

VRIJ ARTIKEL

Publiek-Private Samenwerking

Een reparatiestrategie voor falende ordeningsvormen*

Maurits Sanders

De overheid zet Publiek-Private Samenwerking in als een reparatiestrategie voor de behartiging van publieke belangen. Daaraan lijkt de overweging ten grondslag te liggen dat anders het publieke belang onvoldoende is gewaarborgd ten gevolge van suboptimaliteiten die zich voordoen bij zuivere marktwerking, netwerksturing of exclusieve overheidssturing. Het is dan mogelijk een Publiek-Private Samenwerking aan te gaan die aansluit bij de drie grondvormen van maatschappelijke organisatie: markt, netwerk en overheidshiërarchie. In deze bijdrage wordt het onderscheid tussen: (1) markt-PPS, (2) netwerk-PPS en (3) gezags-PPS uitgewerkt.

Inleiding

In uiteenlopende beleidssectoren koestert de overheid hoge verwachtingen van Publiek-Private Samenwerking (PPS) voor het realiseren van beleidsdoelinden. Deze verwachtingen zijn begrijpelijk als wij de aan PPS toegeschreven positieve effecten in ogenschouw nemen. Zo wordt beweerd dat de meerwaarde van PPS ligt in de kostenbesparing die ermee kan worden bereikt (Van Montfort, 2008, p. 41). Ook wordt wel gesteld dat een dergelijk samenwerkingsverband leidt tot een beter beleid (Osborne, 2001, pp. 1-2). Sommige auteurs beweren zelfs dat de legitimiteit van de beleidsuitkomst toeneemt (McQuaid, 2001, p. 21). Daargelaten of dergelijke veronderstellingen houdbaar zijn, wekken de hoge verwachtingen van PPS de behoefte om het verschijnsel te bestuderen. Dat geschiedt in dit artikel aan de hand van de conceptuele vraag: *Is het mogelijk om een algemene typologie voor PPS uit te werken die aansluit op de grondvormen van maatschappelijke organisatie?*

Door middel van literatuuronderzoek wordt nagegaan welke kenmerken PPS bezit en op welke wijze verzamelingen van kenmerken zodanig zijn te onderscheiden dat uiteenlopende typen van PPS zichtbaar worden. Een dergelijk onderscheid in PPS-vormen dient zowel een analytisch als een empirisch belang. Het is als een kader te gebruiken om de werking van PPS in de praktijk van het openbaar bestuur systematisch te bestuderen en om op basis van de opgedane kennis, aanbevelingen te doen over de bestuurlijk-juridische organisatie van PPS-projecten.

* Dit artikel is gebaseerd op het proefschrift 'Publiek-Private Samenwerking in de Nederlandse energiesector. Vorm en legitimiteit', dat op 4 december 2013 aan de Universiteit Twente is verdedigd. De auteur is prof. mr. dr. D.W.P. Ruiter erkentelijk voor het feit dat hij de conceptversies van dit artikel van commentaar heeft willen voorzien.

Allereerst wordt de stand van zaken met betrekking tot de literatuur van PPS beschreven, met als slotsom dat een breed gedragen definitie vooralsnog ontbreekt. Vervolgens wordt getracht tot een voorlopige afbakening van PPS te komen. Dat geschiedt door de kenmerken te benoemen waarin PPS zich onderscheidt van andere samenwerkingsvormen tussen de overheid en particulieren. In aansluiting hierop worden binnen het type 'PPS' drie subtypen onderscheiden. Elk daarvan staat in verband met een van de ordeningsvormen: (1) markt, (2) netwerk en (3) hiërarchie. Deze PPS-vormen worden nader beschreven. De laatste paragraaf biedt een conclusie.

PPS: een containerbegrip

In de jaren tachtig van de vorige eeuw deed *een nieuwe term* haar intrede in de literatuur en de bestuurspraktijk. Men kreeg meer aandacht voor *institutionele verbanden* waarin de samenwerking tussen publieke en private organisaties voor het realiseren van overheidsbeleid gestalte kreeg. Zulke verbanden werden aangeduid met de term Publiek-Private Samenwerking, afgekort PPS. Sindsdien heeft PPS (PPP in het Engels) in de bestuurskunde op een grote belangstelling kunnen rekenen (Osborne, 2001; Corry, 2004).

