



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Sturen met de riemen die je hebt: werkt dat? Een meervoudige case studie naar het gebruik van contracten, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling in DBFMO

Reynaers, A.

Published in:

Publiek-private samenwerking: kunst van het evenwicht

[Link to publication](#)

Creative Commons License (see <https://creativecommons.org/use-remix/cc-licenses/>):

Other

Citation for published version (APA):

Reynaers, A. (2015). Sturen met de riemen die je hebt: werkt dat? Een meervoudige case studie naar het gebruik van contracten, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling in DBFMO. In M. Sanders (Ed.), *Publiek-private samenwerking: kunst van het evenwicht* (pp. 41-59). Den Haag: Boom Lemma.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<http://dare.uva.nl>)

Download date: 25 Sep 2020

3.1 INLEIDING

Voor de realisatie van publieke diensten en producten kiezen overheden sinds de jaren negentig van de vorige eeuw steeds vaker voor Publiek-Private Samenwerking (PPS). Wanneer projecten via PPS worden aanbesteed, maken overheden de bewuste keuze om een bepaalde mate van beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid over te dragen aan een privaat consortium hetgeen, zo wordt verondersteld, tot meer efficiency kan leiden. Met het uit handen geven van dergelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden verschuift de rol van de opdrachtgever significant: stond hij voorheen zelf met de voeten in de klei, in PPS wordt de opdrachtgever verondersteld kaderstellend en toezichhoudend te werk te gaan.

Om ervoor te zorgen dat het consortium het publieke belang (dat hier gedefinieerd wordt als de eisen van de publieke opdrachtgever) waarborgt, worden in PPS verschillende sturingsmechanismen gebruikt.

Ten eerste wordt gebruikgemaakt van een prestatiecontract waarin outputspecificaties zijn opgenomen die aangeven aan welke kwaliteitseisen de te leveren producten en diensten moeten voldoen.

Een tweede mechanisme dat wordt ingezet om te controleren of daadwerkelijk volgens afspraak geleverd wordt is prestatiemonitoring. Het consortium controleert zijn prestaties in eerste instantie zelf en deelt de resultaten middels monitoringrapportages met de opdrachtgever. Op basis van deze rapportages kan de opdrachtgever bepalen of de prestaties in lijn zijn met de contractuele afspraken. Indien dit niet het geval is, kan de opdrachtgever een boete opleggen wat resulteert in een lagere financiële vergoeding voor het consortium. Deze prestatieafhankelijke betaling, het derde sturingsmechanisme, zou het consortium ertoe moeten aanzetten zijn prestaties te verbeteren.

Idealiter zou het systeem van outputspecificaties, monitoring en prestatieafhankelijke betaling de waarborging van het publieke belang garanderen. Verschillende empirische studies naar de werking van gelijksoortige sturingsmechanismen in niet PPS-specifieke contexten laten echter een negatieve discrepantie zien tussen ideaal

en praktijk. Het is de vraag in hoeverre deze bevindingen gelden voor PPS. In dit hoofdstuk wordt daarom nader ingegaan op de werking van het contract, prestatie-monitoring en prestatieafhankelijke betaling in de praktijk van PPS. Om deze vraag te beantwoorden, wordt de werking van deze sturingsmechanismen in twee Nederlandse PPS-projecten onder de loep genomen. Dit is van belang omdat het empirisch inzicht in de werking van de controlemechaniek die in alle PPS-projecten in Nederland toegepast wordt. Gezien het feit dat de Nederlandse overheid PPS blijft stimuleren en deze mechaniek dus ook in de toekomst gebruikt zal worden, is het noodzakelijk dat we inzicht krijgen in de praktische werking van dit systeem en leren van eventuele successen en fouten.

