Kouwenhoven; 1991].

4.1.3 Voorlopige conclusie

Deze paragraaf verkent, aan de hand van de theorie over netwerkorganisaties en interorganisatiele samenwerking, de toepasbaarheid van PPS op sectorniveau. Aan deze verkenning kan een voorlopige conclusie worden verbonden: In de Nederlandse watersector is in toenemende mate een netwerkstructuur zichtbaar (vb. waterberging en aanpak vervuiling). Als gevolg van de ontwikkeling van deze netwerkstructuur groeit de behoefte aan en noodzaak tot interorganisatiele samenwerking. In andere sectoren (stedelijke ontwikkeling en infrastructuur) zijn beide verschijnselen een prikkel geweest voor de totstandkoming van PPS. De totstandkoming van PPS – een verschijningsvorm van IOS – lijkt dus positief samen te hangen met het ontstaan of bestaan van een netwerkstructuur.

In de Nederlandse watersector heeft het ontstaan van een netwerkstructuur tot op heden nog niet geleid tot een toename van PPS. Men past PPS namelijk maar mondjesmaat toe. Dit roept de vraag op waarom publiek-private samenwerking in deze sector niet of moeilijk van de grond komt.

Kennelijk is de vergelijking op basis van kenmerken van de netwerkstructuur en de ervaringen in andere sectoren slechts gedeeltelijk geldig en/of krijgt de behoefte aan en de noodzaak tot interorganisationale samenwerking op andere wijze uiting. Dit laatste lijkt in elk geval gedeeltelijk juist gezien de sterke opleving van publiek-publieke samenwerking (zie 2.6). Verondersteld wordt dat ook andere factoren een rol spelen bij dit achterblijven van de watersector wat betreft de inzet van PPS. Mogelijk is er bijvoorbeeld sprake van een tijdseffect en neemt PPS in de komende jaren alsnog een vlucht. Ook de relatief grote rol van publieke partijen kan relevant zijn voor het achterblijven.

Om meer inzicht te krijgen in deze 'andere' factoren is een meer gedetailleerde blik nodig dan zoals toegepast in voorgaande verkenning op sectorniveau.

4.2 Relevantie menselijk gedrag: Speltheorie

De verkenning op macroniveau uit de vorige paragraaf biedt onvoldoende basis voor een gefundeerde uitspraak over de toepasbaarheid van PPS voor de Nederlandse watersector. Er is een meer gedetailleerde blik vereist om meer inzicht te krijgen in deze toepasbaarheid. Deze paragraaf licht aan de hand van de speltheorie toe waarom – naast meer detail – ook inzicht in menselijk gedrag noodzakelijk is om een scherper beeld van de toepasbaarheid van PPS te krijgen.

Zoals in het volgende hoofdstuk aan bod komt, is de speltheorie tevens één van de theorieën die als basis dienen voor het analysemodel PPS van Bult-Spiering. Dit, samen met de focus op de *perceptie van PPS*, zijn belangrijke redenen om juist de speltheorie hier nader toe te lichten.

4.2.1 Individuele organisaties

De watersector is niet één geheel maar bestaat uit een groot aantal verschillende organisaties. Deze organisaties verschillen in structuur, cultuur, taken en omvang. Bovendien opereren zij elk in een eigen werkgebied met regionale en lokale verschillen. Deze organisaties zijn in feite te vergelijken met allemaal kleine druppels die gezamenlijk één grote watermassa vormen. Met andere woorden: de watersector is dermate opgedeeld dat deze niet als één object gezien kan worden. De toepasbaarheid dient daarom ook op organisatieniveau bekeken te worden. Organisaties vertonen *individueel* namelijk ander gedrag dan wanneer je de sector als geheel beschouwt. Dit is te verklaren uit het feit dat de doelen en belangen van individuele organisaties niet zonder meer overeenkomen met de doelen en belangen van de gehele sector.

4.2.2 Speltheorie

Om het gedrag van individuele organisatie beter te begrijpen dient inzicht te worden verkregen in de interactie van partijen bij het nemen van beslissingen. Voor dit inzicht is beslissingstheorie een zinvol hulpmiddel. Een zeer bekende beslissingstheorie is de *speltheorie* (game theory). Deze theorie modelleert strategische keuzes en gedrag van ‘spelers’ in een besluitvormingsproces. De speltheorie vergelijkt het proces van besluitvorming tussen partijen hierbij met een ‘spel’ waarin verschillende spelers individueel beslissingen nemen. Er zijn meerdere spelers met elk eigen belangen (pluriformiteit). Het resultaat/de beloning van de beslissingen van de spelers hangt zowel af van de eigen beslissing als van die van anderen. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

De speltheorie bestaat in twee varianten, namelijk de coöperatieve en de niet-coöperatieve vorm. Het verschil tussen beide varianten is dat bij de coöperatieve variant bindende afspraken gemaakt kunnen worden tussen partijen terwijl dit bij de niet-coöperatieve niet mogelijk is. Daarnaast is er onderscheid te maken op basis van de beschikbaarheid van informatie over het gedrag van andere spelers. Bij complete informatie beschikken alle spelers over de voorkeuren en belangen van de andere spelers inclusief de beloning die daarbij behoort. Bij incomplete informatie is dit niet zo.

Een belangrijke veronderstelling bij de speltheorie is dat de spelers hun keuzes maken op basis van rationele gronden. Dit betekent dat het gekozen alternatief minstens gelijkwaardig wordt beschouwd in vergelijking met de andere mogelijkheden. Een strategische keuze is niet perse een keuze vanuit eigen belang; voor het nemen van een beslissing door een speler kunnen belangen van andere spelers net zo goed bepalend zijn.

4.2.3 Prisoners Dilemma

Een bekend voorbeeld om het principe van de speltheorie uit te leggen is het Prisoners Dilemma (PD). Dit voorbeeld gaat uit van de niet-coöperatieve variant met complete informatie. Paragraaf 4.2.4 licht deze keuze nader toe.

Het Prisoners Dilemma: een zodanige besluitvormingssituatie dat een door beide partijen ongewenste uitkomst het resultaat is.

Twee gevangenen hebben samen een misdrijf gepleegd. Deze twee gevangenen worden apart opgesloten in van elkaar gescheiden cellen, waardoor onderlinge communicatie is uitgesloten. Beide gevangenen worden afzonderlijk verhoord over het gepleegde misdrijf en staan hierbij voor de keuze:

- de ander **verlinken** of (blijven) **zwijgen**

De twee gevangenen kennen bovendien de consequenties van de mogelijke keuzes. Het dilemma omvat twee spelers, twee mogelijke strategieën per speler en totaal vier uitkomsten. Zie dit schema:

	Gevangene B Zwijgt	Gevangene B Verlinkt
Gevangene A Zwijgt	Beiden 6 maanden gevangenisstraf	Gevangene A: 10 jaar gevangenisstraf Gevangene B: vrijspraak
Gevangene A Verlinkt	Gevangene A: vrijspraak Gevangene B: 10 jaar gevangenisstraf	Beiden 5 jaar gevangenisstraf

Uit onzekerheid over de strategie van de ander zullen beide kiezen voor het *verlinken* van de ander. Als men namelijk zou *zwijgen* en de ander kiest voor *verlinken* dan gaat de ander vrijuit terwijl de eerste 10 jaar gevangenisstraf krijgt. Voor beiden was het beter geweest als elk zou *zwijgen* dan kregen ze beide 6 maanden in plaats van 5 jaar gevangenisstraf.

Geen van beide spelers kan vertrouwen op een onderling gemaakte afspraak of kent de keuze/voorkeur van de andere speler. Daarom is dit voorbeeld de *niet-coöperatieve* variant met *complete informatie*. Beiden volgen de veiligste strategie door te kiezen voor de optie met het minste verlies (de ander verlinken). Deze is gewoonlijk niet gelijk aan de optie met de meeste winst/beste optie voor beiden (zwijgen). Men kiest dus voor het beperken van het verlies op basis van rationele gronden. Oftewel het vermijden van risico's en onzekerheden.

Het mechanisme dat naar voren komt in het PD bestaat in feite uit twee elementen, namelijk:

1. Risicomijdend gedrag
2. Gebrek aan informatie over gedrag -> geen of weinig vertrouwen

4.2.4 Relevantie speltheorie/ Prisoners Dilemma voor Nederlandse watersector

Het is belangrijk (nog) na te gaan in hoeverre de speltheorie en het Prisoners Dilemma (PD) en de veronderstellingen die hierbij gedaan zijn, relevant zijn voor praktijksituaties in de Nederlandse watersector. Pas wanneer deze relevantie is besproken kunnen conclusies worden getrokken.

De eerste veronderstelling is dat er geen sprake is van onderlinge bindende afspraken tussen de partijen (niet-coöperatief). Deze afspraken mogen er ook niet zijn omdat die in strijd zijn met het aanbestedingsrecht. Tevens gaat dit onderzoek over het tot stand komen van een publiek-private samenwerkingsrelatie. In dit 'onderhandelingsproces' is (nog) geen sprake van een overeenkomst (contract) of bindende afspraken. Daarom is sprake van de niet-coöperatieve variant.

De tweede veronderstelling is dat elke speler de beschikking heeft over de voorkeuren van medespelers en de consequenties van de verschillende keuzes (complete informatie). In het geval van het PD zijn de voorkeuren, keuzes en consequenties duidelijk en eenduidig. De werkelijkheid is echter niet zoals voorgesteld in het PD. Door het grote aantal actoren en versnippering van het besluitvormingsproces is de uitkomst van het onderhandelingsproces onzeker. Deze versnippering (van het besluitvormingsproces) geldt zowel voor verschillende overheidslagen als in de tijd. Het totale besluitvormingsproces bestaat uit stukjes besluitvorming verdeeld over de tijd en met verschillende overheden als speler. In werkelijkheid is er dus sprake van *incomplete* informatie. Dit verandert echter weinig aan het principe waarop spelers hun keuze baseren: Het kiezen voor een veilige strategie – de persoonlijk meest voordelige optie – zal bij het ontbreken van informatie over voorkeuren en consequenties van andere keuzes juist eerder versterkt worden door meer onzekerheid. Met andere woorden, de situatie zoals voorgesteld in het PD, de eenduidige keuze met kennis van het effect of resultaat van die keuze, komt niet overeen met de praktijk in de Nederlandse watersector. Echter, het beslissingsprincipe en het mechanisme als gevolg daarvan blijft hetzelfde of wordt zelfs versterkt.

4.2.5 Conclusies speltheorie / Prisoners Dilemma

Aan de hand van het verloop van het besluitvormingsproces volgens de speltheorie en het Prisoners Dilemma is een aantal dingen af te leiden. Het gevolg van het speltheorie-mechanisme is dat de optimale situatie niet zonder meer bereikt wordt. De strategische keuzes van de spelers zijn namelijk afhankelijk van wat er per speler individueel te behalen valt. Elke partij kiest (bij gebrek aan onderlinge afspraken en informatie over gedrag van anderen) de voor de eigen partij 'beste' optie op rationele gronden. Vanwege de neiging van partijen tot het kiezen van de optie met het minste verlies, bereikt men gezamenlijk geen maximale optimalisatie, maar een suboptimale uitkomst.

De vraag is daarom niet of de sector als geheel meerwaarde bereikt of ziet, maar in hoeverre één individuele partij nut ziet van samenwerking. Het inschatten van gedrag van organisaties moet daarom niet alleen op sectorniveau maar juist ook op gedetailleerder niveau uitgevoerd worden.

Om in de Nederlandse watersector optimaal resultaat te bereiken moet de werkelijkheid er anders uitzien dan in het Prisoners Dilemma. Partijen kunnen pas optimaal samenwerken als men niet langer 'gevangen' zit in het PD.

Dit betekent dat het mechanisme ontkracht moet worden door:

- Focus op meerwaarde (in plaats van risicomijdend gedrag)
- Vertrouwen wekken en versterken

In deze twee sporen is ook de tweedeling uit het model van Bult-Spiering terug te zien (zie 5.2). In meerwaarde domineren economische factoren terwijl bij *vertrouwen* de sociologische factoren de hoofdrol spelen.

5 Analysemodel toepasbaarheid PPS

Dit hoofdstuk beschrijft het analysemodel en legt daarmee de basis voor de analyse van de toepasbaarheid van PPS in de hoofdstukken 6 en 7.

Om publiek-private samenwerking in de praktijk te bestuderen maakt dit onderzoek gebruik van het analysemodel PPS van Bult-Spiering. Paragraaf 5.1 licht de keuze voor dit model toe waarna 5.2 dit model beschrijft. De laatste paragraaf 5.3 licht de wijze waarop het model wordt toegepast toe.

5.1 Keuze analysemodel

Dit onderzoek heeft als doel het in kaart brengen van de toepasbaarheid van PPS voor de Nederlandse watersector. Enerzijds vanuit een theoretische benadering en anderzijds door interviews in de praktijk. Ter ondersteuning van de analyse is het zinvol gebruik te maken van een bestaand analysemodel en/of raamwerk. Aangezien PPS een vorm van samenwerking is tussen twee of meer partijen is het mogelijk om gebruik te maken van een sociologische concepten/modellen uit de literatuur over (interactie bij) samenwerking.

Een nadeel van deze modellen is het feit dat deze vrij algemeen zijn en zich niet toespitsen op de bijzondere kenmerken van samenwerking tussen overheid en markt. Het verdient daarom de voorkeur om gebruik te maken van resultaten uit onderzoek dat specifiek betrekking heeft op PPS. Er zijn diverse onderzoeksrapporten over dit onderwerp geschreven, waarin succes- en faalfactoren van PPS-projecten uit de internationale en nationale praktijk worden bepaald. Deze studies zijn echter projectspecifiek en daardoor moeilijk generaliseerbaar naar andere sectoren. Bovendien ontberen deze studies meestal een wetenschappelijke basis.

Bult-Spiering heeft in 2005 een analysemodel voor PPS ontwikkeld dat generieke en specifieke factoren benoemt, die een rol spelen bij het tot stand komen en het functioneren van een publiek-private samenwerking op projectniveau [Bult-Spiering et al; 2005]. Dit model komt aan beide eerdergenoemde bezwaren tegemoet: het model is specifiek toegespitst op PPS als samenwerkingsvorm en het model is niet (alleen) vanuit de praktijk ontstaan maar heeft zijn basis in wetenschappelijke literatuur. Voor zover bekend is dit model hiermee uniek in zijn soort en daarmee een logische keuze bij dit onderzoek. Daarnaast spelen de volgende overwegingen een rol:

- Het analysemodel schept een vrij compleet en breed kader en biedt daarmee structuur en houvast voor de analyse van de toepasbaarheid van PPS.
- De generieke en specifieke kenmerken zijn concreet en zijn daarmee vrij direct te gebruiken.
- Alhoewel het model oorspronkelijk ontwikkeld is voor projecten in de ruimtelijke ontwikkeling zijn de kenmerken voornamelijk gebaseerd op sociaalwetenschappelijke literatuur (bijvoorbeeld: speltheorie en transactiekostenbenadering). Het sociaalwetenschappelijke onderzoek is niet sectorgebonden. Daarom kan redelijkerwijs aangenomen worden dat deze kenmerken ook bruikbaar zijn voor toepassing op andere sectoren zoals de watersector.

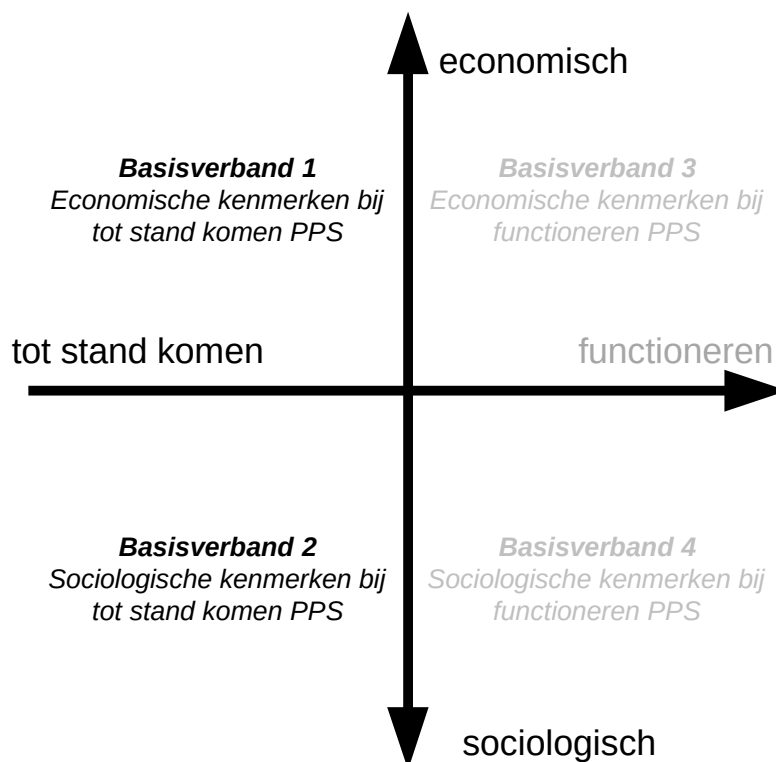
5.2 Beschrijving model

Deze paragraaf beschrijft het analysemodel van Bult-Spiering. Allereerst wordt ingegaan op de structuur van het model, waarna de uitwerking volgt van de factoren die het model onderscheidt.

5.2.1 Structuur model

De structuur van het analysemodel is gebaseerd op vier basisverbanden. De eerste dimensie heeft betrekking op het *tot stand komen* van een PPS versus het *functioneren* van een PPS. De andere dimensie onderscheidt enerzijds *economische* en anderzijds *sociologische* factoren. De combinatie van beide dimensies geeft de vier mogelijke basisverbanden.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de *totstandkoming*, oftewel de eerste 2 basisverbanden. Deze keuze komt voort uit de constatering dat PPS in de watersector geen gemeengoed is en dit onderzoek dat juist wil verklaren. Voor de volledigheid is het complete model integraal opgenomen in bijlage I. Figuur 5-1 toont de structuur van het model. Tevens is het relevante deel voor dit onderzoek met zwart benadrukt.



Figuur 5-1: Basisverbanden analysemodel PPS [Bult-Spiering; 2005].

De basisverbanden 1 en 2 bevatten beide 5 uitgangspunten die relevant zijn bij de totstandkoming van PPS. Basisverband 1 en 2 belichten respectievelijk de economische en sociologische uitgangspunten.

In tabel 5-1 zijn van beide basisverbanden de factoren die het model benoemt opgenomen. Deze weergave is licht aangepast en toegespitst op dit onderzoek.

Economisch	Sociologisch
Ruil schaarse middelen (financiële middelen, personeel, expertise en ruimte/grond)	Bereidheid samenwerking en bewustzijn onderlinge afhankelijkheid
Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat	Erkennen van elkaars recht actief te zijn op specifiek terrein
Complementariteit (middelen, kwaliteiten, activiteiten)	Positieve verwachtingen en perceptie van elkaar
Meerwaarde <i>in of als gevolg van</i> project	Positieve verwachtingen en perceptie samenwerking
Selectiecriteria samenwerkingspartner	Vergelijkbaarheid van de samenwerkingspartners

Tabel 5-1: Kenmerken basisverbanden. Aangepast naar [Bult-Spiering; 2005]

Deze factoren kunnen de totstandkoming van PPS stimulerend, neutraal of remmend beïnvloeden. Stimulerende factoren zijn die kenmerken waardoor volgens het model de kans op de totstandkoming van een publiek-private samenwerking toeneemt.