Het is opvallend dat men allerminst tot overeenstemming is gekomen over de precieze betekenis van de term PPP en haar Nederlandse synoniem PPS (Bovaird, 2010, p. 43). Dit gebrek is niet onbesproken gebleven. Verschillende auteurs hebben het debat over de inhoud van PPP/PPS al kritisch onder de loep genomen. Zo meent Lindler dat de term 'partnership' als onderdeel van PPP *normatief geladen* is (2000, p. 26). Hierdoor ontstaat volgens hem de ruimte om PPS strategisch te gebruiken met het exclusieve doel om een eigen positiebepaling kracht bij te zetten (Lindler, 2000, p. 26). Klijn poneert dat er in de literatuur over PPS niet alleen verschillende definities zijn te vinden, maar dat er eveneens tegenstrijdige opvattingen bestaan over de rationaliteit van PPS, terwijl er ook onduidelijkheid is over de organisatorische verbanden waarin de samenwerking gestalte kan krijgen (2010, p. 68). Volgens hem is deze verwarring ontstaan, omdat PPS zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld tot *'een merk'* (Klijn, 2010, p. 77). Bij een merk gaat het nu eenmaal niet om een scherpe definitie, maar om het creëren van beelden en het toekennen van emotionele betekenissen en belevingen (Klijn, 2010, p. 77). Ook Zijlstra komt tot de slotsom dat scherpe definities van PPS niet voorhanden zijn, zodat wij zijn opgezaald met definities die hetzij niets zeggen of te veel (2008, p. 66).

In de literatuur overheerst de opvatting dat PPS zich zelfs tot een *'containerbegrip'* heeft ontwikkeld. In de bestuurspraktijk wordt PPS gebruikt als label voor de meest uiteenlopende samenwerkingsvormen tussen publieke en private organisaties. PPS verdient een betere conceptuele basis, omdat het gebrek aan overeenstemming over de inhoud van PPS niet betekent dat het begrip als inhoudsloos kan worden afgeschreven. Daarvoor zijn er te veel voorbeelden van PPS-verbanden in de praktijk en zijn er teveel inspirerende inzichten in vorm, inhoud en functie van diverse typen PPS in de literatuur te vinden. De conceptuele aanzet-

ten in de literatuur wekken de suggestie dat het zinvol is PPS vooral te analyseren als een *wijze van maatschappelijk sturen* (Sanders, 2013, p. 40).

PPS als reparatiestrategie

Het algemene begrip PPS is aan de hand van de volgende drie kenmerken af te bakenen van andere interacties tussen de overheid en particulieren:

- de samenwerking richt zich op het realiseren van *beleid*, dat binnen de samenwerking door ten minste één deelnemende *publieke* partij gezaghebbend wordt vertegenwoordigd;
- er is sprake van een actieve betrokkenheid van *private* partijen; en
- het moet gaan om een *juridisch* gestructureerd samenwerkingsverband (Sanders & Heldeweg, 2012, pp. 40-41).

Gezamenlijk leveren deze kenmerken de volgende afbakening op:

PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid. (Sanders & Heldeweg, 2012, pp. 41-42)

PPS wordt veelvuldig gebruikt in het kader van wat men een ‘reparatiestrategie’ zou kunnen noemen (Frederickson & Smith, 2003, pp. 80-81; Heldeweg, 2009, p. 24; Sanders, 2013, p. 44). Zo’n strategie kan gericht zijn op het opheffen of verminderen van ‘*marktfalen*’, maar zij kan ook gericht zijn op het opheffen of verminderen van ‘*netwerkfalen*’ of ‘*hiërarchisch overheidsfalen*’. Alvorens nader wordt ingegaan op de werking van een dergelijke reparatiestrategie, worden de uitgangspunten van marktwerking, netwerksturing en hiërarchische overheidssturing besproken en worden de termen ‘*marktfalen*’, ‘*netwerkfalen*’ en ‘*hiërarchisch overheidsfalen*’ toegelicht. Vervolgens wordt het onderscheid tussen de aansluitende PPS-typen uitgewerkt. Binnen het algemene begrip PPS zijn drie PPS-vormen te onderscheiden. Het gaat daarbij om: (1) markt-PPS, (2) netwerk-PPS en (3) gezags-PPS.