Alvorens over te gaan tot de bespreking van de bevindingen, wordt in paragraaf 3.2 de betekenis en werking van PPS zoals in dit hoofdstuk begrepen nader toegelicht. Vervolgens volgt een beknopte bespreking van de huidige kennis over het sturen en coördineren met contracten, monitoren en prestatieafhankelijke betaling. Na een uitleg over de casestudiebenadering, de dataverzameling en data-analyse volgt de bespreking van de bevindingen. De drie sturingsmechanismen worden elk apart behandeld waarbij wordt beschreven: (i) hoe het in de praktijk werkt; en (ii) welke oorzaken aan deze werken ten grondslag liggen. In de conclusie worden de bevindingen vergeleken met de verwachtingen. Ten slotte worden enkele suggesties voor de praktijk gedaan.

3.2 PPS: STUREN IN PLAATS VAN ROEIEN

Geïnspireerd door het opkomende Angelsaksische *new public management* (NPM), dat een zakelijker, kleiner en meer bedrijfsmatig openbaar bestuur voorschrijft, experimenteert de Nederlandse overheid sinds de jaren tachtig met managementtechnieken en organisatievormen waarmee, zo wordt verondersteld, publieke diensten en producten efficiënter gerealiseerd kunnen worden. Zo hebben vele overheden en publieke organisaties managementtechnieken afkomstig uit de private sector, zoals prestatie-meting, prestatieafhankelijke betaling en het gebruik van outputindicatoren overgenomen en zijn voormalig staatsbedrijven geprivatiseerd, vele publieke taken uitbesteed aan private bedrijven en tal van PPS-verbanden opgericht.

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012 van het kabinet-Rutte II is te lezen dat de regering PPS voor de realisatie van publieke infrastructuur en diensten blijft stimuleren. Hoewel er vele soorten PPS te onderscheiden zijn, doelt de regering specifiek op *design build finance maintain operate* (DBFMO)-projecten. Bij deze vorm van aanbesteding draagt een publieke opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor het ontwerp, de constructie, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van publieke infrastructuur en dienstverlening over aan een meerkoppig privaat consortium via een langdurig prestatiecontract (Reynaers, 2014). De Coentunnel, het Montagne lyceum, het detentiecentrum Rotterdam, de

waterzuivering Haaglanden en de N31 zijn enkele voorbeelden van projecten die via DBFMO gerealiseerd zijn.

DBFMO institutionaliseert het idee van een overheid die niet langer roeit maar stuurt (Osborne & Gaebler, 1992). Dit betekent dat zij niet langer uitvoerder is maar dat ze zich richt op de coördinatie van de prestaties van het consortium en controleer of die in overeenstemming zijn met de contractuele afspraken. Om invulling te geven aan deze coördinerende rol maakt de opdrachtgever gebruik van een drietal sturingsmechanismen: het contract, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling.

In het contract wordt door middel van outputspecificaties vastgelegd aan welke eisen de geleverde producten en diensten moeten voldoen. Deze specificaties geven enkel aan *wat* de opdrachtgever verwacht en laten buiten beschouwing *hoe* het consortium tot dit resultaat dient te komen. Gedurende de bouw en exploitatie worden de prestaties van het consortium gemonitord door zowel het consortium als de opdrachtgever. Wanneer de prestaties niet in orde zijn, kan de opdrachtgever een boete opleggen, waardoor de maandelijkse vergoeding die het consortium voor zijn prestaties ontvangt lager uitvalt. Omdat het consortium het project zelf voorfinanciert zouden dergelijke boetes tot een verbetering van de prestaties moeten leiden. Idealiter vormen het contract, de monitoringsactiviteiten en de prestatieafhankelijke betaling een waterdicht systeem dat de opdrachtgever in staat stelt het consortium te coördineren en te controleren. Hoewel weinig bekend is over de werking van deze sturingsmechanismen in de context van PPS, blijkt uit de nu volgende bespreking van eerdere studies naar mechanismen in een niet-PPS-specifieke context dat er een discrepantie bestaat tussen ideaal en praktijk.

3.3 ONDERZOEK NAAR CONTRACTEN, PRESTATIEMONITORING EN PRESTATIEAFHANKELIJKE BETALING

3.3.1 *Contracten*

Wanneer overheden contracten afsluiten met private ondernemingen voor de realisatie van publieke diensten en producten, moeten deze het gedrag van deze ondernemingen en haar medewerkers dusdanig vormgeven dat inderdaad datgene geleverd wordt wat de opdrachtgever voor ogen had.