De volgende twee paragrafen bespreken de factoren en de relatie met de totstandkoming van PPS.

5.2.2 Economische factoren voor de totstandkoming van een PPS

Kouwenhoven stelt dat financieel-economische motieven bij de totstandkoming van samenwerking tussen organisaties een grote rol spelen [Kouwenhoven; 1991]. De beweegredenen voor een PPS zijn daarom transactiegericht en vrij 'hard' van aard. Het model van Bult-Spiering benoemt onderstaande vijf economische factoren.

- Ruil schaarse middelen

Private partijen kunnen schaarse middelen (mede) inbrengen in een samenwerkingsrelatie. Daarom is schaarste van financiële middelen, personeel, expertise en ruimte (grond) stimulerend.

- Wederzijdse afhankelijkheid

Meer onderlinge afhankelijkheid tussen (publieke en private) actoren vergroot de kans op samenwerking omdat dit voor beide voordelen kan bieden. Onderlinge afhankelijkheid is daarom stimulerend. Bij dit criterium ligt de nadruk op 'nieuwe' afhankelijkheden en niet op de traditioneel aanwezige afhankelijkheid tussen publieke en private partijen: het leveren van producten en diensten door bedrijven aan overheden zoals advies- en ingenieurswerk, leveranciers, ontwerp en bouw.

- Complementariteit

Complementariteit van middelen, kwaliteit en activiteiten tussen actoren biedt kansen op synergie bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie en is daarom stimulerend.

- Meerwaarde *in of als gevolg van* project

Het zien van inhoudelijke, financiële, procesmatige of externe meerwaarde (synergievoordelen) is stimulerend voor de totstandkoming van een samenwerkingsrelatie.

- Selectiecriteria samenwerkingspartner

De selectiecriteria die een rol spelen bij de keuze van een publieke/private samenwerkingspartner: (meer) rendement, (meer) efficiëntie, regievoering (in plaats van uitvoering), (meer) concurrentie (betere prijs/kwaliteit) en externe dwang zijn stimulerend voor de totstandkoming van een PPS. Deze selectie vindt plaats onder randvoorwaarde van (Europese) aanbestedingsregels.

Opmerking:

De eerste drie factoren zijn meer feitelijk van aard terwijl de laatste twee ook enige subjectiviteit bevatten omdat er keuzes aan ten grondslag liggen. Daarnaast is het belangrijk in te zien dat de eerste drie factoren in dit onderzoek weliswaar afzonderlijk worden beoordeeld, er is namelijk voldoende onderscheid te maken, maar sterk complementair zijn aan elkaar.

5.2.3 Sociologische factoren voor de totstandkoming van een PPS

Zoals ook in het vorige hoofdstuk besproken, spelen sociologische factoren (ook) een belangrijke rol in de totstandkoming van een PPS. De sociologische - ook wel procesmatige of menselijke - factoren genoemd, bepalen namelijk de perceptie en de beeldvorming. Het model van Bult-Spiering benoemt onderstaande vijf uitgangspunten op basis van onder andere de speltheorie (zie 4.2).

In vergelijking met de economische uitgangspunten zijn deze 'zachter' van aard en dientengevolge minder eenduidig, objectief en kwantificeerbaar. Subjectiviteit – inherent aan perceptie - speelt een grote rol.

- Bereidheid tot samenwerking van actoren en het bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid.
- Erkennen van elkaars recht actief te zijn op specifiek terrein.
- Positieve verwachtingen en perceptie van elkaars uitgangspunten, doelen, belangen, mogelijke inbreng, competentie en betrouwbaarheid.
- Positieve verwachtingen en perceptie van de effecten van de samenwerking op het eigen imago/identiteit en het eigen vermogen tot samenwerken vanuit de cultuur en structuur van de eigen organisatie.
- Vergelijkbaarheid van de samenwerkingspartners op kenmerken als structuur en cultuur, doelen, werkwijzen (*operating philosophy*), expertiseniveau en ideologische consensus (overeenstemming in normen- en waardenpatronen).

Deze vijf factoren maken 'met een positieve score' de totstandkoming van PPS waarschijnlijker en hebben dus een stimulerende invloed.

5.3 Toepassing analysemodel

Deze paragraaf beschrijft op welke manier het analysemodel wordt toegepast in dit onderzoek.

5.3.1 Analysetabel

Het model zoals dat gepresenteerd is in voorgaande paragrafen is niet direct te gebruiken. Er moet nog een vertaalslag plaatsvinden waardoor het model bruikbaar wordt als ‘meetinstrument’. Vervolgens kan hiermee de toepasbaarheid van PPS voor de Nederlandse watersector worden beoordeeld.

Hiertoe is de tabel ontwikkeld zoals weergegeven in figuur 5-2. Aan de linkerzijde zijn de factoren van het analysemodel uit de vorige paragraaf opgenomen en bovenin is de onderverdeling van de Nederlandse watersector weergegeven, zoals besproken in hoofdstuk 2.

TOEGEPAST ANALYSEMODEL IN TABELVORM			WATERKETEN			WATERSYSTEEM	
			Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
ECONOMISCHE FACTOREN	Ruil schaarse middelen	Schaarste financiën					
		Schaarste personeel					
		Schaarste expertise					
		Schaarste ruimte (grond)					
	Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat						
	Complementariteit (middelen, kwaliteiten, activiteiten)						
	Meerwaarde in of als gevolg van project	Inhoudelijke meerwaarde					
		Financiële meerwaarde					
		Procesmatige meerwaarde					
		Externe meerwaarde					
	Selectiecriteria samenwerkings-partner	Rendement/efficiëntie					
		Regievoering					
		Concurrentie					
		Externe dwang					
SOCIOLOGISCHE FACTOREN	Bereidheid en bewustzijn	Bereidheid tot samenwerking					
		Bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid					
	Erkennen van elkaars recht actief te zijn op specifiek terrein						
	Positieve verwachtingen/perceptie van elkaar	Uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng, competentie					
		Betrouwbaarheid					
	Positieve verwachtingen/perceptie samenwerking	Effecten samenwerking op eigen imago/identiteit					
		Eigen vermogen samenwerken vanuit cultuur/structuur					
	Vergelijkbaarheid van de samenwerkingspartners	Structuur en cultuur					
		Doelen					
		Werkwijzen (operating filosofy)					
		Expertiseniveau					
	Ideologische consensus (normen- en waardenpatronen)						

Figuur 5-2: Toegepast analysemodel in tabelvorm

De beoordeling van de toepasbaarheid van PPS vindt plaats aan de hand van bovenstaande tabel. Alle velden in de analysetabel worden doorlopen en beoordeeld op basis van bureauonderzoek (hoofdstuk 6) en op grond van interviews (hoofdstuk 7).

5.3.2 Scoringsmethodiek

De beoordeling vindt plaats door middel van scores met motivatie. Voor de scores wordt een 5-punts Likertschaal gebruikt. De reden dat voor deze kwalitatieve scoremethode is gekozen, is dat door het gebruik van deze schaal moeilijk te kwantificeren gegevens toch ondervraagd kunnen worden en hieraan een *ordening* kan worden toegekend door het ordinale meetniveau van de schaal. Er is gekozen voor een schaallengte van 5 omdat uit onderzoek blijkt dat mensen doorgaans geen zinnig onderscheid meer kunnen maken tussen meer dan 5 verschillende antwoordcategorieën.

Het is belangrijk in gedachte te houden dat er niet gerekend kan worden met gemiddeldes van scores etc. Formeel is deze schaal namelijk alleen *ordinaal* geschaald en kent dus geen gelijke intervallen.

In tabel 5-2 zijn de scorecategorieën weergegeven.

ANTWOORD	<i>niet</i>	<i>nauwelijks</i>	<i>wel/niet</i>	<i>matig</i>	<i>wel</i>	<i>onbekend</i>	<i>niet eenduidig</i>
"SCORE"	--	-	0	+	++	?	

Tabel 5-2: Scorecategorieën

Aanvullend op de 5-punts Likertschaal wordt gebruik gemaakt van “onbekend” en “niet eenduidig”. *Onbekend* wordt ingevuld wanneer geen of slechts zeer gedeeltelijke informatie bekend is. *Niet eenduidig* wordt ingevuld als er geen heldere argumenten (positief of negatief) te noemen zijn.

Er zijn een aantal factoren (vooral bij het praktijkonderzoek) waar een breed spectrum aan meningen en beoordelingen naar voren komt. In de tekst is getracht dit spectrum ook weer te geven; wanneer niet aangegeven gelden genoemde aspecten zowel voor publieke als private bronnen. In de uiteindelijke score is voor het overzicht normaal gesproken slechts één totaalscore opgenomen, enkele uitzonderingen daargelaten.

5.3.3 Invalshoek

Bij de beoordeling van de factoren speelt de perceptie van zowel publieke als private partijen een rol. Deze zijn niet noodzakelijkerwijs hetzelfde. Mogelijk voelt de publieke partij wel een afhankelijkheid, terwijl deze door de private partij niet herkend wordt en vice versa. In dit onderzoek ligt de nadruk op de situatie bij de publieke organisaties, aangezien de *keuze* om te gaan samenwerken primair bij hen ligt. Als gevolg hiervan valt het *zwaartepunt* in dit onderzoek bij de publieke partijen met watertaken.

Dit onderzoek tracht inzicht te verschaffen in de redenen van de beperkte inzet van PPS in de watersector en de veronderstelde ‘weerstand’. Vermoedelijk bevindt deze zich primair bij de publieke partijen, deze partijen hebben immers de keuze om samen te werken met private partijen, maar doen dit niet of nauwelijks in PPS-vorm.

5.3.4 Aggregatieniveau analyse

Het gebruikte analysemodel is in beginsel bedoeld voor analyse op projectniveau, maar sluit gebruik op hogere aggregatieniveaus niet perse uit. Een groot aantal factoren is zowel op project- als op organisatieniveau te toe te spitsen en te beoordelen. Logischerwijs vereist gebruik van het model op (nog) hogere aggregatieniveaus (werkveld- of zelfs sectorniveau) veel zorgvuldigheid.

In het bureau- en praktijkonderzoek is de analyse uitgevoerd op project- en organisatieniveau. Dit sluit namelijk het meest aan op de praktijk en het denkkader van de experts. De totaalscores zijn vooral gemaakt op organisatie- en werkveldniveau, omdat alleen zo recht gedaan kan worden aan de inzichten voortkomend uit de analyse.

6 Resultaten bureauonderzoek

Dit hoofdstuk bespreekt de toepasbaarheid van PPS aan de hand van het model zoals gepresenteerd in het vorige hoofdstuk. Paragraaf 6.1 bespreekt de economische factoren waarna 6.2 ingaat op de sociologische invalshoek. Het totaaloverzicht van de scores en een voorlopige conclusie is opgenomen in paragraaf 6.3.

6.1 Economische totstandkomingsfactoren

Deze paragraaf presenteert de beoordelingen van de economische totstandkomingsfactoren.

6.1.1 Schaarste financiële middelen

Het eerste aspect in het analysemodel is schaarste in middelen, te beginnen met financiële middelen. Naarmate de potentiële samenwerkingspartners meer schaarste ervaren, neemt de kans op totstandkoming van PPS toe.

De publieke organisaties verkrijgen hun financiële middelen door het in rekening brengen van tarieven per eenheid en door belastingen te heffen voor de waterhuishoudingszorg. De berekende tarieven en belastingen voor de taken in de waterketen zijn op dit moment kostendekkend [Havekes et al; 2004]. Er is dus geen sprake van een structureel tekort aan financiële middelen bij de publieke organisaties. Als echter de kosten sterk stijgen, kan dit in de toekomst anders uitvallen want verhoging van deze tarieven en heffingen is een maatschappelijk gevoelig onderwerp omdat het direct de portemonnee van de burger en bedrijfsleven raakt. Zo was er bijvoorbeeld recentelijk een felle discussie over de stijging van de rioolheffingen [VEH; 2008]. In de nabije toekomst is werkelijke schaarste echter niet waarschijnlijk vanwege de kostendekkende heffingen.

Drinkwaterbedrijven hebben ruimschoots eigen vermogen en reserves; de solvabiliteit bedraagt in enkele gevallen zelfs 30% [Van Damme & Mulder; 2006]. Mocht er toch behoefte zijn aan externe financiering dan is dit via de kapitaalmarkt eenvoudig te verkrijgen vanwege de goede solvabiliteitspositie: Financiering aan deze nutsbedrijven wordt daarom beschouwd als (nagenoeg) risicoloos [Van Damme & Mulder; 2006]. Waterschappen en gemeenten hebben weliswaar geen eigen vermogen maar kunnen gunstig (extern) financieren via respectievelijk de Waterschapsbank (Triple A) en de Bank voor de Nederlandse Gemeenten. Deze drie wateroverheden hebben dus een gunstige vermogenspositie. Op grond hiervan geldt dat bij drinkwater en afvalwater *geen* sprake is van schaarste van financiële middelen. Bij de rioleringszorg ligt dit genuanceerder. Er bestaat namelijk een hoge investeringsdruk voor de komende jaren [Rioned; 2005] terwijl de stijging van de rioolheffing bekritiseerd wordt [VEH; 2008]. Bovendien is de rioleringszorg binnen de gemeenten afhankelijk van een eigen bijdrage vanuit het gemeentefonds. De hoogte van deze bijdrage stellen gemeenten zelf vast. Op dit moment is de verwachting dat er *nauwelijks* schaarste van financiële middelen bestaat, maar deze zou wel kunnen ontstaan, zeker bij kleinere gemeenten met weinig financiële armslag.

De watertaken in het watersysteem (waterveiligheid en waterbeheer) hebben een meer collectief karakter en dit heeft gevolgen voor de wijze van financiering. Naast de heffing 'waterschapsomslag' vindt financiering plaats vanuit de algemene middelen van het Rijk en eventueel vanuit lagere overheden [Havekes et al; 2004]. De hoogte van deze bijdragen wordt ook vastgesteld door deze partijen. Projecten vanuit de waterkeringstaak zijn doorgaans grootschalig en vergen grote investeringen op korte termijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het projectenprogramma Ruimte voor de Rivier waarmee 2 miljard euro gemoeid is tot aan 2015. Om hiervoor financiering te verkrijgen zijn politieke beleidskeuzes vereist, de waterbeheerders kunnen hier niet zelfstandig over beslissen. Wat hierbij tevens een rol speelt, is dat baten deels of geheel niet-monetair zijn en lange looptijden kennen waardoor hier extra financiering betrokken moet worden. Er is hier derhalve zeker sprake van schaarste van financiële middelen. Bij waterbeheer speelt deze schaarste net zo goed. Er dient hier het komende decennium veel werk verzet te worden. De omvangrijke wateropgaven voortkomend uit het waterbeleid (KRW, WB21 en het NBW) vragen om veelal kleinschalige en decentrale oplossingen [NBW; 2003].

Bovenstaande analyse kan worden samengevat in onderstaande tabel die aangeeft in hoeverre er sprake is van schaarste van financiële middelen.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	--	-	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 6-1: Scores schaarste financiële middelen

6.1.2 Schaarste personeel

Door aanhoudende groei van de Nederlandse economie en toenemende vergrijzing is er sprake van arbeidskrapte in algemene zin. De werkloosheid is sinds eind 2004 met 50% afgenomen [CBS; 2008d]. Voldoende en goed geschoold personeel is schaars. Deze schaarste is ook sectorbreed aanwezig in de watersector en bestaat daarom in alle werkvelden van deze sector.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	++	++	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 6-2: Scores schaarste personeel

6.1.3 Schaarste expertise

Ook voor dit aspect geldt dat een hogere mate van schaarste leidt tot meer kans op PPS. Vanwege het feit dat de zorg voor drink- en afvalwater al decennialang in dezelfde handen is, is het aannemelijk dat deze ook over voldoende expertise beschikken om dit te doen. Op dit moment is deze schaarste er dus niet. Door vergrijzing kan schaarste van expertise echter wel ontstaan.

Bij gemeenten is door kleinschaligheid van de rioleringszorg sprake van een matige schaarste van expertise. De kleinschaligheid betekent tevens een grote kwetsbaarheid vanwege 'het handjevol personeelsleden' [Rioned; 2005]. Kennis van regionale en lokale omstandigheden speelt hierin mee.

Bij het thema waterveiligheid is sprake van matige schaarste van expertise. Alhoewel Rijkswaterstaat maar ook waterschappen door decennialange ervaring bij uitstek kennis hebben van bouw, ontwerp en veiligheid van waterkeringen, vragen het actuele waterbeleid (uitmondend in de klimaat- en wateropgaven) om andersoortige oplossingen. Deze omslag in het waterbeleid, de *transitie* in het waterbeheer houdt ook in dat deze nieuwe/andere kennis benodigd is. Voor het waterbeheer is dit vergelijkbaar. De inpassing van waterberging vraagt kennis van ruimtelijke ordeningsprocessen die niet zonder meer aanwezig is. Dit komt omdat Rijkswaterstaat en waterschappen hier historisch geen kennis van of ervaring mee hebben. De ruimtelijke inpassing vraagt een *ruimtelijke* bril in plaats van de watertechnische/hydraulische. Dit kan een probleem zijn omdat waterbeheerders te veel in hun eigen jargon denken [Van der Heijden et al; 2007]. Waterkwaliteitsvraagstukken vanuit de KRW vragen specifieke know-how die grotendeels nog opgebouwd moet worden bij de waterschappen [NBW; 2003]. Kortom, bij waterbeheer is sprake van matige schaarste van expertise.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	--	+	+	+

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 6-3: Scores schaarste expertise

6.1.4 Schaarste ruimte (grond)

Bij drinkwaterbedrijven bestaat geen directe behoefte naar (meer) eigen grond. De grond die men reeds bezit, waaronder de waterwingebieden is voldoende om de huidige watervraag te dekken. Deze watervraag stagneert namelijk als gevolg van waterbesparingen [VEWIN; 2007]. Er is hier geen sprake van schaarste. Bij afvalwater is dit anders. Door verstedelijking kunnen deze zuiveringen in bebouwd gebied komen te liggen, wat eventueel verplaatsing tot gevolg heeft (bijvoorbeeld RWZI Oost te Zeeburg). Bij het project Harnaschpolder speelde ruimtegebrek bijvoorbeeld ook een rol van betekenis [WaterKIP; 2006]. Daarom is er in het werkveld afvalwater sprake van matige schaarste van ruimte.

Bij de rioleringszorg is ook sprake van matige schaarste van grond. De ondergrond, vaak onder de openbare weg, wordt steeds voller door nieuwe nutsfuncties onder de grond (bijvoorbeeld koudewarmte-opslag of afvalstoffenstromen) naast de bestaande kabels en leidingen. Toenemend gebrek aan beschikbare (openbare) ruimte) compliceert projecten en zorgt ervoor dat niet alles realiseerbaar is.

In het algemeen kan gesteld worden dat grond in Nederland schaars is. Er ligt een claim op ruimte: grond is reeds bestemd en/of in het bezit van private partijen. Logischerwijs heeft deze schaarste het meeste effect op vraagstukken die vragen om ruimtelijke oplossingen in het watersysteem. Het uitvoeren en oplossen van de wateropgaven (zie KRW, WB21 en NBW) vergt juist ruimtelijke oplossingen (meanderen, extra waterberging etc.). De schaarste van grond speelt daarom zowel bij waterveiligheid als bij waterbeheer een grote rol.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	+	+	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 6-4: Scores schaarste ruimte (grond)

6.1.5 Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat

Zoals ook bij de beschrijving van het model in hoofdstuk 3 verwoord gaat het hier om ‘nieuwe’ wederzijdse afhankelijkheid *buiten de traditionele rolverdeling om*.