Marktwerking berust op de grondgedachte dat door concurrentie het *prijsmechanisme* een naar een *transactieoptimum* tenderende beweging bewerkstelligt. In het standaardmodel maken rationeel handelende economische agenten op basis van volledige informatie keuzen tussen alle mogelijke alternatieven en zijn hierbij enkel en alleen uit op het maximaliseren van hun eigen individuele nut. Zolang alle actoren op deze manier handelen, ontstaat een *maatschappelijk optimum* als een optelsom van de waarden bereikt op de individuele nutsfuncties (Williamson, 1971; Wolf, 1981). Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin marktwerking *niet* tot een maatschappelijk optimum leidt. Dergelijke situaties worden aangeduid met de term ‘*marktfalen*’ (Williamson, 1971, p. 114). In de literatuur worden veelvuldig drie tot marktfalen leidende factoren genoemd. Deze zijn: (1) *externe effecten*, (2) *imperfecte concurrentie* en (3) *onvolledige informatie* (Le

Grand, 1991, p. 426). Bij *externe effecten* beïnvloedt het handelen of nalaten van een economische agent de welvaart van anderen zonder dat dit tot uitdrukking komt in de prijs van de verhandelde goederen (Levačić, 1991, p. 36). Op de tweede plaats kan marktfalen ontstaan door *imperfecte concurrentie* (Levačić, 1991, p. 41). In de literatuur wordt de markt voorgesteld als een vrij toegankelijke plaats voor partijen om goederen of diensten te kopen en verkopen (Marshall, 1991, p. 24). De gedachte is dat door de vrije concurrentie tussen de partijen de marginale opbrengsten en kosten tot een evenwichtsprijs voor het te verhandelen object zullen leiden (Marshall, 1991, p. 24). Er zijn echter situaties denkbaar waarin de vrije concurrentie op de markt wordt belemmerd. Dit is onder meer aan de orde als een zijde van de markt wordt beheerst door een monopolist. De monopolist zal door het gebrek aan concurrentie bij transacties niet gedreven worden om goederen of diensten tegen de laagst mogelijke prijs aan te bieden (Levačić, 1991, p. 41). Op de derde plaats kan marktfalen ontstaan door *onvolledige informatie* (Levačić, 1991, p. 43). Onvolledige informatie staat een rationele afweging van alle mogelijke alternatieven in de weg. In een dergelijke situatie weten de economische agenten niet of zij hun individuele nutsfunctie kunnen maximaliseren. Aangenomen wordt dat marktimperfecties kunnen worden bestreden door overheidsinterventies (Williamson, 1971, p. 122; Le Grand, 1991, p. 423). Le Grand maakt een onderscheid tussen drie (elkaar niet uitsluitende) typen overheidsinterventies, namelijk: (1) daadwerkelijk ingrijpen door de overheid zelf, (2) belastingen of subsidiëren en (3) regulering (1991, p. 431). Hoewel overheidsinterventies marktimperfecties kunnen helpen bestrijden, betekent dit niet dat sturing in het algemeen 'beter' is dan marktwerking (Levačić, 1991, p. 45). Overheidssturing kan op haar beurt imperfecties veroorzaken en hetzelfde geldt voor het functioneren van netwerken. Deze risico's hebben ertoe geleid dat in de bestuurskunde naast een 'marktfalen' ook een 'overheidsfalen' en een 'netwerkfalen' worden onderscheiden (Wolf, 1981; Carlsson & Jacobsson, 1997). Dit zal worden toegelicht.