Verschillende empirische studies naar de werking van contracten bij ‘simpele’ vormen van aanbesteding waarbij slechts één product of dienst aan één private onderneming wordt uitbesteed, laten zien dat prestaties niet altijd af te dwingen zijn middels een contract. Daarbij speelt de volledigheid van een contract een cruciale rol (Brown et al., 2007; Brown, et al., 2010; Domberger & Jensen, 1997). *Contract completeness* wordt gedefinieerd als ‘[...] the degree to which the contract defines the rights and obligations of buyers and sellers across future contingencies’ (Brown et al.,

2010). *Contract incompleteness*, refereert logischerwijs naar 'the degree to which the contract fails to define those obligations and rights across all future contingencies and dimensions' (Domberger & Jensen, 1997). De veronderstelling is dat hoe vollediger en specifiekere contractuele voorwaarden zijn omschreven, des te minder onzekerheid er bestaat over de vraag of de gecontracteerde aan de voorwaarden heeft voldaan (Brown et al. 2007).

Zeer gedetailleerde contracten verdienen echter niet altijd de voorkeur aangezien deze weinig flexibel zijn en nauwelijks ruimte laten voor innovatie. Aan het gebruik van minder complete contracten zit echter ook een keerzijde. Verondersteld wordt namelijk dat minder specifieke contracten eerder leiden tot niet-naleving van afspraken en opportunistisch gedrag van zowel de contracterende als de gecontracteerde partij (Brown et al., 2007). Hoewel het in dat opzicht beter is volledigheid na te streven, stellen Brown et al. (2010) dat het vrijwel niet haalbaar is om een waterdicht contract op te stellen aangezien het onmogelijk is om alle denkbare toekomstscenario's in contractuele termen en specificaties te vatten. Bovendien stellen de auteurs dat naarmate de complexiteit van het product of project toeneemt, het contract steeds minder volledig zal zijn. In DBFMO-projecten, die beschouwd kunnen worden als relatief complex in vergelijking met 'simpele' vormen van aanbesteding, wordt inderdaad gebruikgemaakt van onvolledige contracten in de zin dat outputspecificaties enkel weergeven wat de gewenste output is maar niet aangeven hoe het consortium tot deze output dient te geraken. Opdrachtgevers kiezen in DBFMO dus bewust voor een mate van onvolledigheid om het consortium de mogelijkheid te bieden te innoveren en met efficiënte oplossingen te komen.

3.3.2 *Prestatiemonitoring*

Om te voorkomen dat contracten niet worden nageleefd, kan gebruik worden gemaakt van prestatie monitoring. Peat en Costley (2001) laten echter zien dat monitoring en daarmee prestatie meting in de praktijk niet optimaal werken. Het succes van prestatie monitoring hangt af van de capaciteit van de monitorende partij om de geleverde output ook daadwerkelijk te evalueren, wat weer samenhangt met de mate waarin verwachtingen kwantificeerbaar en meetbaar zijn (Brown et al., 2006: 326; Deakin & Walsh, 1996). Aangenomen wordt dat hoe beter kwaliteitseisen te kwantificeren zijn des te gemakkelijker het is om vast te stellen of het contract nageleefd wordt. Omgekeerd betekent dit dat moeilijk te kwantificeren verwachtingen ook lastig te monitoren zijn. Problemen bij de controle van prestaties vormen volgens sommigen de kern van het falen van publieke aanbestedingen (Domberger & Jensen, 1997).

Uit verschillende studies naar de werking van prestatie monitoring bij 'simpele' aanbesteding blijkt dat overheden inderdaad problemen ondervinden met prestatie monitoring. Dit kan ten eerste worden verklaard door een afname van managementcapaciteit en ten tweede door een structureel tekort aan financiële,

technische of strategische kennis bij de aanbestedende dienst (de Bettignies & Ross, 2010; Savas, 2000). Domberger en Jensen (1997) concluderen echter dat prestatie-monitoring niet per definitie problematisch is en stellen dat het succes afhangt van de capaciteit van de aanbesteder, wat per context kan verschillen. Bovendien laten Brown en Potoski (2003) evenals van Slyke en Hammonds (2003) zien dat overheden wel degelijk in staat zijn om contracten te monitoren als publieke aanbesteders de capaciteit hebben om monitoringsinstrumenten op een juiste wijze te ontwerpen, implementeren en gebruiken.