Waterleidingbedrijven leveren niet alleen (drink)water aan consumenten, maar ook aan grootverbruikers zoals industrie. Deze bedrijven zijn voor hun waterlevering vanwege het natuurlijke monopolie van drinkwaterbedrijven vrijwel altijd aangewezen op de drinkwaterbedrijven, alhoewel zelf zuiveren een alternatief is voor bedrijven. De leveringszekerheid van water is voor deze industriële klanten uiterst belangrijk. Verstoringen in het productieproces zijn immers kostbaar. Andersom zijn de grootverbruikers grote afnemers van de drinkwaterbedrijven en leidt afhaken tot overcapaciteit en hogere kosten per gebruiker (“afhaakproblematiek”). Alhoewel deze afhankelijkheid verschilt per geval is er zodoende sprake van matige wederzijdse afhankelijkheid.

Bij afvalwater is dit anders, omdat industrie doorgaans zelf (voor)zuivert en dus niet afhankelijk is van de zuivering van het waterschap. Andersom is een waterschap wel mede afhankelijk van het aanbod van afvalwater door industrie omdat afhaken overcapaciteit veroorzaakt met hogere kosten per lozingseenheid tot gevolg. Per saldo is er bij afvalwater niet duidelijk wel of geen sprake van afhankelijkheid.

De gemeentelijke organisatie is vaak te klein om de volledige beheerstaken van de rioleringszorg op zich te nemen [Rioned; 2005]. Vanuit het oogpunt van capaciteit is een gemeente daarom afhankelijk van anderen. Dit kunnen zowel publieke als private partijen zijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan is Aquario, een publiek “nutsbedrijf voor rioolbeheer” [Aquario; 2008]. Ook zijn er vele gespecialiseerde private bedrijven die zich richten op (onderdelen van) de rioleringszorg, zie bijvoorbeeld *“Dutch Water Sector 2006-2007”* uitgegeven door het NWP. Binnen de rioleringszorg is er sprake van matige afhankelijkheid.

Bij waterveiligheid hebben de uit te voeren maatregelen een sterke relatie met gebiedsontwikkeling. Historisch hebben Rijkswaterstaat en waterschappen hier geen kennis van of ervaring mee. Dit leidt ertoe dat zij in sterke mate afhankelijk zijn van andere publieke en private partijen om de wateropgaven te realiseren. De grootschaligheid van de maatregelen in combinatie met het korte tijdsbestek vergroten deze afhankelijkheid.

Bij waterbeheer is ook sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Het realiseren van voldoende waterberging maar ook het aanpakken van waterkwaliteitsvraagstukken is lastig zonder andere partijen. De tijdsfactor, de schaarste van middelen (in het bijzonder: grond) en de technische complexiteit veroorzaken en versterken deze afhankelijkheid. Het gaat bij het waterbeheer bovendien om versnipperde en vaak kleinschalige projecten, wat een adequate aanpak bemoeilijkt. Bovendien versterkt dit de (wederzijdse) afhankelijkheid bij de uitvoering van maatregelen.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
+	0	+	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 6-5: Scores wederzijdse afhankelijkheid

6.1.6 Complementariteit

Binnen de publieke waterketen is door jarenlange ervaring reeds expertise aanwezig. De markt bezit op dit punt voornamelijk specialistische aanvullende kennis. Kennis van technische vakgebieden (chemie, werktuigbouwkunde, elektrotechniek) die complementair is aan reeds aanwezige expertise binnen de waterketenorganisaties. Denk hierbij aan een adequate aanpak van probleemstoffen of diffuse lozingen. Deze complementariteit geldt voor de gehele waterketen, maar het meest voor de gemeenten omdat deze juist door de kleinschaligheid extra expertise behoeven.

Deze complementariteit geldt voor het watersysteem evengoed. De grootschalige projecten op korte tijdschalen maken aanvullende competenties qua bedrijfsvoering, management en organisatie vaker noodzakelijk. Deze behoefte ontstaat ook vanuit capaciteitsgebrek bij de wateroverheden. Deze aanvullende kennis en competenties bezit de markt. Bult-Spiering *et al* stellen hierover: “De markt is efficiënt, de markt heeft kennis van uitvoering en professioneel beheer van projecten en de markt werkt klantgericht.” [Bult-Spiering et al; 2005:12].

In tabel 6-6 zijn de scores van de complementariteit opgenomen.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
+	+	++	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 6-6: Scores complementariteit

6.1.7 Meerwaarde in of als gevolg van project

Deze paragraaf bespreekt de potentiële meerwaarde per werkveld in plaats van per criterium. Alleen waar aantoonbaar sprake is van potentiële meerwaarde is een score gegeven. De rest blijft buiten beschouwing. Op deze manier wordt een overzichtelijk beeld per werkveld gegenereerd.

Drinkwater

In de drinkwatersector zijn mogelijkheden tot het behalen van externe meerwaarde. Dit is mogelijk door het koppelen van verschillende nutsfuncties zoals energie en water. Op deze wijze kan warmte beter worden (her)gebruikt en warm water door schaalgrootte energiezuiniger worden geproduceerd. Een bekend voorbeeld hiervan is warm tapwater. Een ander voorbeeld van het combineren van energie en water is koude-warmteopslag waarbij (rest)warmte wordt opgeslagen door water te verwarmen en gebruikt kan worden als energiebron elders. Samenwerking met energiebedrijven en marktpartijen is noodzakelijk voor het combineren van deze nutsfuncties.

Afvalwater & riolering

Uit de eerste resultaten van de afvalwaterakkoorden en Optimalisatie Afvalwater Systeem (OAS) studies blijkt dat er aanzienlijke optimalisatiemogelijkheden zijn voor de waterketen, in het bijzonder bij het afvalwater en de riolering [Nooijen; 2005]. Het betreft hier voornamelijk publiek-publieke samenwerking van waterschappen met gemeenten.

Nu deze ‘interne optimalisatie’ in volle gang is komt ook samenwerking met private ‘derden’ meer in zicht. Door samenwerking met bedrijven kan immers de aanpak aan de bron van prioritaire stoffen en andere verontreinigingen verbeterd worden. Ook kan gezamenlijk gezocht worden naar een structurele oplossing voor diffuse lozingen. Dergelijke oplossingen kunnen kostenvoordeel opleveren voor de producent van de afvalstof. Ook wordt de afvalwaterzuivering ontlast, ten voordele van de zuiveringsbeheerder. Publiek-private samenwerking kan een geschikte samenwerkingsvorm zijn om de winst en risico's van de gezamenlijke aanpak te (ver)delen. Op deze wijze is inhoudelijke meerwaarde mogelijk voor zowel afvalwater als riolering. Kostenbesparingen (financiële meerwaarde) door verdere optimalisatie zullen vooral in het afvalwater optreden.

Watersysteem (waterveiligheid en waterbeheer)

Zoals reeds eerder genoemd vergen de wateropgaven (KRW én WB21) een ingrijpende en grootschalige aanpak met bovendien aanzienlijke ruimtelijke consequenties. Samenwerking met andere organisaties (publiek en privaat) kan alle vormen van meerwaarde opleveren. Inhoudelijke meerwaarde omdat in een gebiedsgerichte benadering functies kunnen worden gecombineerd: meervoudig ruimtegebruik. Zo kunnen kwaliteitsoplossingen bereikt worden, ondanks beperkte beschikbare ruimte. Financiële meerwaarde omdat tijdswinst kan worden geboekt door onderlinge afstemming van plannen. Ook levert het gecombineerd realiseren van oplossingen schaalvoordelen op. Procesmatige meerwaarde door het vroegtijdig afstemmen van belangen waardoor een gezocht kan worden naar gelijkgerichte doelen en aanpak. Externe meerwaarde is mogelijk doordat afstemming kan plaatsvinden met projecten *buiten* de eigen projectscope.

In het watersysteem ligt maximaal potentiële meerwaarde in het verschiet. De grootschaligheid, de complexiteit en het korte tijdspad van de wateropgaven vergen een geïntegreerde aanpak (zie ook 4.3.1). Op deze wijze kan door vroegtijdige afstemming tussen belangen tijdswinst en efficiëntie worden bereikt. Bovendien behoren oplossingen met hogere kwaliteit tot de mogelijkheden.

	Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
Inhoudelijke meerwaarde		++	++	++	++
Financiële meerwaarde		++		++	++
Procesmatige meerwaarde				++	++
Externe meerwaarde	++			++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal		niet eenduidig
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend		

Tabel 6-7: Scores meerwaarde

6.1.8 Selectiecriteria samenwerkingspartner

Drinkwater

De benchmarks sinds 1997 hebben bij drinkwaterbedrijven zijn vruchten afgeworpen: sinds 1997 is reeds 20% efficiëntiewinst geboekt [VEWIN; 2007]. Meer rendement of meer efficiëntie is dan ook geen hot issue (meer) bij de drinkwaterbedrijven. De komst van de nieuwe Drinkwaterwet in 2004 bevestigt dat er geen behoefte aan sturing op meer afstand (regievoering) en/of concurrentie is. Private inmenging is in deze wet immers nadrukkelijk uitgesloten [Van Damme & Mulder; 2006]. Alleen voor activiteiten buiten de publieke taak is samenwerking met andere partijen mogelijk. De motieven die dat soort samenwerking kunnen stimuleren, oftewel selectiecriteria samenwerkingspartner, zijn onbekend en komen in het praktijkonderzoek aan bod.

Afvalwater & riolering

Voor afvalwater is er een matige behoefte aan meer efficiëntie/rendement. Bij riolering is deze behoefte in sterke mate aanwezig. Dit is te verklaren uit het feit dat bij afvalwater reeds 2 benchmarks zijn uitgevoerd terwijl de eerste bij de rioleringszorg nog in uitvoering is. Het meer op afstand sturen – regie voeren – is een beweging die in opkomst is als gevolg van professionalisering. Zo geeft bijvoorbeeld het zogenaamde Vernieuwingsakkoord tussen de Unie van Waterschappen en de Regieraad Bouw, handen en voeten aan *professioneel opdrachtgeverschap*. Het besef van niet alles kunnen en/of willen doen in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen is hierbij van groot belang [Regieraad Bouw; 2006].

Waterveiligheid & waterbeheer

Rijkswaterstaat kiest heel duidelijk voor de sturende rol, waterschappen volgen deze koers in toenemende mate (zie ook vorige item). Regievoering behorend bij professioneel opdrachtgeverschap is voor deze overheidspartijen de aangewezen manier om oplossingen te realiseren. Op afstand sturen levert immers kostenbesparing op en vergroot de flexibiliteit [Haje; 2007]. Capaciteitsgebrek bij de publieke partijen vergroot ook de behoefte aan het op afstand plaatsen van uitvoerende taken en bijbehorende regievoering.

	Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
Rendement/ efficiëntie	--	+	++		
Regievoering	--	+	+	++	++
Concurrentie	--				
Externe dwang	?	?	?	?	?

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal		niet eenduidig
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend		

Tabel 6-8: Scores selectiecriteria samenwerkingspartner

6.2 Sociologische invalshoek

Het analysemodel benoemt complementair aan de economische factoren een aantal sociologische factoren die een rol spelen bij de totstandkoming van een PPS-relatie. Deze factoren zijn echter op basis van bureauonderzoek moeilijk in te schatten omdat er weinig betrouwbaar bronmateriaal over beschikbaar is. Het feit dat er zeer weinig voorbeelden van PPS in de Nederlandse watersector zijn, betekent ook dat er weinig over geschreven wordt in relevante literatuur. Het praktijkonderzoek gaat nadrukkelijk in op deze sociologische factoren (zie 7.3). Hier in het bureauonderzoek wordt volstaan met enkele constatering op basis van literatuur.

6.2.1 Paradox overheid en markt

In het algemeen zijn overheden en marktpartijen moeilijk of helemaal niet te vergelijken [Allison; 1980] en [Smit & Van Thiel; 2002]. Doelen, belangen, activiteiten en rollen kennen vooral verschillen en weinig overeenkomsten. Bult-Spiering *et al* benoemen generieke kenmerken van publieke en private actoren. Deze kenmerken verhelderen de paradox tussen overheid en markt. Bijvoorbeeld: maatschappelijk versus bedrijfseconomisch rendement, algemeen versus belang van aandeelhouders en minimaliseren risico's versus nemen van risico's [Bult-Spiering et al; 2005]. De overheid opereert binnen een groot toetsingskader en is daardoor niet in staat snel mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen en marktbevingen. De markt werkt daarentegen efficiënt, brengt kennis en professionaliteit in en werkt klantgericht [Bult-Spiering et al; 2005]. De vergelijkbaarheid van overheid en markt is niet alleen beperkt, maar volgens Jacobs is er zelfs sprake van twee ethische stelsels die fundamenteel onverenigbaar zijn [Jacobs; 1992]. Verduidelijken deze onverenigbaarheid van publieke en bedrijfsmatige waarden door de verschillen hierin te duiden [Smit & Van Thiel; 2002].

Op basis van deze paradox en onverenigbaarheid tussen overheid en markt, ontstaat het vermoeden dat deze principiële verschillen een belangrijke rol spelen in de discussie over de verandering van de rol van de markt. Wanneer dit vermoeden juist is, is deze normatieve discussie dus ook relevant als het gaat om de toepasbaarheid van publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector. Om dit vermoeden te onderbouwen is een (terug)blik op de ervaringen in andere sectoren nodig.

6.2.2 Ervaringen in andere sectoren

De afgelopen decennia zijn in Nederland in een groot aantal sectoren (zoals energie, bus- en treinvervoer, telefonie en post) discussies geweest over de introductie van marktwerking en privatisering. Van Loef stelt over de aard en inhoud van deze discussies: *“De discussie over marktwerking en privatisering is in hoge mate een politieke-, waar tegenstrijdige opvattingen bestaan over wat publieke verantwoordelijkheden zijn.”* [Van Loef; 2000:2]. Discussiepunten in het verlengde hiervan zijn: regulering (beleid en wet- en regelgeving) en zelfs de *uitvoering* van activiteiten. Van Loef stelt constateert over de inhoud van deze discussies ook vast:

“Al met al is er een grijs gebied ontstaan van uiteenlopende maatschappelijke activiteiten die vroeger binnen het publieke domein vielen, maar waarvan nu het publieke karakter fundamenteel ter discussie staat.” [Van Loef; 2000:2]. In dit grijze gebied bevindt zich ook het spanningsveld waarin de normatieve discussie zich afspeelt.

Publiek-private samenwerking is een verschijnsel dat ook betrekking heeft op dit spanningsveld tussen overheid en markt. Om deze reden rijst het vermoeden dat er ook in de sectoren in Nederland waar PPS steeds meer wordt toegepast (gebiedsontwikkeling en infrastructuur), sprake is geweest van een normatieve discussie. Alhoewel dit vermoeden moeilijk hard te maken is op basis van literatuur, is deze veronderstelling gezien de eerdergenoemde paradox en onverenigbaarheid van publieke en bedrijfsmatige waarden, op z'n minst aannemelijk.

Bij de vraag naar toepasbaarheid van publiek-private samenwerking in de watersector, traditioneel puur publiek domein, is het waarschijnlijk dat (ook hier) een normatieve discussie zichtbaar is of ontstaat. Dit roept de vraag op of en in hoeverre deze discussie ook gevoerd wordt in de watersector. Tevens omvat dit de vraag of reeds helder is vastgesteld hoe de verdeling van verantwoordelijkheden is tussen overheid en markt. Deze vraag speelt op elk vlak opnieuw, omdat de afweging voor elke sector anders is. In een andere context worden doelen, belangen en waarden waarschijnlijk anders gewogen worden. Daarom bestaat geen universeel antwoord op de rolverdeling tussen publieke en private partijen.

6.2.3 Normatieve discussie watersector

Voor de watersector geldt in elk geval dat er grote, nationale belangen op het spel staan, namelijk de waterveiligheid en de volksgezondheid. Aangezien deze belangen zeer groot zijn en primair tot het publieke takenpakket behoren, is het niet verwonderlijk dat de watersector niet vooroploopt voor wat betreft (meer) private inmenging in de publieke kerntaken. In de literatuur is geen eenduidige, gedeelde visie op de rolverdeling in de watersector bekend. Alleen in de drinkwatersector is eind jaren '90 tot 2004 een discussie gevoerd over de rolverdeling, welke uiteindelijk beklonken is in de nieuwe Drinkwaterwet 2004.

Op grond van het voorgaande is de constatering dat de normatieve discussie over de (her)verdeling van rollen tussen publiek en privaat, in de watersector tot op het heden niet in brede kring en op verschillende niveaus gevoerd is.

Het is niet alleen relevant of deze normatieve discussie gevoerd wordt, maar ook hoe en tot hoe ver. Van Loef concludeert: *“Een strikte scheiding is nodig tussen het normatieve kader (het politieke domein) en de uitvoering van activiteiten”* [Van Loef; 2000:5]. Van Loef beschouwt het doortrekken van de normatieve discussie naar de uitvoering van de activiteiten als onwenselijk. De scheiding is volgens hem nodig omdat de laatste discussie voornamelijk rationeel gevoerd behoort te worden en niet alleen op politieke gronden.

Het praktijkonderzoek moet uitwijzen of de normatieve discussie reeds gevoerd wordt, tot hoe ver en wat de inhoud ervan is.

6.3 Resumé

Deze paragraaf bespreekt de kernpunten uit de analyse op basis van het bureauonderzoek.

6.3.1 Economische factoren

In tabel 6-9 zijn de resultaten van de analyse van de toepasbaarheid op grond van het bureauonderzoek opgenomen. In deze tabel staan de scores op de economische factoren genoemd.

TOEPASBAARHEID PPS IN WATERSECTOR OBV BUREAUONDERZOEK		WATERKETEN			WATERSYSTEEM	
		Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
<i>Economische factoren</i>		Waterleiding- bedrijven	Waterschappen	Gemeenten	Rijkswaterstaat, Waterschappen	Waterschappen, provincies
		Zuivering & distributie	Zuivering	Inzameling en transport	Waterkeringen	Regionaal waterbeheer
Ruil schaarse middelen	Schaarste financiën	--	--	-	++	++
	Schaarste personeel	++	++	++	++	++
	Schaarste expertise	--	--	+	+	+
	Schaarste ruimte (grond)	--	+	+	++	++
Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat		+	0	+	++	++
Complementariteit (middelen, kwaliteiten etc.)		+	+	++	++	++
Meerwaarde in of als gevolg van project	Inhoudelijke meerwaarde		++	++	++	++
	Financiële meerwaarde		++		++	++
	Procesmatige meerwaarde				++	++
	Externe meerwaarde	++			++	++
Selectiecriteria samenwerkings- partner	Rendement/efficiëntie	--	+	++		
	Regievoering	--	+	+	++	++
	Concurrentie	--				
	Externe dwang	?	?	?	?	?

LEGENDA		++	wel	+	matig
		0	neutraal	-	nauwelijks
		--	niet	?	onbekend
					niet eenduidig

Tabel 6-9: Totaaloverzicht resultaten analyse toepasbaarheid bureauonderzoek

Opvallend in het totaaloverzicht van deze resultaten is het grote aantal positieve scores in de werkvelden waterveiligheid en waterbeheer. Op basis van het bureauonderzoek zijn in de deze werkvelden vrijwel alle stimulerende factoren voor de totstandkoming van PPS aanwezig.