De grondgedachte van netwerksturing is dat tussen de in netwerken betrokkenen spontaan optimale resultaten optreden, doordat er strategische afstemming over de behartiging van een gedeeld belang zal plaatsvinden. Elk van de betrokkenen past zijn gedrag aan, aan dat van anderen. Er zijn echter situaties die de werking van deze sturing verhinderen. In de literatuur wordt de term '*netwerkfalen*' gebezigd om deze situaties te benoemen (Carlsson & Jacobsson, 1997). Onder meer: (1) *de geslotenheid van het netwerk*, (2) *een tunnelvisie* en (3) *de duurzaamheid van het verband* worden in de literatuur als factoren aangewezen die een spontane onderlinge gedragsaanpassing belemmeren (Carlsson & Jacobsson, 1997; Meyer & Baltes, 2004; Klein Woolthuis, Lankhuizen, & Gilsing, 2005). Op de eerste plaats kan netwerkfalen ontstaan door *de geslotenheid van het netwerk* (Meyer & Baltes, 2004, p. 42). Een belangrijk vereiste voor netwerken is dat deze vrij toegankelijk zijn voor alle actoren van wie het individuele belang aansluit op het gedeelde belang. Door de continue informatie-uitwisseling tussen de leden van het netwerk is het echter heel goed denkbaar dat in de loop van de tijd een dynamiek van 'teambuilding' ontstaat, die tot gevolg heeft dat leden worden vertrouwd en niet-leden worden gewantrouwd (Meyer & Baltes, 2004, pp. 42-43).

Een dergelijke dynamiek kan ertoe leiden dat organisaties die in een latere fase tot een netwerk willen toetreden, niet meer worden toegelaten, omdat degenen die al in het netwerk zijn betrokken, niet bereid zijn om deze organisaties alsnog te betrekken in de strategische afstemming die het netwerk helpt te bewerkstelligen. Op de tweede plaats kan er sprake zijn van een *tunnelvisie* in het netwerk (Klein Woolthuis et al., 2005, p. 613). Een dergelijke visie tast het probleemoplossend vermogen van het netwerk aan, omdat oplossingsmogelijkheden over het hoofd dreigen te worden gezien. Dat is bijvoorbeeld aan de orde op het moment dat de leden van het netwerk zich zouden laten leiden door de ideeën van een dominante organisatie en daardoor alle ontwikkelingen in de 'buitenwereld' niet meer in ogenschouw nemen (Klein Woolthuis et al., 2005). Op de derde plaats kan netwerkfalen ontstaan door onzekerheid over *de duurzaamheid van het verband* (Meyer & Baltes, 2004, p. 43). Netwerken hebben bestaansrecht, zolang het individuele belang en het netwerkbelang niet conflicteren. Als dat niet meer aan de orde is, treden partijen uit het netwerk. Dat betekent dat de relatie tussen de partijen in een netwerk doorgaans niet zo duurzaam is als die in een hiërarchie. Anderzijds is ook geen sprake van eenmalige transacties zoals op de markt. De tijdelijkheid van het verband kan bij organisaties in het netwerk opportunistisch gedrag uitlokken (Meyer & Baltes, 2004, p. 43). Door sommige partijen wordt bijvoorbeeld geen strategische informatie ingebracht, maar wordt alleen gebruikgemaakt van kennis uit het netwerk (Meyer & Baltes, 2004, p. 43).