Binnen de werkvelden afvalwater en riolering is ook sprake van de schaarste van middelen, enige wederzijdse afhankelijkheid en complementariteit. Echter, op grond van het bureauonderzoek is de potentiële meerwaarde beperkt tot slechts 1 à 2 typen meerwaarde. Dit zegt nog weinig over de *omvang*, daar gaat deze analyse ook niet om, maar het laat wel zien dat de kansen hier beperkter zijn in vergelijking met waterveiligheid en waterbeheer. In het werkveld drinkwater is het aantal positieve scores beperkt en toont de analyse alleen potentiële externe meerwaarde. Dit is te verklaren uit het feit dat private inmenging *in* de wettelijk vastgestelde publieke taak in de Drinkwaterwet strikt is uitgesloten. De mogelijkheden voor PPS zijn hier daardoor beduidend beperkter.

6.3.2 Sociologische invalshoek

Vanuit sociologische invalshoek is er geen analyse aan de hand van het analysemodel gemaakt omdat hiervoor de hoeveelheid betrouwbaar bronmateriaal te beperkt is. Daarom is een analyse gemaakt op basis van literatuur vanuit een algemener kader op een hoger aggregatieniveau.

De volgende resultaten uit deze analyse zijn het belangrijkste. Bij de vraag naar de toepasbaarheid van PPS in de watersector, is het ontstaan van een normatieve discussie over de rolverdeling tussen publieke en private partijen waarschijnlijk, gezien de ervaringen uit andere sectoren. In de Nederlandse watersector is er nog geen duidelijke visie op deze principiële keuzes, behalve wat betreft het drinkwater. Het is bovendien belangrijk de scheiding tussen de normatieve en de rationele discussie in het oog te houden. De rationele discussie past meer op lagere aggregatieniveaus, zoals op project- of activiteitenniveau, terwijl de normatieve discussie meer thuis hoort in het politiek-bestuurlijke domein op macroniveau.

6.3.3 Voorlopige conclusie

Samengevat, deze analyse aan de hand van de economische factoren laat een kansrijk beeld zien voor PPS in de Nederlandse watersector, met uitzondering van de drinkwatersector. Op basis hiervan is de verwachting PPS als samenwerkingsvorm terug te zien in de praktijk. Dit is echter slechts sporadisch het geval. De inzichten vanuit de sociologische invalshoek bieden hiervoor een gedeeltelijke verklaring. Voorafgaand aan en bij totstandkoming van PPS, ontstaat een normatieve discussie met een politiek karakter. Het ontbreken van een gedeelde visie in de watersector op de meest geschikte rolverdeling tussen publiek en privaat, en de neiging van de betrokken partijen om ook de uitvoering van activiteiten in de normatieve discussie te betrekken, hebben een remmende invloed op de inzet van PPS. De inzichten vanuit de speltheorie (zie hoofdstuk 4), namelijk: het risicomijdende gedrag, het beperkte vertrouwen en het verschil in doelen en uitgangspunten van de partijen, bevestigen dit beeld. Het praktijkonderzoek gaat nader in op de sociologische aspecten en de normatieve discussie.

Het is belangrijk in te zien dat juist dit onderzoek tracht de discussie over publiek-private samenwerking in de Nederlandse watersector te rationaliseren middels het gebruik van het analysemodel en op die manier hopelijk een bruikbare basis biedt voor nadere discussie over dit onderwerp.

7 Resultaten praktijkonderzoek

Het vorige hoofdstuk besprak de toepasbaarheid van publiek-private samenwerking op basis van bureauonderzoek. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de analyse van de toepasbaarheid van PPS in de Nederlandse watersector op grond van de uitgevoerde interviews. De slotparagraaf beschrijft de kernpunten uit dit hoofdstuk.

7.1 Praktijkonderzoek - Interviews

Het praktijkdeel van dit onderzoek bestaat uit een aantal interviews met deskundigen. Deze paragraaf licht de werkwijze voor dit praktijkonderzoek toe.

7.1.1 Expertpanel

Bij de selectie van de experts is gelet op relevante projectervaring en expertise op het gebied van samenwerking tussen verschillende organisaties in de watersector. Hierbij is getracht de expertgroep zodanig samen te stellen dat uit alle vijf werkvelden van de watersector, de relevante partijen aanwezig zijn. Voor de publieke partijen is een brede expertgroep bereikt terwijl dit voor de private partijen moeilijker te realiseren bleek. Het aantal private partijen dat mogelijk in aanmerking komt voor PPS in de watersector is zeer groot en vanwege het gebrek aan PPS-ervaring in deze sector, is onduidelijk welke van deze partijen potentiële samenwerkingspartners zijn. In bijlage II is de samenstelling van het expertpanel opgenomen. Totaal zijn er 14 interviews afgenomen waarvan 10 bij publieke, één bij een publiek-private en 3 bij private partijen.

Voorafgaand aan de interviews zijn in overleg met de expert een specifiek kennisgebied en één of meer werkveld(en) benoemd waarop hun expertise betrekking heeft. Gedurende het praktijkonderzoek bleek uit de interviews dat de experts doorgaans ook buiten hun huidige functie/organisatie en werkveld kennis en ervaring hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat een expert die werkzaam is bij een waterschap ook zinvolle input kan leveren voor het werkveld riolering.

7.1.2 Uitvoering interviews en vragenlijst

De interviews hebben individueel en face-to-face plaatsgevonden bij de experts op locatie. Van alle interviews zijn audio-opnamen gemaakt zodat na het gesprek de volledige informatie beschikbaar was voor analyse. Dit komt de betrouwbaarheid van de resultaten ten goede. Na afloop van het interview ontving de expert een schriftelijk verslag van het gesprek ter accordering. Zo wordt de geldigheid van de resultaten geborgd. Aan het einde van de interviewronde zijn de resultaten getoetst door deze te bespreken met de interne begeleider die een brede expertise heeft in de gehele breedte van de Nederlandse watersector.

Bij het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een vragenlijst. Het standaardmodel van deze vragenlijst is opgenomen in bijlage III.

Het eerste deel van de vragenlijst volgt de opbouw van het analysemodel zoals besproken in hoofdstuk 5. Gevraagd wordt naar het scoren met motivatie van economische en sociologische factoren. Het tweede deel heeft een meer open karakter en beoogt een beeld te krijgen van de perceptie van publiek-private samenwerking. De open vragen zoeken naar verklaringen voor het achterblijven van de watersector wat betreft de inzet van PPS en naar (extra) aanjagers en drempels voor totstandkoming van PPS.

Vanwege verzadiging (steeds minder nieuwe informatie) en ‘voortschrijdend inzicht’ tijdens de interviews zelf maar ook gedurende het praktijkgedeelte is de vragenlijst nog verder aangescherpt tijdens het praktijkonderzoek. Ook was het mogelijk in de laatste interviews standpunten van andere experts ter discussie te brengen waarmee meer scherpte en diepte bereikt kon worden. Op deze manier is een ‘verrijking’ van het onderzoeksmateriaal gerealiseerd.

7.1.3 Verwerking gegevens

Van alle 14 interviews zijn bondige gespreksverslagen gemaakt. Op grond van deze verslagen wordt het ruwe onderzoeksmateriaal bewerkt tot bruikbare informatie voor dit onderzoek.

Voor de analyse van het gespreksmateriaal is gebruik gemaakt van een methode die aangereikt wordt door Baarda et al. in het Basisboek Open interviewen [Baarda et al; 1996].

1: Schrappen	2: Fragmenteren	3: Labelen	4: Labels ordenen	5: Beschrijven
--------------	-----------------	------------	-------------------	----------------

Figuur 7-1: Verwerking gespreksmateriaal

Het eerste deel van de vragenlijst is voor een groot deels reeds gestructureerd aan de hand van het analysemodel. Dit vereenvoudigde in sterke mate het labelen en het ordenen van het onderzoeksmateriaal. Bij het tweede deel van de vragenlijst, de open vragen, is de informatie in fragmenten opgedeeld en vervolgens gelabeld aan de hand van de gespreksthema's. Door het ordenen van de labels is het mogelijk het gespreksmateriaal geordend en gestructureerd te beschrijven.

7.1.4 Verwerking aanvullende aspecten

In de interviews zijn, naast de vragen direct gekoppeld aan het analysemodel, nog een aantal open vragen gesteld. In de antwoorden van de experts op deze vragen komt nog een aantal aspecten naar voren die in het analysemodel niet direct aan bod zijn gekomen, maar wel van belang zijn bij PPS. De aspecten die direct te koppelen zijn aan de totstandkomingsfactoren die het analysemodel benoemt, zijn in de resultaten van de analyse in 7.2 en 7.3 verwerkt. Enkele van de aanvullende aspecten genoemd door de experts, horen in het analysemodel van Bult-Spiering deels of geheel thuis in het deel dat gaat over het *functioneren* van PPS-relaties. Dit is juist het deel van het model dat in de eerdere analyse buiten beschouwing is gebleven. Klaarblijkelijk achten experts ook enkele factoren die in het model horen bij *functioneren*, reeds van belang bij de totstandkoming van PPS. Er is ook een aantal aspecten die niet direct te koppelen zijn aan de factoren in het originele analysemodel, maar die wel relevant geacht worden voor de totstandkoming van PPS, zie 7.4.

7.2 Economische totstandkomingsfactoren

Deze paragraaf beschrijft de toepasbaarheid van PPS in de Nederlandse watersector aan de hand van de economische totstandkomingsfactoren. De resultaten van het praktijkonderzoek zijn samengevat in paragraaf 7.5. Onderstaande tekst licht de resultaten in detail toe.

7.2.1 Schaarste financiële middelen

Alle experts geven aan dat met het huidige financieringsmodel geen sprake is van schaarste van financiële middelen in algemene zin, voor het verantwoord uitvoeren van de publieke watertaken. De uitvoering van de watertaken vindt kostendekkend plaats en de overheden hebben voldoende alternatieve financieringsmogelijkheden door een gunstige vermogenspositie. Deze financiële onafhankelijkheid geldt ook voor kleinere gemeenten. Alleen in het werkveld Waterveiligheid is sprake van matige schaarste (zich uitend op projectniveau) als gevolg van de enorme investeringsdruk. Ook kan deze schaarste geven bij een langlopend project met vastgesteld budget waarbij een lager indexeringscijfer wordt gebruikt dan de reële inflatie.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	--	--	+	--

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-1: Scores schaarste financiële middelen

7.2.2 Schaarste personeel

Alle geïnterviewden herkennen in hun werkveld toenemende schaarste van personeel. De hiervoor genoemde oorzaken zijn: vergrijzing en de krapte op de arbeidsmarkt. Specifiek voor de watersector worden als redenen genoemd: de 'absolute' schaarste aan goed (technisch) geschoolde mensen en 'een wat stoffig/behoudend imago' van de wateroverheden. Bij de rioleringszorg veroorzaakt de schaarste van personeel ook *kwetsbaarheid*: soms is een handjevol mensen verantwoordelijk voor de rioleringszorg in een middelgrote gemeente. Deze kwetsbaarheid is overwegend ontstaan uit de absolute schaarste van gekwalificeerd personeel, alhoewel ook andere factoren een rol kunnen spelen.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	++	++	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-2: Scores schaarste personeel

Bijna de helft van de experts stelt dat capaciteitsgebrek het gebruik van vergaande vormen van uitbesteden van activiteiten in de hand werkt of leidt tot schaalvergroting. Door enkele experts (publiek en privaat) wordt aangegeven dat interorganisatorische samenwerking (zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerking) ook een oplossing kan bieden.

7.2.3 Schaarste expertise

Een groot deel van de experts identificeert binnen de werkvelden afvalwater, riolering en waterbeheer een toenemende schaarste van expertise. De wateroverheden behouden het liefst zoveel mogelijk expertise intern om onafhankelijk te kunnen blijven (dit werkt PPS niet in de hand). Deze wens blijkt echter moeilijk te vervullen. Als oorzaken voor de toenemende schaarste bij de wateroverheden worden genoemd: uittreding van ervaren mensen en groeiende behoefte aan andere of vernieuwende kennis (afvalwater en waterbeheer). Voor het waterbeheer geldt bovendien dat de benodigde kennis en expertise voor de uitvoering van de KRW nog in ontwikkeling is.

In het werkveld drinkwater wordt door de experts geen of nauwelijks schaarste aan expertise herkend; deze kennis is intern voldoende aanwezig. Bijzondere investeringsprogramma's of een andere 'opgelegde' opgaven (zoals bijvoorbeeld de KRW) spelen bij het drinkwater geen rol van betekenis.

Qua waterveiligheid is er geen schaarste aan expertise door jarenlange ervaring met de technische en veiligheidsaspecten van waterbouwkundige constructies. Echter, voor de onconventionele oplossingen waar de nieuwe uitdagingen om vragen is wél nieuwe kennis nodig. Ook vraagt de ruimtelijke inpassing van waterfuncties om expertise op het gebied van ruimtelijke ordening en deze is niet zonder meer aanwezig bij de wateroverheden. Dit maakte voorheen namelijk geen deel uit van het activiteitenpakket. Daarom is zowel bij waterveiligheid als bij het waterbeheer sprake van deze schaarste.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
-	++	++	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-3: Scores schaarste expertise

7.2.4 Schaarste ruimte (grond)

In de interviews komt naar voren dat vooral in de werkvelden afvalwater, waterveiligheid en waterbeheer schaarste van ruimte een rol speelt. Door verstedelijking zijn afvalwaterzuiveringen steeds meer in de stedelijke omgeving terecht gekomen. Ruimtelijke inpassing van deze functie is dan ook moeilijk, te meer omdat vanuit milieu- en veiligheidsoogpunt strenge eisen gelden (geuremissie-eisen).

Binnen waterveiligheid en waterbeheer is het creëren van groot- en kleinschalige waterberging moeilijk uit te voeren door ruimteclaims van derden en de beperkte functionele mogelijkheden van gebieden na realisatie van de waterberging. In het werkveld drinkwater speelt de schaarste van ruimte ook mee, maar minder urgent omdat drinkwaterbedrijven zelf grond bezitten (waterwingebieden) en er geen directe investeringsdruk voor nieuwbouw aanwezig is.

Gemeenten opereren voor de rioleringszorg vooral in de ondergrond. Deze ruimte wordt schaarser door steeds meer ondergrondse functies. Afstemming met andere nutsfuncties is daarom noodzakelijk is en de uitvoering van werkzaamheden wordt hierdoor gecompliceerd.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
+	++	+	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-4: Scores schaarste ruimte (grond)

7.2.5 Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat

Wederzijdse afhankelijkheid is volgens alle experts sterk aanwezig bij de werkvelden in het watersysteem. Dit heeft allereerst te maken met de schaarste van middelen en de gewenste ruil hiervan. Ook wordt deze afhankelijkheid veroorzaakt door de complexe ruimtelijke besluitvormingsprocessen waarbij altijd meerdere overheden en derden betrokken zijn met elk eigen belangen. In het licht van de klimaat- en wateropgaven groeit deze wederzijdse afhankelijkheid vooral in het werkveld afvalwater. Voor ontwerp en realisatie van hoogwaardige oplossingen is namelijk samenwerking en kennisdeling nodig met private partijen. Bij riolering speelt dit ook, maar iets minder. Voor alle werkvelden ontstaat en groeit deze afhankelijkheid ook door capaciteitsgebrek bij de wateroverheden. Drinkwaterbedrijven bezitten een sterke onafhankelijke positie voor de uitvoering van hun taak. Daarentegen zijn industriële grootverbruikers van water door het natuurlijke monopolie vaak wel (gedeeltelijk) afhankelijk van de waterleidingbedrijven. Daarom in dit specifieke geval een dubbele score.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
publiek-privaat: --	+	+	++	++
privaat-publiek: +				

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-5: Scores wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat

7.2.6 Complementariteit (middelen, kwaliteiten, activiteiten)

Volgens een ruime meerderheid van de experts is in alle werkvelden sprake van complementariteit tussen de publieke en private partijen. De schaarste aan middelen en de wederzijdse afhankelijkheid (zie 7.2.2 t/m 7.2.5) versterken de complementariteit tussen de publieke en private partijen. De niet-overheden bezitten *aanvullende* kennis en kunde waarmee vernieuwende en creatieve oplossingen, oftewel innovatie bereikt kan worden, ten voordele van de publieke partijen. Deze innovatiebehoefte is volgens de experts de laatste jaren sterk gegroeid door de ambitieuze wateropgaven. Om mee te kunnen bewegen met natuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn meer flexibele en kleinschalige oplossingen benodigd. De klimaat- en wateropgaven vragen om innovatieve, slimme en simpele oplossingen. Op deze manier wordt de aanpasbaarheid aan nieuwe technologie, wet- en regelgeving of de veranderende natuurlijke omgeving vergroot. De (complementaire) inbreng van private partijen behoort hier nadrukkelijk bij, eventueel in een PPS.

De experts zijn het overigens niet eens over de vraag of *innovatiebehoefte* de toepasbaarheid van PPS vergroot. Innovatie gaat gepaard met onzekerheden en daardoor ongunstige risicoprofielen die voor geen enkele partij aantrekkelijk zijn. Alhoewel deze overwegingen ook opgaat los van PPS, maakt risicodeling nadrukkelijk deel uit van een PPS-relatie en compliceert het onbekende risicoprofiel de onderhandelingen. Volgens enkele experts illustreert PPS Harnaschpolder - waar gekozen is voor een conventionele zuivering en niet voor een innovatief concept – juist dat PPS en innovatie moeilijk samengaan.

Vooraf door publieke experts wordt benadrukt dat vernieuwende oplossingen die ontstaan uit de complementariteit tussen overheid en markt, vooral plaats kunnen krijgen bij ontwikkelingen ‘in de rand’ of in het *verlengde* van de publieke taak. De pure publieke taak doet men al eeuwenlang zelf en heeft men voldoende onder de knie volgens eigen zeggen.

Alhoewel er verschillende meningen zijn over hoe en waar vernieuwende oplossingen gerealiseerd kunnen worden tussen publieke en private partijen, is binnen alle werkvelden sprake van complementariteit.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	++	++	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-6: Scores complementariteit

7.2.7 Meerwaarde in of als gevolg van project

Volgens een meerderheid van de experts zijn in alle werkvelden mogelijkheden om (bepaalde soorten) meerwaarde te creëren door samen denken en doen. De markt kan een dimensie toevoegen met als gevolg: (meer) efficiëntie, slimme & innovatieve oplossingen, tijdswinst & vergroting van de realiseerbaarheid en meer flexibiliteit.

Een voorbeeld van hiervan is dat de publieke partij de procedurele risico's (vergunningen etc.) draagt terwijl de private zijde de risico's van uitvoering en exploitatie draagt. Er zijn echter ook enkele (publieke) experts die weinig of geen meerwaarde zien bij (meer) private inmenging door middel van PPS. De argumenten die hiervoor worden genoemd zijn: minder controle en sturing mogelijk door het delen van verantwoordelijkheden, inboeken op flexibiliteit en de kwaliteit van de oplossing neemt af door het winstoogmerk van private partijen. Omdat deze experts geen of weinig vertrouwen hebben in PPS als middel, verkiezen deze liever de traditionele rolverdeling.

In het werkveld drinkwater wordt alleen potentiële externe meerwaarde genoemd. De publieke waterbedrijven kunnen in samenwerking met private partners nieuwe product-markt-combinaties ontwikkelen en daarbij aansluiten op gezondheids- en lifestyletrends (bijvoorbeeld waterkoelers op scholen). Men is tevreden met de huidige structuur van de Nederlandse drinkwatersector, het zogenaamde *Dutch model* – “Public Owned, Private Business”. Internationaal scoort men goed: hoge kwaliteit water, lagere tarieven en hogere leveringszekerheid.

Bij afvalwater liggen de mogelijkheden bij de aanpak van probleemstoffen ‘aan de bron’, zodat in samenspraak met producenten oplossingen op maat kunnen worden geleverd. Bovendien kan door een integrale aanpak een cyclusbenadering gebruikt worden waarmee het verkorten van kringlopen en (her)gebruik van afvalstoffen in zicht komen. Dit leidt voor zowel de zuiveringsbeheerder als de producent van afvalstoffen tot kostenbesparingen. Op deze wijze kan financiële en procesmatige meerwaarde bereikt worden. Direct of indirect leidt dit bovendien tot inhoudelijke en externe meerwaarde. Een goed voorbeeld hiervan is de uitwisseling van afvalwaterstromen tussen verschillende zuiveringen, zoals toegepast door Waterstromen en Aviko in Steenderen, waardoor optimaal gezuiverd kan worden.

De potentiële meerwaarde in het werkveld riolering betreft inhoudelijke en externe meerwaarde: de koppeling met gebiedsfuncties en de belangen daarbinnen. Zo is bijvoorbeeld een kostbare herstructurering van het rioolstelsel in Amsterdam uitgevoerd om waardevolle grond vrij te maken voor woningbouw.

Voor de waterveiligheid en het waterbeheer zien een groot deel van de experts alle vormen van meerwaarde. Samenwerking bij de ruimtelijke inpassing van waterfuncties – mits goed vormgegeven – levert altijd meerwaarde op. Meervoudig ruimtegebruik maakt de integratie van functies mogelijk waardoor doelen gekoppeld kunnen worden (natuur, recreatie, wonen en water).

Ook bestaat er in veel gevallen een noodzaak tot samenwerking omdat schaarse middelen verdeeld zijn over vele actoren. Door gezamenlijke belangen in kaart te brengen kan ruil plaatsvinden waardoor voor alle partijen meerwaarde binnen bereikt komt. Enkele experts noemen dat voor het daadwerkelijk realiseren van zulke plannen een andere rol voor de waterbeheerders benodigd is. Het gaat dan om de omslag van een beherende en controlerende rol naar een de rol van de ontwikkelaar. De keuze om dit wel of niet te doen heeft direct te maken met ‘enge of ruime’ taakopvatting.

In tabel 7-7 zijn de scores wat betreft de meerwaarde weergegeven. Alleen waar beargumenteerd meerwaarde herkend wordt is een (positieve) score opgenomen. De grijze vlakken geven aan dat hier geen eenduidige score (positief of negatief) kan worden gegeven op basis van de interviews.

	Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
Inhoudelijke meerwaarde		++	++	++	++
Financiële meerwaarde		++		++	
Procesmatige meerwaarde		++		++	++
Externe meerwaarde	++	++	++	++	

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal		niet eenduidig
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend		

Tabel 7-7: Scores meerwaarde in of als gevolg van project

7.2.8 Selectiecriteria samenwerkingspartner

In het werkveld drinkwater is van de genoemde selectiecriteria alleen rendement/efficiëntie matig van toepassing volgens de meeste experts. Via benchmarks is reeds aanzienlijke efficiëntiewinst geboekt waardoor dit argument minder urgent geworden is. Regievoering en concurrentie spelen geen rol omdat drinkwaterbedrijven maximale controle willen behouden vanwege de veiligheids- en gezondheidsrisico's. Daarom bestaat er geen wens activiteiten op afstand te plaatsen of partijen te laten concurreren.

De mogelijke inbreng door private partijen van meer rendement/efficiëntie is voor zowel afvalwater als riolering een selectie criterium. Het streven hiernaar en het benutten van kansen hierop – door inbreng van expertise of samenwerking met derden – zien de enkele experts zelfs als plicht aan de maatschappij. Het kunnen ingrijpen en controleren van de taken is hierbij voor het waterschap en de gemeenten randvoorwaarde. Het behouden van de regie is daarom uiterst belangrijk voor deze partijen en wordt ook vaak genoemd.

Bij waterveiligheid past aansturing door regievoering ook volledig in het stramien van professioneel opdrachtgeverschap. In die nieuwe rol verwachten overheden door het actief betrekken van de markt een betere prijs/kwaliteit-verhouding. Bij Rijkswaterstaat is de rol van regievoerder duidelijk terug te zien aan de nieuwe contractvormen en wijze van aanbesteden die daar gehanteerd worden.

De meeste experts herkennen deze wens tot regievoering ook bij de waterschappen. In de praktijk is dit zichtbaar door een toenemend aantal nieuwe contractvormen bij aanbesteding, waarbij meer (ontwerp)vrijheden aan de markt worden overgelaten. Volgens de experts van de waterschappen is regievoering hierbij een belangrijk criterium voor hun organisaties.

Externe dwang wordt door geen enkele expert herkend als selectie criterium voor een samenwerkingspartner. Dit betekent overigens niet dat de factor als irrelevant beschouwd kan worden, omdat sprake kan zijn van politiek-bestuurlijke druk. Zelf hebben de experts hiermee volgens eigen zeggen (nog) niet mee te maken gehad.

	Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
Rendement/ efficiëntie	+	++	++	++	
Regievoering	--	++	++	++	++
Concurrentie	--			++	
Externe dwang	--	--	--	--	--

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal		niet eenduidig
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend		

Tabel 7-8: Scores selectiecriteria samenwerkingspartners

7.3 Sociologische totstandkomingsfactoren

Deze paragraaf bespreekt de beoordeling van de sociologische totstandkomingsfactoren op basis van de uitgevoerde interviews.

In een beperkt aantal gevallen hebben de experts met private achtergrond een andere perceptie dan de experts van publieke organisaties. In deze gevallen zijn beide scores opgenomen in de tabel. Het totaaloverzicht van de resultaten is te vinden in paragraaf 7.5.

7.3.1 Bereidheid tot samenwerking publiek-privaat

Volgens de meeste publieke experts bestaat binnen alle werkvelden bereidheid bij de publieke partijen om samen te werken met derden, zowel op bestuurlijk niveau als op de werkvloer. Er worden hierbij door de publieke experts wel diverse beperkingen genoemd aan de invulling en vorm van samenwerking; juist als het om samenwerking met private partijen gaat. Zo sluiten alle experts van publieke partijen het overdragen van macht en bevoegdheden (behorend bij de vastgestelde wettelijke taken) in een samenwerking met private partijen, nadrukkelijk uit. Over het delen van macht en bevoegdheden met private partijen zijn de publieke experts sceptisch. In algemene zin zijn de publieke partijen dus bereid tot samenwerking, maar de beperkingen die aan de samenwerking gesteld worden, leiden ertoe dat er weinig tot geen ruimte over blijft voor publiek-private samenwerking. Samenhangend hiermee herkennen de experts met private achtergrond de bereidheid tot samenwerking dan ook slechts gedeeltelijk als gevolg van de gestelde beperkingen. Op grond van deze overwegingen wordt voor alle werkvelden de bereidheid tot samenwerking in publiek-privaat verband negatief gescoord.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	--	--	--	--

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-9: Scores bereidheid tot samenwerking

7.3.2 Bewustzijn onderlinge afhankelijkheid

Bijna de helft van de experts geeft aan op dit criterium geen antwoord te kunnen geven. Het overige deel van experts benoemen dat dit bewustzijn in veel gevallen (nog) ontbreekt maar wel groeit als gevolg van de klimaat- en wateropgaven en het actuele waterbeleid. Dit is merkbaar volgens de experts bij waterschappen en bij Rijkswaterstaat, oftewel in de werkvelden afvalwater, waterveiligheid en waterbeheer.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
?	-	?	-	-

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-10: Scores bewustzijn onderlinge afhankelijkheid

7.3.3 Erkennen van elkaars recht actief te zijn op specifiek terrein

Binnen het werkveld drinkwater is private inmenging bij het produceren en leveren van drinkwater uitgesloten door de wet. De volksgezondheid is de belangrijkste reden waarom deze verantwoordelijkheid eenduidig is vastgelegd. Waterschappen bieden bij de werkvelden afvalwater en waterbeheer meer ruimte voor private inmenging en zoeken deze samenwerking volgens eigen zeggen ook. De experts uit private hoek herkennen deze houding slechts gedeeltelijk. Bij deze factor is een soortgelijke tegenspraak te zien als bij de bereidheid tot samenwerking (zie 7.3.1). Mede daarom wordt deze factor voor beide werkvelden 'neutraal' gescoord.

Binnen de rioleringszorg en de waterveiligheid is er – buiten traditionele marktactiviteiten – weinig tot geen ruimte voor private inmenging in beheer en exploitatie. Volgens enkele publieke experts wensen gemeenten het weg- en rioolbeheer in één hand te houden en niet te delen. De verantwoordelijke overheden wat betreft de waterveiligheid eisen maximale controle en eenduidige verantwoordelijkheid en zijn daarom terughoudend voor (meer) private inmenging.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	0	--	--	0

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-11: Scores erkennen elkaars recht actief te zijn op specifiek terrein

7.3.4 Positieve verwachting/perceptie uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng en competenties

Volgens vrijwel alle experts is in alle werkvelden een positieve verwachting en perceptie van uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng en competenties van de samenwerkingspartner aanwezig. Als belangrijke aandachtspunten hierbij worden genoemd: respect voor elkaars belangen en het behoud van de eigen positie en verantwoordelijkheid en het vertrouwen in elkaar.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	++	++	++	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-12: Scores positieve verwachting/perceptie uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng en competenties

7.3.5 Perceptie betrouwbaarheid van elkaar

Voor vrijwel alle experts met publieke achtergrond is de betrouwbaarheid van de private samenwerkingspartner niet vanzelfsprekend. De redenen die hiervoor genoemd worden zijn: slechte ervaringen uit het verleden met specifieke partijen en angst voor afwenteling van risico's en kosten. Het expliciet vastleggen van gemaakte afspraken wordt door deze experts dan ook als noodzakelijk gezien. Dit laatste vooral omdat de eindverantwoordelijkheid bij de overheid dient te liggen.

Enkele experts heeft echter uiterst positieve ervaringen met intensieve samenwerking tussen overheid en markt, en heeft daarom een positief beeld van de betrouwbaarheid van de samenwerkingspartner. Het betreft hier zowel publieke als private experts. Deze laatste groep beperkt het vastleggen van afspraken tot het minimum voor meer ruimte om optimaal te kunnen profiteren van wederzijdse inbreng en competenties. Ook wordt op deze manier aanzienlijke besparing in de transactiekosten bereikt.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
-	-	-	-	-

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-13: Scores perceptie betrouwbaarheid van elkaar

7.3.6 Positieve verwachting/perceptie effecten samenwerking op eigen imago/identiteit

Het positieve effect op het imago van de eigen organisatie, is volgens ruim de helft van de experts een belangrijk motief om gebruik te maken van vernieuwende samenwerkingsvormen zoals PPS. Deze verwachting is ook aanwezig en voor veel organisaties belangrijk omdat in de huidige arbeidskrachte de organisatie aantrekkelijk of 'sexy' moet zijn voor werkzoekenden. Deze positieve perceptie wordt in elk geval herkend binnen de werkvelden drinkwater, afvalwater en waterbeheer. Voor de rioleringszorg en de waterveiligheid is geen antwoord bekend.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	++	?	?	++

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-14: Scores positieve verwachting/perceptie effecten samenwerking op eigen imago/identiteit

7.3.7 Eigen vermogen samenwerken vanuit cultuur/structuur

Binnen alle werkvelden schatten het merendeel van de experts het eigen vermogen tot samenwerken vanuit cultuur/structuur positief in. Er worden hierbij eerlijkheidshalve wel kanttekeningen geplaatst: vrijwel alle ervaringen met interorganisatorische samenwerking is publiek-publiek; PPS Harnaschpolder is letterlijk een uniek voorbeeld. Niettemin wordt door enkele experts benadrukt dat de wateroverheden qua structuur en cultuur veranderen en neigen naar vernieuwende samenwerkingsvormen. Het Waterschap de Dommel is sinds enkele jaren procesgeoriënteerd georganiseerd in plaats van sectoraal, waardoor (in elk geval interne) samenwerking vergemakkelijkt wordt. De genoemde neiging tot vernieuwende samenwerking blijkt zich in de praktijk echter vooral te richten op 'nieuwe samenwerking' *binnen* de watersector met andere overheden: de eerdergenoemde publiek-publieke samenwerking.

Drinkwaterbedrijven lopen volgens enkele experts voorop wat betreft het vermogen tot samenwerken met (private) derden; vermoedelijk is de reden hiervan het bedrijfsmatige karakter van het bedrijfsproces waardoor de aansluiting met marktpartijen relatief makkelijk is.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	+	+	+	+

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-15: Scores eigen vermogen tot samenwerken vanuit cultuur/structuur

7.3.8 Vergelijkbaarheid samenwerkingspartners

Deze paragraaf bespreekt de vergelijkbaarheid van de samenwerkingspartners op de aspecten structuur/cultuur, doelen, werkwijzen, expertiseniveau en ideologische consensus.

Door alle experts worden alleen drinkwaterbedrijven qua structuur/cultuur vergelijkbaar geacht met private partijen vanwege het meer bedrijfsmatige karakter dat hier aanwezig is. Bij de andere wateroverheden is deze vergelijkbaarheid er niet of nauwelijks. Genoemde oorzaken hiervoor zijn: “ambtelijk versus bedrijfseconomisch” en het feit dat de overheden opereren in een veel groter toetsingskader dan private partijen.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	-	-	-	-

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-16: Scores vergelijkbaarheid structuur/cultuur

Volgens alle experts is de vergelijkbaarheid van de doelen van publieke en private partijen in het algemeen heel klein en geldt dit evenzeer voor de watersector. Maatschappelijke en bedrijfseconomische belangen zijn niet of nauwelijks te verenigen, zeker niet binnen de watersector niet omdat het om nationale belangen gaat. Wel noemen enkele experts dat toenadering plaatsvindt tussen maatschappelijke en bedrijfseconomische belangen als gevolg van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de overheid die meer klantgericht/bedrijfsmatig acteert.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
--	--	--	--	--

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-17: Scores vergelijkbaarheid doelen

Werkwijzen van publieke en private partijen worden alleen in het werkveld drinkwater als vergelijkbaar beschouwd, ook op grond van het bedrijfsmatige karakter van drinkwaterbedrijven. Bij waterveiligheid bestaat deze vergelijkbaarheid niet en bij afvalwater en waterbeheer nauwelijks. De oorzaak die hiervoor wordt genoemd is de publieke verantwoordingsplicht. Dit wordt vaak negatief benoemd met “stroperigheid”; de positieve benaming van deze publieke werkwijze wordt “rentmeesterschap” genoemd.

Tabel 7-18: Scores vergelijkbaarheid werkwijzen

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	-	-	--	-

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Het expertiseniveau wordt binnen alle werkvelden vergelijkbaar geacht tussen publieke en private partijen. Bij drinkwater is deze vergelijkbaarheid het sterkste. Meerdere keren wordt benadrukt dat het om *aanvullende* expertise gaat.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
++	+	+	+	+

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-19: Scores vergelijkbaarheid expertise

Voor de vergelijkbaarheid van de ideologische consensus tussen de partijen is geen score bekend.

Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
?	?	?	?	?

LEGENDA	++	wel	+	matig	0	neutraal
	--	niet	-	nauwelijks	?	onbekend

Tabel 7-20: Scores vergelijkbaarheid ideologische consensus

7.4 Aanvullende resultaten praktijkonderzoek

Er is in de interviews een aantal aspecten naar voren gekomen die niet direct te koppelen zijn aan de factoren in het originele analysemodel, maar die wel relevant geacht worden voor de totstandkoming van PPS. Deze paragraaf geeft een overzicht van deze aspecten. Paragraaf 7.5 beschrijft hoe deze aspecten toegevoegd kunnen worden aan het analysemodel van Bult-Spiering.

7.4.1 Economische aspecten

De volgende drie aspecten zijn in aanvulling op het analysemodel genoemd in de interviews.

Bijzondere karakter watertaken

Volgens vrijwel alle experts verklaren de grote maatschappelijke belangen (maatschappelijke veiligheid, volksgezondheid en enorme economische impact), die gediend worden met verantwoorde uitvoering van de waterhuishoudingstaken, de grote rol van de publieke partijen in de watersector. Alle publieke experts sluiten uit dat macht, bevoegdheden en sturingsinstrumenten behorend bij de publieke watertaken, door de wateroverheden worden *overgedragen* aan private partijen. Het collectieve belang dat gediend wordt met de uitvoering van de watertaken is dusdanig groot en essentieel voor de Nederlandse samenleving dat het onverantwoord en onwenselijk zou zijn om dit aan een niet-overheidsorganisatie over te laten. Dit betekent *niet* dat private inmenging in de Nederlandse watersector uitgesloten is, maar het stelt wel een duidelijke randvoorwaarde. Dergelijke maatschappelijke risico's spelen in andere sectoren ook wel, maar zijn daar beduidend kleiner wat volgens een kleine groep experts tevens de reden is dat PPS daar wel (al) van de grond gekomen is. Toepassingsmogelijkheden liggen volgens de experts vooral in het verlengde/buiten de wettelijk vastgestelde taken. Op basis van het voorgaande wordt geconcludeerd dat het karakter van de watertaken de kans op totstandkoming van PPS *niet* vergroot maar eerder verkleint.

Dynamiek sector

Er heeft de laatste tientallen jaren enorme schaalvergroting plaatsgevonden in de sector. Een klein deel van de experts erkent dat dit veel, of mogelijk zelfs alle aandacht van de waterbeheerders heeft opgeëist. Een ander aspect volgens ongeveer een kwart van de experts, is het (nog steeds) bestaan van versnippering en verkokering van partijen en kennis.

Bijna de helft van de experts noemt ook versnippering in het denken (cultuur, management etc.). Er wordt weinig vanuit één mond gesproken, terwijl een duidelijke visie benodigd is voor evenwicht en stabiliteit in de sector. Bovendien is een kritische grootte van de waterorganisaties vereist om op verantwoorde wijze invulling te geven aan de samenwerking. Een groot deel van de experts bevestigt daarnaast ook dat er beleidsmatig maar ook politiek-bestuurlijk veel gestuurd en gefocust op publiek-publieke samenwerking. De ruim 300 (publiek-publieke) samenwerkings-initiatieven zijn reeds behoorlijk vernieuwend voor de sector. Enkele (publieke) experts menen dat deze horizontale en verticale samenwerkingsrelaties binnen de wateroverheden volstaan voor het realiseren van de klimaat- en wateropgaven.

Een krappe meerderheid van de (publieke en private) experts meent juist het tegenovergestelde, omdat juist buiten het eigen denkkader gekeken moet worden omdat de traditionele aanpak (binnen de eigen sector) niet langer voldoet. Een groot deel van de experts onderstreept daarmee dat er de laatste decennia veel dynamiek is geweest in de Nederlandse watersector en de sector als gevolg hiervan sterk veranderd is. Deze ontwikkelingen hebben een remmende invloed (gehad) op de totstandkoming van PPS.