Aan keuzen ten gunste van hiërarchische overheidssturing ligt de gedachte ten grondslag dat het mogelijk en wenselijk is om door gezagsuitoefening van de overheid over de samenleving een vooraf gedefinieerde beleidsdoelstelling te realiseren. De term '*hiërarchisch overheidsfalen*' duidt op de imperfecties die aan deze sturingsvorm kleven (Wolf, 1981, p. 4; Levačić, 1991, p. 45). Factoren die hiërarchisch overheidsfalen bewerkstelligen, zijn onder meer: (1) *organisationale doelverschuiving*, (2) *bureaucratische inefficiënties*, (3) *externe effecten van overheidsingrepen*, en (4) *nieuwe ongelijkheden* (Dollery, 1994, pp. 4-5; Heldeweg, 2009, p. 31). *Organisationale doelverschuiving* duidt op het verschijnsel dat overheidsorganisaties ongemerkt andere doelstellingen krijgen dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn opgericht (Heldeweg, 2009, p. 31). *Bureaucratische inefficiënties* zijn de kosten van de verspilling en verkeerde bedrijfsvoering die bij een hiërarchisch systeem steeds dreigen op te treden (Heldeweg, 2009, p. 31). De derde vorm van hiërarchisch overheidsfalen zijn *externe effecten van overheidsingrepen* ten gevolge waarvan door de beleidsmaatregelen nieuwe groepen getroffen worden zonder dat de schade die zij daardoor lijden, wordt verdisconteerd (Heldeweg, 2009, p. 31). Tot slot kunnen door overheidsinterventies *ongelijkheden* ontstaan. Uit de beleidsmaatregelen van de overheid vloeien dan nieuwe privileges, machtsposities en middelenverdelingen in de publieke sector voort (Heldeweg, 2009, p. 31).

Als wij de keuze voor PPS opvatten als een *reparatiestrategie*, dan drukken wij daarmee uit dat de overheid de behartiging van een bepaald belang in een gezamenlijk verband tussen publieke en private organisaties aantrekt op grond van de overtuiging dat zuivere marktwerking, netwerksturing, of hiërarchische overheidssturing geen optimale behartiging van het belang zal opleveren. De overheid *repareert* de suboptimaliteit door een PPS-vorm uit te kiezen die aansluit bij de

Maurits Sanders

uitgangspunten van de drie vormen van maatschappelijke organisatie. Deze samenwerkingsvormen correleren met ordeningsvormen en laten zich derhalve onderscheiden in drie verschillende subtypen van PPS, namelijk: (1) *markt-PPS*, (2) *netwerk-PPS* en (3) *gezags-PPS*. In de volgende paragraaf worden deze subtypen besproken.

PPS-typen

De gekozen benadering veronderstelt dat de markt-PPS, de netwerk-PPS en de gezags-PPS kunnen worden getypeerd door een coherente set essentiële *kenmerken* in het licht waarvan kan worden beoordeeld of het betrokken type aansluit bij de institutionele omgeving (markt, netwerk & hiërarchie) (Sanders & Heldeweg, 2012). De vier kenmerken die kunnen worden onderscheiden, zijn: (1) doel van de samenwerking, (2) interne verhouding tussen de actoren, (3) uitkomst van de samenwerking, en tot slot (4) het beoogde maatschappelijke effect. Hieronder worden allereerst de onderscheidende kenmerken van de verschillende PPS-vormen beschreven (Sanders & Heldeweg, 2012).

Bij het kenmerk ‘*doel van de samenwerking*’ staat de vraag centraal wat de ratio is van de gemeenschappelijke keuze voor samenwerking in PPS voor het realiseren van overheidsbeleid. Bij PPS treden de overheid en particulieren immers doelbewust in een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband en delen zij hulpbronnen voor het verwerkelijken van beleidsdoeleinden en kiezen zij er dus voor om deze gemeenschappelijk te realiseren. Bij ‘*interne verhouding tussen de actoren*’ wordt de interactie tussen de overheid en de particulieren in het PPS-verband gekenschetst. Meer in het bijzonder gaat het er bij dit kenmerk om of voor het realiseren van het overheidsbeleid verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gedeeld of dat er sprake blijft van gescheiden circuits. Het derde kenmerk is ‘*uitkomst van de samenwerking*’. Dit kenmerk betreft de vraag waarin de interactie tussen de overheid en particulieren voor de deelnemers aan de PPS uiteindelijk uitmondt. Bij het ‘*beoogde maatschappelijke effect van de uitkomst*’ gaat het om de verdere doorwerking van de samenwerking op de samenleving. Nu de onderscheidende kenmerken van de PPS-vormen zijn beschreven, kunnen hierna de PPS-typen worden uitgewerkt (Sanders, 2013).

Een *markt-PPS* is gericht op het realiseren van *efficiënte transacties*. De overheid ziet zich in staat gesteld om beleidsprojecten tegen de laagst mogelijke kosten te realiseren en de private deelnemers aan het verband zijn van oordeel dat zij hun eigen belangen aldus zo goed mogelijk kunnen behartigen. Door de samenwerking gestalte te geven in PPS zijn voor beide zijden optimale transacties gewaarborgd. Tussen de partijen in het samenwerkingsverband bestaat na keuze van een aanbestedende partij door de overheid een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De overheid treedt op als opdrachtgever en de particulier als opdrachtnemer. In haar rol als publieke opdrachtgever formuleert de overheid het project. De vervolgfases van het project worden aanbesteed. Hierdoor ontstaat een *contractueel bepaalde uitvoeringsrelatie*, bijvoorbeeld in de vorm van een ‘Design Build Finance and Maintain-contract’. De relatie kan ook leiden tot een rechtsverband, maar

ook dan blijft er sprake van gescheiden verantwoordelijkheden. De contractueel bepaalde uitvoeringsrelatie begrenst het handelen van de partijen. (Sanders & Heldeweg, 2012)

Het doel van het oprichten van een *netwerk-PPS* is het uitlokken van ‘nuttige’ participatie. Nuttige participatie wil zeggen dat het zowel in het organisatiebelang van particulieren is als in het door de overheid behartigde algemeen belang, dat beleidsvoorbereidende activiteiten in onderlinge uitwisseling worden ondernomen. De netwerk-PPS-vorm biedt de overheid en particulieren de mogelijkheid om aan het proces dat leidt tot het bepalen van de uitgangspunten van een beleidsstrategie deel te nemen. Partijen kunnen hun *organisatiegedrag* afstemmen op de bijdrage die zij willen leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen. In algemene zin is deze vorm van PPS voor zowel de overheid als voor private organisaties primair van *strategische* aard (Sanders & Heldeweg, 2012).

Een gezags-PPS is gericht op extern bindende strategieformulering op basis van publieke bevoegdheden die aan het samenwerkingsverband zijn toegekend. Deze PPS heeft *openbaar gezag*. Een voorbeeld van een gezags-PPS is een ‘begrotingsfonds’. Dergelijke fondsen kunnen onder meer uit publieke middelen gefinancierde garantstellingen verlenen en subsidies verstrekken. Vergelijkbaar is de oprichting van een regulerende instelling, bijvoorbeeld voor de vaststelling van bindende kwaliteitsnormen (en certificering) gebaseerd op het model van de publiek-private ‘participatie-zbo’ (Sanders & Heldeweg, 2012).

Met behulp van het onderscheid in drie PPS-typen kan worden beoordeeld of concrete vormen van PPS aansluiten bij de institutionele omgeving (markt, netwerk & hiërarchie) waarin zij moeten fungeren.

Tabel 1 PPS-typen (bron: Sanders & Heldeweg, 2012, p. 45)

Kenmerken	Vormen van PPS		
	Markt-PPS	Netwerk-PPS	Gezags-PPS
Doel van samenwerking	Efficiënte transacties	Uitlokken van nuttige participatie	Bindende besluitvorming
Interne verhouding tussen actoren	Calculerend in het kader van opdrachtgever-opdrachtnemer-verhouding	Strategische afstemming door participatie	Unitair door gedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden
Uitkomst samenwerking	Set van contractueel bepaalde uitvoeringsrelaties	Convergentie van organisatiegedrag	Reeks van besluiten met openbaar gezag
Beoogd maatschappelijk effect van uitkomst	Sturing van gedrag op basis van een contract	Mogelijkheid op strategische afstemming	Sturing van gedrag op basis van een bevel

Conclusie

De verschillende sectoren waaruit de samenleving bestaat, kunnen volgens drie grondvormen zijn georganiseerd, namelijk markt, netwerk en hiërarchie. Elk van de ordeningsvormen kent imperfecties. In dit artikel is gesteld dat de overheid

zulke imperfecties kan repareren door gebruik te maken van PPS. In dat geval *repareert* de overheid de imperfectie door een PPS-vorm te kiezen die aansluit bij de uitgangspunten van de drie grondvormen. Afhankelijk van de ordeningsvorm waarbinnen de reparatie plaatsvindt, kan men spreken over markt-PPS, netwerk-PPS of gezags-PPS. Deze PPS-vormen laten zich onderscheiden aan de hand van vier kenmerken, te weten: (1) doel van de samenwerking, (2) interne verhouding tussen de actoren, (3) uitkomst van de samenwerking, en tot slot (4) het beoogde maatschappelijke effect.