Wet- en regelgeving

Door bijna alle experts worden ook de aanbestedingsregels genoemd als drempels voor de totstandkoming van PPS. Het selecteren van een samenwerkingspartner is voor de overheid aan strikte regels gebonden. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk reeds vroeg een samenwerkingspartner te selecteren om een (innovatief) idee verder uit te werken. De aanbestedingsregels bemoeilijken op die manier een (publiek-private) samenwerkingsrelatie. Dit aspect heeft ook een meer sociologische component: onbekendheid met en angst voor aanbestedingsregels en de (on)mogelijkheden in combinatie met PPS zijn een grote drempel voor de wateroverheden. Deze angst komt mede voort uit het schrikbeeld van juridische procedures over aspecten als ongeoorloofde staatsteun, selectie van aanbidders, willekeur etc.

In het specifieke geval van de zorg voor drinkwater voor consumenten is er wettelijk weinig tot geen ruimte voor private inmenging. In de Drinkwaterwet van 2004 is de eenduidige publieke verantwoordelijkheid vastgelegd. Binnen de overige werkvelden is beduidend meer ruimte, al blijft de eindverantwoordelijkheid liggen bij de publieke waterbeheerder. Hoeveel “speelruimte” er feitelijk is in de Nederlandse watersector, is op grond van de interviews niet vast te stellen. Duidelijk is wel geworden dat de hoeveelheid ruimte onbekend is en dat een groot aantal experts een negatieve perceptie heeft van de juridische mogelijkheden om PPS toe te passen. Beide aspecten lijken elkaar te versterken en hebben in elk geval geen stimulerende maar eerder een remmende invloed op de totstandkoming van PPS.

7.4.2 Sociologische aspecten

In de interviews is tevens een aantal sociologische aspecten naar voren gekomen die door minimaal een kwart van de geïnterviewden van belang worden geacht voor de discussie over PPS. Deze aspecten hangen zowel onderling samen als dat deze veel raakvlakken hebben met factoren uit het analysemodel. Juist omdat deze aspecten op meerdere niveaus en in de breedte van de sector relevant blijken te zijn op basis van de interviews, is ervoor gekozen deze apart op te nemen. Paragraaf 7.5 bespreekt of en hoe deze aspecten terug te vertalen zijn naar het analysemodel.

Privatisering

De ervaringen met en de nadelen van privatisering kunnen zowel stimulerend als remmend zijn voor PPS. Enerzijds kan de projectie van negatieve ervaringen met privatisering op het concept PPS, leiden tot een negatieve perceptie van PPS en heeft zo een remmende invloed. Anderzijds wordt PPS door enkele experts juist ook als een goed alternatief voor privatisering gezien.

Vertrouwen

Het vertrouwen in de samenwerkingspartners en in PPS als nuttige samenwerkingsvorm is slechts beperkt aanwezig. Er zijn weinig of zelfs geen ervaringen met het gebruik van PPS. Dit werkt belemmerend omdat vertrouwen niet uit het niets ontstaat. Enkele experts bepleiten dat vertrouwen te expliciteren is middels een juridische overeenkomst, alhoewel ook dat geen garanties biedt. Enkele andere experts stellen juist dat de “juridisering” tot wantrouwen en hogere kosten leidt. Als er impliciet geen vertrouwen is, is het beter er helemaal niet aan te beginnen. Door gebrek aan ervaring en kennis van PPS bestaat in de watersector nog beperkt vertrouwen in elkaar en in PPS, wat een remmende invloed heeft op totstandkoming van PPS. *[‘vertrouwen’ is in het analysemodel reeds opgenomen bij functioneren en heeft ook veel raakvlakken met ‘betrouwbaarheid’]*

Ondernemerschap

In hoeverre wil en durf je als overheid buiten je publieke taak om acteren en waar ligt de grens tussen ondernemend en ondernemer? Publieke partijen zijn terughoudend met ondernemen met geld van de burger omdat dit een politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp is. Afhankelijk van de inhoud van een taak of project kan ondernemerschap de kans op totstandkoming van PPS vergroten of verkleinen.

Ambitieniveau

Ruim een kwart van de experts geeft aan dat er steeds meer overheden zijn met de ambitie of de durf om iets nieuws/anders te doen, ook buiten de publieke taak. Hoe ver men hierin gaat is afhankelijk van politieke keuzes en voorkeur en betreft in feite een principekwestie. Meer ambitie of lef heeft een stimulerende invloed op de toepasbaarheid van PPS.

Persoonlijke kenmerken

De invloed van persoonsgebonden kenmerken zoals visie, houding, mindset en karakter moet niet onderschat worden. Deze zijn zeker relevant bij de totstandkoming van PPS en kunnen deze zowel stimuleren als remmen.

7.5 Voorstel aanvullingen analysemodel

De aspecten uit de vorige paragraaf zijn aanvullend op en/of complementair aan het gebruikte analysemodel. Deze paragraaf doet een voorstel voor aanvullingen op het model op grond van het praktijkonderzoek, waarbij is aangegeven hoe deze in het model ondergebracht kunnen worden.

7.5.1 Aanvullende economische factoren van totstandkoming

Drie aanvullende, economische aspecten zijn in de interviews specifiek genoemd als relevante factor voor totstandkoming van PPS in de Nederlandse watersector. Deze zijn echter ook algemener te formuleren waardoor deze het model kunnen aanvullen als economische factoren van totstandkoming. De aanvullende factoren zijn allen positief geformuleerd, wat betekent dat een positieve score op de factor de kans op de totstandkoming van PPS vergroot.

- **Beperkte maatschappelijke impact:** Naarmate de aard van de taken/het project en de omvang van het maatschappelijk risico en belang hiervan, kortweg de maatschappelijke impact, beperkter is, vergroot dit de kans op de totstandkoming van PPS.
- **Evenwicht en stabiliteit sector:** Naarmate er in de sector een meer evenwichtige verdeling is van (het aantal) partijen en er meer stabiliteit in (beleidsmatige) aansturing en focus bestaat, vergroot dit de kans op de totstandkoming van PPS.

[veel raakvlakken met apparaat & stabiliteit en dynamiek bij functioneren in analysemodel]

- **Juridische speelruimte:** Naarmate publieke partijen meer ruimte hebben om taken deels of geheel op afstand te plaatsen, vergroot dit de kans op de totstandkoming van PPS.

[deze factor heeft veel raakvlakken met de aanbestedingsregels die bij selectiecriteria meespelen]

7.5.2 Aanvullende, sociologische aspecten

Er zijn in aanvulling op het analysemodel ook vijf sociologische aspecten naar voren gekomen in het praktijkonderzoek, deze zijn reeds besproken in paragraaf 7.4.2. Deze sociologische aspecten betreffen in feite overwegingen die passen bij of in de normatieve discussie waar in paragraaf 6.2 uitgebreid over gesproken is. Deze aspecten zijn daarom eerder op een hoger aggregatieniveau zoals het organisatie- of zelfs sectorniveau van belang, dan waar het analysemodel in beginsel voor bedoeld is, namelijk het projectniveau. Bovendien hangen de vijf sociologische aspecten nauw samen wat het moeilijk maakt deze als te onderscheiden factoren te gebruiken in het analysemodel. Op grond van deze overwegingen worden de aanvullende, sociologische aspecten vanuit het praktijkonderzoek niet toegevoegd aan het model. Het verdient aanbeveling nader te onderzoeken of deze en aanverwante aspecten uit de normatieve discussie – die wel degelijk van belang zijn voor de totstandkoming van PPS volgens dit onderzoek – op een andere wijze mee te nemen in het analysemodel.

7.6 Resumé

Deze paragraaf bespreekt de kernpunten uit de analyse op basis van de uitgevoerde interviews in het praktijkonderzoek.

7.6.1 Economische factoren

In tabel 7-21 zijn de scores op de economische factoren weergegeven.

TOEPASBAARHEID PPS IN WATERSECTOR OBV PRAKTIJKONDERZOEK		WATERKETEN			WATERSYSTEEM	
		Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
Economische factoren		Waterleiding- bedrijven	Waterschappen	Gemeenten	Rijkswaterstaat, Waterschappen	Waterschappen, provincies
		Zuivering & distributie	Zuivering	Inzameling en transport	Waterkeringen	Regionaal waterbeheer
Ruil schaarse middelen	Schaarste financiën	--	--	--	+	--
	Schaarste personeel	++	++	++	++	++
	Schaarste expertise	-	++	++	++	++
	Schaarste ruimte (grond)	+	++	0	++	++
Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat		publiek-privaat: -- privaat-publiek: +	+	+	++	++
Complementariteit (middelen, kwaliteiten etc.)		++	++	++	++	++
Meerwaarde in of als gevolg van project	Inhoudelijke meerwaarde		++		++	++
	Financiële meerwaarde		++		++	
	Procesmatige meerwaarde		++		++	++
	Externe meerwaarde	++	++	++	++	
Selectiecriteria samenwerkings- partner	Rendement/efficiëntie	+	++	++	++	
	Regievoering	--	++	++	++	++
	Concurrentie	--			++	
	Externe dwang	--	--	--	--	--

LEGENDA		++	wel	+	matig
		0	neutraal	-	nauwelijks
		--	niet	?	onbekend
					niet eenduidig

Tabel 7-21: Totaaloverzicht scores economische factoren op basis van praktijkonderzoek

Opvallend in het totaaloverzicht van de resultaten is het grote aantal positieve scores in alle werkvelden met uitzondering van drinkwater. Op basis van de interviews zijn in deze werkvelden vrijwel alle factoren voor de totstandkoming van PPS als *stimulerend* beoordeeld. In andere sectoren is de schaarste van financiële middelen een belangrijke aanjager voor PPS. Vanwege de gezonde financieringsstructuur van de watersector speelt dit aspect alleen bij de waterveiligheid.

Voor in de werkvelden afvalwater en waterveiligheid worden alle vormen van potentiële meerwaarde herkend. Voor waterbeheer en riolering geldt dit voor twee van de vier typen meerwaarde. Bij drinkwater is het aantal positieve scores het meest beperkt; hier zijn de minste stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS aanwezig. Er wordt alleen externe meerwaarde herkend.

Op grond van deze analyse is de verwachting dat publiek-private samenwerking vooral kansen biedt in de werkvelden waterveiligheid en afvalwater, maar ook, zij het iets minder, bij het waterbeheer en de riolering. Voor het drinkwater zijn de kansen voor publiek-private samenwerking op grond van deze analyse beperkt.

7.6.2 Sociologische factoren

Complementair aan de analyse op basis van de economische factoren zijn ook sociologische factoren beoordeeld. Deze resultaten zijn opgenomen in tabel 7-22. Opvallend in deze analyse op basis van de sociologische factoren is het beperkte aantal positieve scores in vergelijking met de resultaten van de analyse van de economische factoren.

Het grootste aantal positieve beoordelingen is in het werkveld drinkwater zichtbaar. De scores van de werkvelden afvalwater en waterbeheer zijn minder positief, maar licht positiever dan die van riolering en waterveiligheid. Het gebrek aan vertrouwen, de uiteenlopende doelen en de bereidheid tot samenwerking in het algemeen – maar onder strikte voorwaarden publiek-privaat – zijn de meest opvallende aspecten in deze analyse.

TOEPASBAARHEID PPS IN WATERSECTOR OBV PRAKTIJKONDERZOEK		WATERKETEN			WATERSYSTEEM	
		Drinkwater	Afvalwater	Riolering	Waterveiligheid	Waterbeheer
<i>Sociologische factoren</i>		Waterleiding-bedrijven	Waterschappen	Gemeenten	Rijkswaterstaat, Waterschappen	Waterschappen, provincies
		Zuivering & distributie	Zuivering	Inzameling en transport	Waterkeringen	Regionaal waterbeheer
Bereidheid en bewustzijn	Bereidheid tot samenwerking	--	--	--	--	--
	Bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid	?	-	?	-	-
Erkennen van elkaars recht actief te zijn op specifiek terrein		--	0	--	--	0
Positieve verwachtingen/ perceptie van elkaar	Uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng, competentie	++	++	++	++	++
	Betrouwbaarheid	-	-	-	-	-
Positieve verwachtingen/ perceptie samenwerking	Effecten samenwerking op eigen imago/identiteit	++	++	?	?	++
	Eigen vermogen samenwerken vanuit cultuur/structuur	++	+	+	+	+
Vergelijkbaarheid van de samenwerkings-partners	Structuur en cultuur	++	-	-	-	-
	Doelen	--	--	--	--	--
	Werkwijzen (operating filosofy)	++	-	-	--	-
	Expertiseniveau	++	+	+	+	+
	Ideologische consensus (normen- en waardenpatronen)	?	?	?	?	?
LEGENDA ++ wel + matig						
0 neutraal - nauwelijks						
-- niet ? onbekend						

Tabel 7-22: Totaaloverzicht scores sociologische factoren op basis van praktijkonderzoek

Wat betreft de sociologische factoren valt op dat er in geen enkel werkveld een eenduidige uitspraak gedaan kan worden wat betreft de toepasbaarheid van PPS. Er zijn zowel duidelijk positieve als negatieve scores aanwezig. Bij drinkwater wordt de vergelijkbaarheid publiek-privaat weliswaar positief beoordeeld (het bedrijfsmatige karakter), maar scoort de factor ‘erkennen van elkaars recht’ negatief, waardoor weinig ruimte over blijft voor intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen.

De beperkingen die de publieke partijen stellen aan de vorm en invulling van de samenwerking en het feit dat betrouwbaarheid tussen de publieke en private partijen geen vanzelfsprekendheid is, geeft wat betreft de sociologische factoren een overwegend negatief beeld van de kansen voor PPS.

7.6.3 Aanvullende aspecten

In aanvulling op het analysemodel zijn een aantal aspecten naar voren gekomen in de interviews die specifiek voor de watersector van toepassing zijn en volgens de experts verklaren waarom PPS (nog) weinig wordt toegepast in de Nederlandse watersector. Als watersectorspecifieke drempels worden genoemd: het bijzondere karakter van de watertaken, de dynamiek in de sector en de beperkte ruimte of onbekendheid met wet- en regelgeving. Daarnaast is een vijftal sociologische aspecten genoemd, namelijk: (perceptie van) privatisering, vertrouwen, ondernemerschap, ambitieniveau en persoonlijke kenmerken. Deels hebben deze aspecten raakvlakken met factoren van totstandkoming in het analysemodel van Bult-Spiering. In het bijzonder valt op dat twee van de aanvullende aspecten deels of geheel terug te vinden zijn in het deel van het analysemodel dat betrekking heeft op het functioneren van PPS-relaties. Op grond hiervan ontstaat de indruk dat een analyse van de toepasbaarheid van PPS zoals uitgevoerd in dit onderzoek, beter plaats kan vinden aan de hand van het volledige model en niet slechts op basis van een deel daarvan.

7.6.4 Aanvullingen model

Op basis van dit onderzoek lijkt het zinvol drie economische factoren voor totstandkoming van PPS aan het analysemodel toe te voegen, omdat hiermee waarschijnlijk de bruikbaarheid en volledigheid van het model wordt vergroot. Het gaat om de volgende drie factoren:

- Beperkte maatschappelijke impact
- Evenwicht en stabiliteit sector
- Juridische speelruimte

Een kanttekening bij deze aanvullingen is dat deze gebaseerd zijn op een relatief kleine groep experts. Het verdient daarom aanbeveling nader onderzoek te doen naar de bruikbaarheid van de aanvullingen en hiervoor een (meer) theoretische basis te formuleren.

7.6.5 Voorlopige conclusie toepasbaarheid PPS

Alhoewel de analyse aan de hand van de economische factoren een positief beeld geeft van de kansen voor PPS (met uitzondering van het in dit opzicht belangrijke financieringsvraagstuk), spreken zowel de analyse op basis van de sociologische factoren als de aanvullende aspecten uit de interviews, dit positieve beeld grotendeels tegen. Sterker nog, wanneer de werkvelden 'op rangorde' gesorteerd worden zijn deze rangordes gespiegeld. Vermoedelijk leidt het ontbreken van een beduidende investeringsopgave (dit geldt bij het drinkwater) tot een meer externe blik.

Er zijn een aantal watersectorspecifieke drempels, naast een gebrek aan ervaring met PPS en vermoedelijk als gevolg hiervan een neutrale of zelfs negatieve perceptie van dit concept. Deze laatste constatering sluit nauw aan op de eerdere observatie dat bij de discussie over de toepasbaarheid van PPS, een normatieve discussie over de rolverdeling tussen en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen een belangrijke rol speelt.

8 Discussie

Dit hoofdstuk bediscussieert in paragraaf 8.1 en 8.2 de resultaten zoals gepresenteerd in hoofdstuk 6 en 7. Paragraaf 8.3 reflecteert op de gekozen onderzoeksmethode en bespreekt de beperkingen van dit onderzoek.

8.1 Vergelijking theorie - praktijk

Deze paragraaf vergelijkt de resultaten van het bureau- en praktijkonderzoek.

8.1.1 Vergelijking economische factoren

Alleen bij de economische factoren kan een vergelijking gemaakt worden op het niveau van de factoren tussen de resultaten uit de theorie en de praktijk. In tabel 8-1 zijn de resultaten van zowel de theorie als van de praktijk naast elkaar opgenomen.

TOEPASBAARHEID PPS IN WATERSECTOR THEORIE - PRAKTIJK		WATERKETEN						WATERSYSTEEM			
		Drinkwater		Afvalwater		Riolering		Waterveiligheid		Waterbeheer	
		Waterleidingbedrijven		Waterschappen		Gemeenten		Rijkswaterstaat, Waterschappen		Waterschappen, provincies	
<i>Economische factoren</i>		Zuivering & distributie		Zuivering		Inzameling en transport		Waterkeringen		Regionaal waterbeheer	
		Theorie	Praktijk	Theorie	Praktijk	Theorie	Praktijk	Theorie	Praktijk	Theorie	Praktijk
Ruil schaarse middelen	Schaarste financiën	--	--	--	--	-	--	++	+	++	--
	Schaarste personeel	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
	Schaarste expertise	--	-	--	++	+	++	+	++	+	++
	Schaarste ruimte (grond)	--	+	+	++	+	0	++	++	++	++
Wederzijdse afhankelijkheid publiek-privaat		+	publ-priv: -- priv-publ: +	0	+	+	+	++	++	++	++
Complementariteit (middelen, kwaliteiten, activiteiten)		+	++	+	++	++	++	++	++	++	++
Meerwaarde in of als gevolg van project	Inhoudelijke meerwaarde			++	++	++		++	++	++	++
	Financiële meerwaarde			++	++			++	++	++	
	Procesmatige meerwaarde				++			++	++	++	++
	Externe meerwaarde	++	++		++		++	++	++	++	
Selectiecriteria samenwerkings- partner	Rendement/efficiëntie	--	+	+	++	++	++		++		
	Regievoering	--	--	+	++	+	++	++	++	++	++
	Concurrentie	--	--						++		
	Externe dwang	?	--	?	--	?	--	?	--	?	--

LEGENDA	++	wel	+	matig
	0	neutraal	-	nauwelijks
	--	niet	?	onbekend
				niet eenduidig

Tabel 8-1: Overzicht scores economische factoren: theorie en praktijk

Er zijn met geel enkele verschillen gemarkeerd. Deze verschillen tonen niet zo zeer bestaande verschillen aan tussen theorie en praktijk, maar eerder verschillen in interpretatie en/of beschikbare informatie. De toegenomen kennis van zaken van de auteur speelt hierin ook mee. De verschillende in meningen per factor en/of per werkveld zijn reeds besproken bij de bespreking van de resultaten in de hoofdstukken 6 en 7.