Het onderscheid tussen markt-PPS, netwerk-PPS en gezags-PPS maakt het mogelijk om de effectiviteit en de legitimiteit van beleids- en besluitvorming in PPS in de praktijk van het openbaar bestuur te bestuderen. Bovendien is het mogelijk om bij de ordeningsvorm waarbinnen de PPS gestalte krijgt, systematisch en methodisch de bijbehorende juridische structuur te kiezen. Hiermee wordt gewaarborgd dat bij PPS de gekozen rechtsvorm de functie van het samenwerkingsverband volgt.

Literatuur

- Bovaird, T. (2010). A brief intellectual history of the public-private partnership movement. In G. A. Hodge, C. Greve, & A. E. Boardman (Eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Carlsson, B., & Jacobsson, S. (1997). In search of useful public policies: key lessons and issues for policy makers. In B. Carlsson (Ed.), *Technological systems and industrial dynamics*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Corry, D. (2004). New labour and PPS. In A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, & H. Viney (Eds.), *Public-Private Partnerships. Policy and experience*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Dollery, B. (1994). Perspectives on Wolf's theory of nonmarket failure. *UNE Working Papers in Economics* No. 11.
- Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The public administration theory primer*. Boulder: Westview Press.
- Heldeweg, M. A. (2009). *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*. Uitgewerkte oratie. Enschede: Universiteit Twente.
- Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M., & Gilsing, V. (2005). A system failure framework for innovation policy design. *Technovation*, 25, 609-619.
- Klijn, E. H. (2010). Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon. In G. A. Hodge, C. Greve, & A. E. Boardman (Eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), 423-442.
- Levačić, R. (1991). Markets and government: an overview. In G. Thompson, J. Frances, R. Levačić, & J. Mitchell (Eds.), *Markets, hierarchies & networks. The coordination of social life*. London: Sage.
- Lindler, S. H. (2000). Coming to terms with the Public-Private Partnership. A grammar of multiple meanings. In P. Vaillancourt Rosenau (eds.), *Public Private Policy Partnerships*. Cambridge: The MIT Press.
- Marshall, A. (1991). On markets. In G. Thompson, J. Frances, R. Levačić, & J. Mitchell (Eds.), *Markets, hierarchies & networks. The coordination of social life*. London: Sage.

- McQuaid, R. W. (2001). The theory of partnership: why have partnerships? In S. P. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships: Theory and practices in international perspective*. London: Routledge.
- Meyer, W., & Baltes, K. (2004). Network Failures – How realistic is durable cooperation in global governance? In K. Jacob, M. Binder, & A. Wieczorek (Eds.), *Governance for industrial transformation*. Berlin: Environmental Policy Research Centre.
- Montfort, C. van. (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Osborne, S. P., Introduction (2001). Understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena? In S. P. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships: Theory and practices in international perspective*. London: Routledge.
- Sanders, M. Ph. Th. (2013). *Publiek-Private Samenwerking in de Nederlandse energiesector. Vorm en legitimiteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Sanders, M. Ph. Th., & Heldeweg, M. A. (2012). Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. *Bestuurswetenschappen*, 66(1), 39-56.
- Williamson, O. E. (1971). The vertical integration of production: market failure considerations. In *American Economic Review*, 61(2), 112-123.
- Wolf, C. (1981). Non-market failure revisited: The anatomy and physiology of government deficiencies. In H. Hanusch (Ed.), *Anatomy of government deficiencies*. New York: Springer-Verlag.
- Zijlstra, S. E. (2008). De grenzen aan de overheid. In S. E. Zijlstra, R. A. J. van Gestel, & A. A. Freriks (red.), *Privaat bestuur?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.