Vooral de mate waarin schaarste ervaren wordt in de praktijk verschilt. De schaarste van expertise en ruimte (grond) wordt in de praktijk meer ervaren dan verwacht vanuit de theorie. Voor de schaarste van financiële middelen is het precies andersom. Ook de mate waarin meerwaarde herkend wordt is verschillend tussen theorie en praktijk. De verwachtingen die leven van de meerwaarde van PPS, gebaseerd op eigen ervaringen of die van andere, verschillen tussen literatuur en interviews.

8.2 Vergelijking totaalbeeld

De resultaten van de analyse zijn reeds in detail (op factorniveau) besproken in voorgaande hoofdstukken. Hier wordt alleen een vergelijking gemaakt op hoofdlijn.

8.2.1 Economische factoren

De vergelijking tussen het algemene beeld van de theorie en de praktijk aan de hand van de economische factoren laat zien dat deze congruent zijn. In de werkvelden waterveiligheid en afvalwater zijn veel stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS aanwezig. Dit geldt ook, in iets mindere mate, voor de werkvelden riolering en waterbeheer. Voor drinkwater zijn slechts een beperkt aantal stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS aanwezig. In dit werkveld speelt schaarste van expertise nauwelijks een rol en is de potentiële meerwaarde klein. In alle werkvelden met uitzondering van drinkwater, zijn een groot aantal stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS duidelijk aanwezig.

8.2.2 Sociologische factoren

In het bureauonderzoek is (in plaats van een analyse aan de hand van het analysemodel) vanuit sociologische invalshoek een beschouwing gemaakt op de toepasbaarheid van PPS. Er is daarom alleen op hoofdlijn een vergelijking te maken tussen het bureau- en praktijkonderzoek.

De analyse van de sociologische factoren op basis van de interviews biedt geen eenduidig totaalbeeld. Het lijkt er op dat de waterbeheerders in beginsel wel bereidheid tonen, maar men zich in tweede instantie (liever) terugtrekt op het eigen werkterrein. Alhoewel er uitzonderingen zijn op deze terughoudendheid is deze wel kenmerkend. Dit beeld komt vanuit het bureauonderzoek duidelijk naar voren in de paradox tussen overheid en markt en de normatieve discussie, bekend uit andere sectoren, die hierbij meespeelt. De beschouwing vanuit sociologische invalshoek in het bureauonderzoek en de resultaten van het praktijkonderzoek vertonen daarom eenzelfde totaalbeeld. Op grond van de sociologische factoren is de toepasbaarheid van PPS minder eenduidig en duidelijk minder positief.

Bij het praktijkonderzoek naar de sociologische aspecten is het belangrijk te realiseren dat de vragen over de sociologische factoren gevoelig zijn voor subjectiviteit. Het is hierdoor mogelijk dat er sprake is van een positieve vertekening (“self-serving bias” of sociale wenselijkheid) wanneer gekeken wordt naar de eigen organisatie en competenties.

8.2.3 Aanvullende aspecten

In aanvulling op het gebruikte analysemodel zijn in het praktijkonderzoek enkele aanvullende aspecten naar voren gekomen, die volgens de experts van belang zijn voor totstandkoming van PPS. De extra genoemde economische aspecten zijn: het bijzondere karakter van de watertaken, de ontwikkelingen in de sector en de wet- en regelgeving. Extra genoemde sociologische aspecten zijn: privatisering, vertrouwen, ondernemerschap, ambitieniveau en persoonlijke kenmerken.

Deze aspecten zijn in meer of mindere mate ook terug te vinden in de literatuur en in de eerdere hoofdstukken 2 en 4 van dit onderzoek, of juist in het deel van het analysemodel dat gaat over het *functioneren* van PPS.

Conservatisme in de watersector komt naar voren bij discussies over de taakopvatting van de overheid en marktpartijen. Dit conservatisme heeft positieve kanten (“rentmeesterschap”) maar evengoed negatieve aspecten zoals weerstand tegen het overdragen en/of delen van bevoegdheden door de publieke waterbeheerders. In ieder geval werkt dit conservatisme niet stimulerend voor de totstandkoming van PPS.

Los van de feitelijke toepasbaarheid en meerwaarde van PPS is de vraag in hoeverre er aandacht is geweest of heeft kunnen zijn voor PPS het afgelopen decennium in de watersector. De dynamiek in de sector en eigen organisatie als gevolg van schaalvergroting, de focus op publiek-publieke watersector en de omslag in het waterbeleid eisen veel aandacht op.

Op grond van de aanvullende bevindingen zijn de kansen voor PPS vooralsnog beperkt. Ervaringen met PPS uit andere sectoren, een gedeelde visie over de taak- en rolverdeling en minder internerichte processen (publiek-publieke samenwerking) kunnen de kansen voor PPS aanzienlijk vergroten.

8.3 Reflectie op het uitgevoerde onderzoek: beperkingen

Dit onderzoek beoogt een verkenning op te leveren van de toepasbaarheid van PPS in de Nederlandse watersector. De opzet van het onderzoek past bij deze doelstelling. Er wordt dus niet gestreefd naar volledigheid, maar veeleer naar een eerste inzicht. De inhoud van onderzoek biedt voldoende houvast om dit eerste inzicht te beschrijven. Terugkijkend op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, zijn echter een aantal beperkingen zichtbaar, die de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid (binnen de watersector) van het onderzoek verminderen.

Een eerste beperking is het aantal interviews in het werkveld en de verdeling hiervan over de publieke en de private partijen. In totaal zijn er 14 interviews gehouden in het praktijkonderzoek. De respons bestaat uit 10 publieke, 3 private en 1 publiek-private expert. Door de beperkte omvang van het onderzoek en de scheve verdeling over publiek en privaat zijn de uitkomsten niet representatief voor de opinies in de gehele watersector. Bovendien betreft het een momentopname.

Een tweede beperking is de werkwijze tijdens het praktijkonderzoek. Er is gebruik gemaakt van een vragenlijst, waar gedurende het onderzoek aanpassingen in zijn gedaan, op grond van de tussentijdse resultaten. Het aanpassen van de vragenlijst gedurende het praktijkonderzoek verkleint de betrouwbaarheid van de verzamelde data omdat vragen gaandeweg anders geformuleerd zijn en daardoor waarschijnlijk ook leiden tot andere antwoorden. Daarentegen is het praktijkonderzoek verbreedt en verdiept door het gebruik van 'voortschrijdend inzicht'. Het open interview biedt immers de mogelijkheid standpunten te spiegelen aan elkaar waardoor verrijking van de informatie plaatsvindt.

Een derde beperking wordt gevormd door de wijze waarop het analysemodel is toegepast. Er is gekozen voor toepassing van *een deel* van het model, terwijl achteraf blijkt dat ook de factoren die het analysemodel van Bult-Spiering benoemt bij *functioneren* reeds van belang zijn bij het tot stand komen omdat deze de keuze en perceptie van PPS (mede) bepalen.

De laatste beperking is het feit dat een aantal factoren in het analysemodel zich niet 1 op 1 lenen voor vragen in een interview. Dit is vooral bij de sociologische aspecten het geval. Voor meer betrouwbaarheid van de resultaten is daarom verder operationalisering van het analysemodel nodig.

9 Conclusie en aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek formuleert dit hoofdstuk in paragraaf 9.1 de conclusies. Paragraaf 9.2 doet aanbevelingen aan de Nederlandse watersector over de toepasbaarheid van PPS. Tevens wordt hier aandacht besteed aan mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

9.1 Conclusies

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek.

>> **Uitgangspunt: toenemende complexiteit in watersector**

Dit onderzoek is een verkenning van de toepasbaarheid en perceptie van PPS in de Nederlandse watersector. Deze sector is sterk in beweging en er is sprake van toenemende complexiteit en omvang van de vraagstukken waar de sector voor opgesteld staat. Intensieve samenwerking lijkt noodzakelijk voor realiseren van oplossingen voor deze vraagstukken.

>> **Inzet PPS watersector blijft achter**

Publiek-private samenwerking (PPS) is een specifieke vorm van samenwerking tussen markt en overheid. PPS wordt in andere sectoren (zoals gebiedsontwikkeling en infrastructuur) steeds meer toegepast, vooral in situaties waar sprake is van toenemende complexiteit en (het ontstaan van) een netwerkstructuur. In de watersector is deze samenwerkingsvorm tot op heden echter niet gebruikelijk. Wel is er het laatste decennium sprake van een sterke toename van publiek-publieke samenwerking in de Nederlandse watersector. Dit is niet hetzelfde als PPS, maar een andere specifieke vorm van interorganisationale samenwerking (IOS). Dit gegeven van de afwijkende situatie in de watersector nodigt uit tot nader onderzoek.

>> **Groeiende behoefte IOS: in praktijk vooral publiek-publieke samenwerking**

Kenmerkend voor de actuele situatie in de watersector zijn drie macro-ontwikkelingen: toenemende druk op milieu, ruimte en watersystemen, verschuivende verantwoordelijkheden tussen markt en overheid en de afname van de vanzelfsprekendheid van financiering door de overheid. Deze ontwikkelingen zorgen voor toenemende complexiteit in de sector waardoor de behoefte aan en noodzaak tot intensieve samenwerking ontstaat en groeit. In de praktijk van de watersector zijn een groot aantal publiek-publieke samenwerkingsverbanden zichtbaar die dit illustreren.

>> **Analysemodel verschaft inzicht in toepasbaarheid PPS**

De vraag rijst waarom (wel) steeds meer interorganisationale samenwerking tussen de overheden in de sector plaatsvindt, terwijl de inzet van PPS heel beperkt blijft. Er is inzicht nodig in de toepasbaarheid van PPS voor de Nederlandse watersector om na te gaan wat de potentiële meerwaarde ervan is. Het model van Bult-Spiering is een geschikt model om dit inzicht te verschaffen. Dit analysemodel benoemt namelijk zowel economische als sociologische factoren die een rol spelen bij totstandkoming en functioneren van PPS.

>> **Gebruik analysemodel kent enkele beperkingen**

Bij de toepassing van het analysemodel is duidelijk geworden dat het model zich niet leent voor gedeeltelijk gebruik. Alle vier basisverbanden zijn complementair en dienen in elkaars samenhang te worden geanalyseerd. Ook is er voor analyse van de sociologische factoren nog verdere operationalisering nodig omdat er nu teveel interpretatieruimte bestaat wat de betrouwbaarheid van de resultaten verkleint. Tot slot ontbreken sectorspecifieke kenmerken die op basis van dit onderzoek wel degelijk een rol spelen in de toepasbaarheid van PPS.

>> **Positieve perceptie PPS randvoorwaarde**

Een belangrijk inzicht uit de speltheorie is dat de samenwerking, waarin partijen in wederzijds vertrouwen gezamenlijk (maximaal) meerwaarde creëren, niet zonder meer bereikt wordt. Dit hangt namelijk af van strategische keuzes van de spelers, die mede bepaald worden door sociologische factoren en niet alleen op grond van rationele gronden. Risicomijdend gedrag en gebrek aan vertrouwen veroorzaken een suboptimale situatie. Het is daarom belangrijk veel belang te hechten aan de *perceptie* van PPS, naast meer rationale gronden. Een positieve perceptie van PPS is daarom randvoorwaarde voor de totstandkoming van PPS.

>> **Economische factoren: voldoende aanknopingspunten en potentiële meerwaarde**

Een blik op de Nederlandse watersector vanuit het theoretisch analysemodel van PPS laat zien dat er op grond van de economische factoren voldoende aanknopingspunten te vinden zijn voor PPS. In de watersector blijken schaarste van middelen (zoals grond, personeel en expertise) en mogelijkheden voor het creëren van meerwaarde aanwezig en zijn daarmee de belangrijkste drijfveren voor toepassing van PPS. Schaarste van financiële middelen speelt in de watersector geen rol van betekenis, daar waterleidingbedrijven, waterschappen en gemeenten beschikken over een kostendekkende financiering van de taken. Alleen op het gebied van waterveiligheid kan dit wel een rol spelen. In het licht van de aanwezige wens of zelfs noodzaak tot ruil van schaarse middelen, uitgezonderd financiële middelen, spelen de toenemende wederzijdse afhankelijkheid en complementariteit een belangrijke rol. Samenwerking in de vorm van PPS biedt op die manier mogelijkheden tot het realiseren van meerwaarde, bijvoorbeeld: het verkorten van kringlopen, (her)gebruik van afvalstoffen en meervoudig ruimtegebruik in de ruimtelijke ontwikkelingsopgave. De verwachting is dat door de noodzaak van ruimtelijke inpassing PPS als eerste in de waterveiligheid en het waterbeheer zijn intrede zal doen.

>> **Positieve perceptie PPS niet vanzelfsprekend**

Op basis van de *zachte* factoren ligt de totstandkoming van PPS minder voor de hand. Ervaringen uit het verleden, ook vanuit andere sectoren, hebben vermoedelijk eerder tot een negatieve perceptie geleid gelet op de uitkomsten van het onderzoek. De speltheorie toont bovendien aan dat wederzijds vertrouwen tussen partijen die elkaar 'niet ontmoeten' zeker geen vanzelfsprekendheid is. De paradox tussen, en de onverenigbaarheid van publieke en private waarden maken het bestaan van onderling vertrouwen, het erkennen van elkaars recht om actief te zijn en de aanwezigheid van positieve verwachtingen van elkaar tussen publiek en privaat, minder waarschijnlijk.

>> Praktijk herkent aanknopingspunten en potentiële meerwaarde PPS

Aangezien de toepassing van PPS uiteindelijk bepaald wordt door de personen die *in het werkveld* actief zijn, is er onderzocht hoe de deskundigen in de watersector tegen de verschillende aspecten aankijken. Hieruit blijkt dat zowel de mensen in het publieke domein als de vertegenwoordigers van de private partijen in grote lijnen de bevindingen van de economische factoren onderschrijven. Ruil van schaarse middelen en potentiële meerwaarde zijn belangrijke aanjagers voor de totstandkoming van PPS en aanwezig in alle werkvelden van de watersector behalve bij drinkwater. Het laatste is te verklaren uit het gegeven dat de drinkwatersector geen beduidende investeringsopgave heeft op dit moment.

>> Waterspecifieke drempels PPS: aard watertaken, dynamiek sector en wetgeving

Het bijzondere karakter van de watertaken en de enorme maatschappelijke belangen die ermee gediend worden, de ontwikkelingen en de dynamiek in de sector van de laatste jaren en de beperkte ruimte van wet- en regelgeving, waaronder aanbestedingsregels zijn drempels voor de totstandkoming van PPS volgens de geïnterviewde experts.

>> Drempels voor totstandkoming PPS vooral sociologische factoren

De belangrijkste inzichten uit dit onderzoek liggen echter op het sociologische vlak. Op basis van het theoretisch kader werd al vermoed dat hierin de belangrijkste drempels liggen voor de toepassing van PPS. De interviews met deskundigen uit het werkveld hebben dit beeld bevestigd. De stelligheid waarmee beweringen werden gedaan, verschilt per deskundige (hierin speelt de sociale wenselijkheid mogelijk een rol), maar in vrijwel alle interviews klinkt door dat er een gebrek aan vertrouwen is tussen de publieke en de private sector. Dit beeld komt het sterkst naar voren bij de publieke deskundigen.

>> Normatief vraagstuk taakverdeling en grondhouding: conservatief of vernieuwend?

Achter deze discussies over vertrouwen en (tegengestelde) belangen tussen publiek en private partijen klinkt in de perceptie van de geïnterviewden een normatieve discussie door, over de vraag hoe de taakverdeling tussen overheid en markt in de watersector er idealiter uit zou moeten zien. Daaraan gekoppeld kan dan de vraag worden gesteld: welke grondhouding is het meest wenselijk in deze sector: conservatief (gericht op behoud en continuïteit van de kerntaken) of vernieuwend (gericht op beleidsmatige verbreding en het uitbouwen van de kerntaken)? Het lijkt gezien de verschillen in de werkvelden waarschijnlijk dat er geen universeel antwoord bestaat voor de gehele watersector.

>> Zonder gedeelde visie op taakstelling beperkte toepasbaarheid

Pas als deze vraag beantwoord is, kan PPS overwogen worden. Anders verzandt men namelijk in deze normatieve discussie. Alle positieve verwachtingen op basis van de economische factoren ten spijt, zonder een gedeelde visie op de taakstelling – waarin ook ruimte is voor private partijen – is de toepasbaarheid van PPS beperkt. Een duidelijk beleidsstandpunt van de overheid over de taak- en rolverdeling in de watersector is alleen door Rijkswaterstaat ingenomen, met meer innovatieve contracten tot gevolg. Een stap in de richting van PPS en een voorbeeldfunctie.

>> Noodzaak netwerkstructuur in watersector neemt toe

De normatieve discussie verklaart voor een belangrijk deel het ontbreken van PPS als samenwerkingsvorm in de Nederlandse watersector. De samenwerking tussen publieke partijen onderling heeft veel minder raakvlakken met de genoemde normatieve discussie, het is daarom niet verwonderlijk dat deze partijen wel intensieve samenwerking zoeken. Het onderzoek laat immers zien aan de hand van de macro-ontwikkelingen in de watersector, dat de noodzaak tot samenwerking (en tot een netwerkstructuur) alleen maar toeneemt.

Tot slot wordt teruggekeerd naar de centrale probleemstelling van dit onderzoek:

Wat is de toepasbaarheid en potentiële meerwaarde van PPS in de Nederlandse watersector?

In alle werkvelden behalve de drinkwatersector zijn voldoende stimulerende factoren voor totstandkoming van PPS aanwezig. Er is weliswaar sprake van potentiële meerwaarde, maar de mogelijke samenwerkingspartners zijn (nog) niet geneigd om de samenwerking op te zoeken vanuit een soort koudwatervrees. Het ontbreken van een gedeelde visie over de taakverdeling en toegevoegde waarde van (publiek-private) samenwerking speelt hierin mee. Het is belangrijk deze visie wel te vormen om niet te verzanden in normatieve discussies. Zo ontstaan in de toekomst waarschijnlijk meer mogelijkheden voor PPS in de watersector. De economische factoren laten immers voldoende aanknopingspunten zien.

9.2 Aanbevelingen

Deze paragraaf bespreekt enkele aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

9.2.1 Aanbevelingen Nederlandse watersector

Uit het onderzoek blijkt dat de toepasbaarheid van PPS in de Nederlandse watersector sterk beperkt wordt door het ontbreken van een gezamenlijke visie op de taakstelling en daarmee impliciet op de toegevoegde waarde van publiek-private samenwerking. De voornaamste aanbeveling van dit onderzoek luidt dan ook: maak de principiële keuze in de basishouding van de Nederlandse watersector, *conservatief* en beperkt tot de (wettelijke) kerntaken of *vernieuwend* met een verbreding van het waterbeheer. In beginsel is dit een beleidsmatige keuze op sectorniveau, wat onverlet laat dat hieraan op organisatieniveau ook invulling aan kan en moet worden gegeven.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat gebrek aan ervaring met of angst voor aanbestedingsregelgeving een belangrijke belemmering is voor ‘nieuwe’ samenwerkingsvormen zoals PPS. De ervaringen met PPS en aanbesteden van de afgelopen 10 jaar in andere sectoren (zoals gebiedsontwikkeling en infrastructuur) kunnen wellicht veel onduidelijkheden en knelpunten wegnemen. Het is daarom aan te bevelen dat waterbeheerders zich verdiepen in de lessen die daar geleerd zijn³.

Gebrek aan wederzijds vertrouwen blijkt een andere belangrijke drempel. Vertrouwen kun je niet afdwingen, dit groeit vooral door positieve ervaringen. In de tijd dat er nog geen ruimte is voor het toepassen van PPS op de kerntaken van de verschillende partijen, vanwege de hierboven genoemde discussie, is vermoedelijk wel ruimte om op kleine schaal te gaan experimenteren met samenwerking, om zo elkaar beter te leren kennen en geleidelijk aan te werken aan wederzijds vertrouwen.

³ Zinnvolle documentatie is bijvoorbeeld de website van PianOo en de handleiding “PPS Groen Aanbesteden”

9.2.2 Aanbevelingen verder onderzoek

- De wetenschap kan een bijdrage leveren aan de ontwikkelingen in de watersector door vanuit een onafhankelijk perspectief een antwoord te formuleren op het genoemde normatieve vraagstuk inzake de grenzen van de “vernieuwende” overheid en hiermee de discussie te stimuleren. Bijvoorbeeld door een vergelijking aan de hand van sectorspecifieke kenmerken te maken met andere sectoren waar PPS steeds meer gebruikelijk is geworden.
- Daarnaast kan verder onderzoek bijdragen aan een beter inzicht in de problematiek. Aanknopingspunten hiervoor liggen met name op de volgende vlakken:
 - De analyse van de toepasbaarheid van PPS uitvoeren aan de hand van het volledige model van Bult-Spiering (zowel totstandkoming als functioneren).
 - Het uitbreiden van het analysemodel met de economische factoren: ‘beperkte maatschappelijke impact’, ‘evenwicht/stabiliteit sector’ en ‘juridische speelruimte’.
 - Voor deze uitbreidingen van het model een theoretische basis formuleren.
 - Een vergelijking met andere sectoren biedt mogelijk meer informatie over de (sectorspecifieke) aanjagers en drempels voor PPS. In Nederland ligt het voor de hand vooral te kijken naar gebiedsontwikkeling en infrastructuur.
 - Een internationale vergelijking biedt mogelijk nog meer informatie over de kansen en beperkingen van PPS voor de Nederlandse watersector. In het buitenland is veel meer ervaring met private inmenging in de watersector en zijn er een groot aantal voorbeelden te gebruiken als bronmateriaal.
 - Dit onderzoek uitvoeren op basis van een representatieve steekproef.

Literatuur

- Aquario Watermanagement. (2008). "Over Aquario Watermanagement – De organisatie". <http://www.aquario.nl/index.php?id=13>
- Allison, G.T. (1980). "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant aspects?" OPM Document, pp. 27-38. Washington D.C.
- Baarda, D.B.; Goede, M.P.M. de & Meer, A.G.E. van der. (1996). "Basisboek Open interviewen". Groningen: Stenfert Kroese.
- Börzel, T.A. & Risse, T. (2002). "Public-private partnerships: effective and legitimate tools of international governance?" In: E. Grande & W. Pauly (Eds) "Complex Sovereignty: on the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century (unpublished)".
- Brackmann, S. (2004). "Praktijkboek aanbesteden". Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1999). "Management in netwerken". Utrecht: Lemma BV.
- Bult-Spiering, M.; Blanken, A. & Dewulf, G. (2005). "Handboek publiek-private samenwerking". Utrecht: Lemma BV.
- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2006). "Strategic issues in public-private partnerships: An international perspective". Oxford: Blackwell Publishing.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2008a). "Aantal gemeenten in 2008 onveranderd op 443". Webmagazine, 2 januari 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2008b). "Bevolkingsprognose". <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/beschrijving/bevolkingsprognose.htm>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2008c). "Macro-economie". <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/nieuws/default.htm>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2008d). "Geregistreerde werkloosheid". <http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/default.aspx?VW=T&DM=SLNL&PA=70638NED&D1=a&D2=0&D3=0-1.4.1&D4=a.10-2&HDR=G1.T&STB=G2.G3>
- Damme, E. van en Mulder, K. (2006). "Transparant en eerlijk geprijsd water" Economisch Statistische Berichten, jrg. 91, nr. 4482, pp. 134-136.
- Dewulf, G.; Bult-Spiering, M. & Blanken, A. (2004). "Opportunities for PFI in The Netherlands". Enschede: P3BI.
- Dierikx, M.L.J. (2006). "Waterkoersen en netwerken". Netwerkbijeenkomst Waterkoers DG Water op 13 september 2006. http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/water_en_toekomst/waterkoers/
- Dienst Landelijk Gebied (DLG). (2005). "PPS Groen en Aanbesteden: wanneer en hoe?" Handleiding Dienst Landelijk Gebied, augustus 2005.
- Dijkgraaf, E.; Jong, R. de; Mortel, E.G. van de; Nentjes, A.; Varkevisser, M. & Wiersma, D. (1997). "Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector". Rotterdam: OCFeB, Erasmus Universiteit.
- Europese Commissie. (2003). "Guidelines for succesful public-private partnerships". Brussel: Europese Commissie.
- Financieel Dagblad (FD). (2008). "Nutsbedrijf spekt overheid". Nieuwsbericht 28 april 2008. <http://www.fd.nl/csFdArtikelen/WEB-HFD/y2008/m04/d28/nutsbedrijf>
- Haje, A. (2007). "Wel zelf de regie in handen houden: uitbesteden". *Unie van Waterschappen – Het Waterschap*, jrg. 2007, nr. 12, pp. 14-15.

- Havekes, H.; Koemans, F.; Lazaroms, R.; Poos, D. en Uijterlinde, R. (2004). "Water besturen: het Nederlandse waterschapsmodel". Den Haag: Unie van Waterschappen.
- Heijden, J. van der; Kee, P. & Nooijen, W. (2007). "Juridische en beleidsmatige versterking watertoets – Eindrapport". Utrecht: AT Osborne. In opdracht van Rijkswaterstaat Waterdienst, oktober 2007.
- Hertogh, M.J.C.M. en Heijer, C.M. den (2005). "PPS: Motor, mode of mythe?". Zoetermeer: Bouwend Nederland.
- Jacobs, J. (1992). "Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics". New York.
- Kenniscentrum PPS. (1999). "Publiek-private samenwerking: de krachten gebundeld". Den Haag: Ministerie van Financiën - Kenniscentrum PPS.
- Kenniscentrum PPS. (2001). "PPS en aanbesteden". Den Haag: Ministerie van Financiën - Kenniscentrum PPS.
- Keulen, K. van en Hoek, F.H. (2003). "De belofte van meerwaarde bij PPS".
- Knibbe, A. (2002). "Publiek-private samenwerking". Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- KNMI/IPCC. (2008). "Toekomstige Klimaatveranderingen". Interpretatie KNMI van IPCC Klimaatrapport 2007. Geraadpleegd: januari 2008.
http://www.knmi.nl/klimaatverandering_en_broeikaseffect/toekomstig_klimaat/index.html
- Lemstra, W. (1995). "Public private partnership". Syllabus ten behoeve van het vak Public private partnerships. Enschede: Universiteit Twente.
- Loef, G.J. van. (2000). "Publiek of privaat: het normatieve kader". Geraadpleegd: mei 2008.
<http://www.gijsvanloef.nl/artikelen/normatief.pdf>
- Ministerie van Financiën. (2008). "Meer ruimte voor publiek-private samenwerking in infrastructuur". Nieuwsbericht 20 juni 2008.
<http://www.minfin.nl/nl/actueel/nieuwsberichten.2008/06/Meer-ruimte-voor-publiek-private-samenwerking--PPS.html>
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat. (2007). "Watervisie: Nederland veroveren op de toekomst". Kabinetsvisie op het waterbeleid. Den Haag: Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). (2004). "Nota Ruimte". Den Haag: Ministerie VROM.
- Montfort, C. van (2004). Ruimte voor Goed Bestuur: Tussen Prestatie, Proces en Principe". Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). (2003). "Het nationaal bestuursakkoord Water". Den Haag: Ministerie VROM.
- Netherlands Water Partnership (NWP). (2002). "Nederland en water: brief NWP aan Staatssecretaris". Publicatiedatum 26-08-2002.
- Nooijen, W. (2005). "Evaluatie afvalwaterakkoorden". Utrecht: AT Osborne. In opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), juni 2005.
- Oasen. (2007). "De toekomst van de drinkwaterwereld". *Helder*, jrg. 1, nr. 4, pp. 4-8.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). "Governance, Politics and the State". Londen: Macmillan.
- Regieraad Bouw. (2006). "Vernieuwingsakkoord tussen Regieraad Bouw en Unie van Waterschappen".
- Rijkswaterstaat. (2008). "Rijkswaterstaat in verandering". Geraadpleegd: mei 2008.
http://www.rijkswaterstaat.nl/organisatie/rijkswaterstaat_in_verandering/
- Rioned. (2005). "De toestand van de riolering – Rioleringsatlas van Nederland". Presentatie 31 augustus 2005. Ede: Stichting Rioned.

- Samen werken aan Water. (2008). "Benchmarking" Geraadpleegd: juni 2008.
<http://www.samenwerkenaanwater.nl/content/benchmarking/index.html>
- SenterNovem. (2008). "PPS-projecten leiden tot meer kwaliteit". Nieuwsbericht 5 juli 2006.
<http://duurzaambouwen.senternovem.nl/nieuws/index.php?recID=833>
- Smit, N. & Thiel, S. van. (2002). "De zakelijke overheid". *Bestuurskunde*, jrg. 11, nr. 6, pp. 226-234.
Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Teisman, G.R. (1998). "Complexe besluitvorming, derde druk". Den Haag: Elsevier.
- TNO-NITG. (2008). "Natuurinformatie – Bodemdaling van het Nederlandse landoppervlak tot 2050".
<http://www.natuurinformatie.nl/ndb.mcp/natuurdatabase.nl/i000331.html>
- Vereniging Eigen Huis (VEH). (2008). "Rioolheffing nieuwe gemeentelijke melkkoe".
Nieuwsbericht 3 april 2008.
<http://www.eigenhuis.nl/VerenigingEigenHuis/Actueel/Nieuws/RioolheffingNieuweGemeentelijkeMelkkoe.htm>
- Verhaar, S. & Spigt, T. (2006). "Innovaties en trends in de Duitse waterzuiveringssector". 14-03-2006.
<http://www.twanetwerk.nl/default.ashx?DocumentId=5986>
- VEWIN. (2007). "Waterleidingstatistiek 2006". Rijswijk: Vereniging van Waterbedrijven in Nederland.
- WaterKIP. (2006) "PPS - Hoogheemraadschap Delfland en Delfluent".
WaterKIP - Samen in de waterketen: het werkt!, jrg. 2006, nr. 3, pp. 76-81.

Bijlage I: Model Bult-Spiering

In deze bijlage is het volledige model van Bult-Spiering opgenomen, zie [Bult-Spiering et al; 2005].

Model Bult-Spiering	actoren		netwerk	project
	publiek	privaat		
kenmerken toestand/komen PPS	economisch	bereiken eigen organisatiedoel (project én spin-off) rendement (maatschappelijk) verhoging efficiency behouden regie borgen algemeen belang <u>rollen:</u> Rijk, provincie, gemeente ambtenaren en politiek <		

Bijlage II: Expertpanel

In deze bijlage is de samenstelling van het expertpanel opgenomen. Totaal zijn er in het praktijkonderzoek 14 interviews afgenomen.

Organisatie	Naam	Project/kennisgebied
Publiek		
Brabant Water	Bjorn Hoogwout	Businesscoalitie, innovatie en industriewater
Evides Industriewater	Markus Flick	Industriewater Rijnmond
Provincie Noord-Brabant	Rene Peusens	Ruimte voor de Rivier: Overdiepse Polder
Rijkswaterstaat Bouwdienst	Wim van den Brink	Inkoopmanagement GWW
Stichting Rioned	Hugo Gastkemper	Riolering (gemeenten)
Waternet Amsterdam	Roelof Kruize	Waterketenbedrijf
Waterschap Delfland	Joost de Haan	AWZI Harnaschpolder
Waterschap De Dommel	Henk Roelofs	Interorganisationele samenwerking
Waterschap Rijn & IJssel	Jan Beldman	Baggerspeciedepot Drempt
Waterschap Hunze en Aa	Alfred van Hall	Blauwe Stad, Meerstad, ervaren waterschapper
Publiek-privaat		
Netherlands Water Partnership	Ivo Demmers	(internationale) PPS
Privaat		
GMB (aannemer)	Gerrit-Jan van de Pol	Baggerspeciedepot Drempt
Norit Procestechnologie	Lute Broens	Waterzuivering, business development
Publiuz (adviesbureau)	Erik van Lith	Water & overheid: beleid & strategie

Bijlage III: Vragenlijst

DEEL I: TOEPASBAARHEID PPS OP BASIS VAN KENMERKEN VAN MODEL

Kunt u de “status” aangeven van onderstaande kenmerken waarbij u (gemotiveerd) mag kiezen uit de volgende antwoordmogelijkheden (5-puntsschaal):

Antwoord	niet	nauwelijks	wel/niet	matig	wel	weet niet
"Score"	--	-	0	+	++	?

U wordt gevraagd uw inschatting van de stand van zaken te doen voor uw gehele vakgebied (en niet alleen te spreken namens uw eigen organisatie). Uw vakgebied is normaal gesproken daar waar u werkzaam bent.

Onderscheiden worden: drinkwater, afvalwater, riolering, waterveiligheid, (regionaal) waterbeheer. *Vooraf bepalen.*

Alle vragen moeten opgevat worden in het perspectief publieke partij - private partij. Uw potentiële samenwerkingspartner is in dit interview dus altijd privaat als uzelf publiek bent en andersom.

Economische factoren (“harde”)

1. Is er volgens u binnen **<werkveld>** sprake van:
 - a. Schaarste financiële middelen
 - b. Schaarste personeel
 - c. Schaarste expertise
 - d. Schaarste ruimte (grond)
2. In hoeverre is **<werkveld>** voor de uitoefening van het takenpakket afhankelijk van private partijen en die partijen van u? (buiten traditionele afhankelijkheid)
3. In welke mate herkennen **<werkveld>** bij private partijen complementaire middelen, kwaliteiten en activiteiten?
4. Het eerdergenoemde model onderscheidt vier vormen van meerwaarde (noemen + uitleg). In hoeverre herkennen **<werkveld>** deze vormen van meerwaarde bij samenwerking met een private partner:
 - a. Inhoudelijke meerwaarde (integrale benadering van problematiek en realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies)
 - b. Financiële meerwaarde (verdeling van risico's en mogelijkheid tot verevening van onrendabele onderdelen met rendabele delen)
 - c. Procesmatige meerwaarde (vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en afstemming van doelen en belangen)
 - d. Externe meerwaarde (afstemming met andere ontwikkelingen of projecten buiten het projectkader)
5. Welke van de volgende motieven spelen een rol bij de selectie van een private samenwerkingspartner?
 - a. (meer) Rendement / (meer) Efficiëntie
 - b. (meer) Regievoering (in plaats van uitvoering)
 - c. Concurrentie
 - d. Externe dwang

Sociologische factoren ("zachte")

1. Bereidheid en bewustzijn
 - a. Wat is uw inschatting van de bereidheid van <werkveld> tot samenwerking met private (of publieke) partijen?
 - b. In hoeverre is er bewustzijn van onderlinge (publiek-private) afhankelijkheid bij <werkveld> aanwezig?
2. In hoeverre erkennen partijen in <werkveld> rechten van private partijen actief te zijn op drinkwatergebied? [in het specifieke geval van drinkwater is hier juridisch nauwelijks/geen ruimte voor private partijen]
3. In welke mate hebben <werkveld> positieve verwachtingen en perceptie wat betreft:
 - a. Uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng en competenties van private partners?
 - b. Betrouwbaarheid van private partners?
4. Verwachtingen en perceptie van samenwerking
 - a. In hoeverre hebben <werkveld> positieve verwachtingen van het effect van de samenwerking op het eigen imago/identiteit?
 - b. In welke mate bezitten <werkveld> het vermogen vanuit de cultuur/structuur om samen te werken met private partners?
5. In hoeverre zijn partijen in <werkveld> vergelijkbaar met potentiële private partners wat betreft:
 - a. Structuur en cultuur
 - b. Doelen
 - c. Werkwijzen (operating philosophy)
 - d. Expertiseniveau
 - e. Ideologische consensus (normen- en waardenpatronen)

Aanvullingen model

1. Aan de hand van het model hebben we een groot aantal kenmerken besproken die de totstandkoming van een PPS in meer of mindere mate bepalen. Zijn er factoren die u gemist heeft, zoja, welke?

Organisatie watersector nu en in toekomst

1. Wat is uw mening wat betreft de huidige organisatie van de Nederlandse watersector? (in termen van rolverdeling, bestuurbaarheid, ambitie, juridische/financiële structuur)
2. Wat zijn uw verwachtingen wat betreft de toekomstige Nederlandse waterwereld en hoe zou deze er volgens u idealiter uit moeten zien en waarom? (in termen van rolverdeling, bestuurbaarheid, ambitie, juridische/financiële structuur)

Perceptie publiek-private samenwerking

3. Wat is volgens u publiek-private samenwerking en wat voor beeld heeft u van dit concept? (associaties, projecten, sleutelwoorden)
4. Hoe wordt dit concept volgens u gebruikt?

Toepassing publiek-private samenwerking

5. Eén van de bevindingen van mijn onderzoek tot nu toe is dat PPS in de Nederlandse watersector slechts weinig wordt toegepast. Herkent u dit beeld, waarom wel/niet wat zijn in uw beleving de redenen hiervoor?
6. Zou dit volgens u anders moeten zijn? Waarom?
7. Wat zijn volgens u bepalende verschillen (geweest) in de opkomst van PPS in andere sectoren in vergelijking met de Nederlandse watersector?
8. Publiek-private samenwerking beoogt primair meerwaarde: *“hetzelfde voor minder geld, of voor hetzelfde geld meer kwaliteit”* Waar zou dit volgens u het best tot z'n recht komen in de Nederlandse watersector?
9. Gegeven de actuele wateropgaven met huidig toekomstperspectief (WB21, KRW, Watervisie, klimaatopgave); geeft dat volgens u meer mogelijkheden voor de inzet van PPS, waarom wel of niet?
10. Bij wat voor type projecten acht u PPS als samenwerkingsvorm geschikt? (aard, schaalgrootte, discipline, betrokken partijen, rolverdeling)
11. Wat is de houding van uw eigen organisatie ten opzichte van PPS? Zou u de rol van uw organisatie en uzelf omschrijven als stimulerend (positief), of juist niet, of neutraal? Wat zijn de achterliggende redenen voor deze houding?
12. De Watervisie 2007, geschreven door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat noemt PPS expliciet als zinvolle optie voor een groter oplossend vermogen om Nederland klaar te maken voor de toekomst [Watervisie 2007, pagina 41]:
“Een betere verdeling tussen kansen en risico's in publiek-private allianties leidt tot een groter oplossend vermogen om Nederland klaar te maken voor de toekomst.”
Wat vindt u daarvan?