3.3.3 *Prestatieafhankelijke betaling*

Prestatieafhankelijke betaling zou opdrachtgevers in staat stellen problemen bij contractnaleving te verhelpen door financiële verdiensten prestatie afhankelijk te maken (Dunleavy & Hood, 1994: 9). Prestatieafhankelijke betaling is gebaseerd op *expectancy theory* (Pearce & Perry, 1983), waarbij verondersteld wordt dat de productiviteit zal toenemen als de inspanning zich op een voor de werkende bevredigende wijze uitbetaalt (van Eerde & Thierry, 1996). In een meta-analyse van empirische bijdragen naar de effectiviteit van prestatieafhankelijke betaling wordt gesuggereerd dat het mechanisme niet aan de verwachtingen voldoet (Perry et al., 2009). Opgemerkt moet worden dat deze analyse zich richt op de werking van prestatieafhankelijke betaling ten aanzien van individuele werknemers en niet ten aanzien van het functioneren van een consortium. Het blijft dus de vraag of deze bevindingen ook gelden in de context van DBFMO.

3.3.4 *Verwachtingen voor DBFMO*

Zoals uit voorgaande bespreking blijkt, lopen de ervaringen met de effectiviteit van het gebruik van contracten, prestatie-monitoring en prestatieafhankelijke betaling uiteen. Contracten lijken niet per definitie een effectief middel om het publieke belang te waarborgen mede omdat contracten veelal onvolledig zijn. Dit zou niet-naleving in de hand werken. De effectiviteit van prestatie-monitoring lijkt per context te verschillen, waarbij de capaciteit van de aanbestedende dienst om monitoringsinstrumenten correct te ontwerpen, te implementeren en te gebruiken van invloed is. Ook de werking van prestatieafhankelijke betaling lijkt minder optimaal dan verwacht.

Deze bevindingen zijn niet gebaseerd op DBFMO en het is dus de vraag in hoeverre deze resultaten ook voor deze vorm van aanbesteding opgaan. Het feit dat DBFMO een integraal en langdurig contract betreft waarbij meerdere partijen betrokken zijn, zou mogelijk van positieve of negatieve invloed kunnen zijn op de werking van deze mechanismen. Omdat over DBFMO specifieke onderzoeksresultaten ontbreken, wordt voorlopig aangenomen dat zich ook hier een discrepantie tussen ideaal en praktijk zal voordoen. Dit betekent concreet dat hoewel (i) ervan uit wordt gegaan dat het DBFMO-contract een duidelijke indicatie biedt voor de verwachte

kwiteit van de te leveren prestaties; (ii) prestatie monitoring plaats zal vinden en tot inzichtelijke rapportages zal leiden; en (iii) prestatieafhankelijke betaling ertoe zal leiden dat consortia de best mogelijke prestatie leveren, dit in de praktijk niet zo hoeft te zijn.

3.4 METHODE

Om de werking van het contract, de prestatie monitoring en de prestatieafhankelijke betaling zoals gebruikt in DBFMO in de praktijk te bestuderen, is gekozen voor een vergelijkende *case study* (N = 2) (Benbasat et al., 1987; Eisenhardt, 1989; Stake, 1995; Eisenhardt & Graebner, 2007). Deze benadering maakt het mogelijk om 'patronen van relaties tussen constructen en onderliggende argumenten te ontdekken zowel binnen als tussen cases'. Door cases met elkaar te vergelijken kan worden achterhaald of bevindingen casespecifiek of meer generiek zijn (Eisenhardt & Graebner, 2007: 25-27).

Om de werking en het gebruik van het contract, de prestatie monitoring en de prestatieafhankelijke betaling te kunnen volgen, kunnen alleen die DBFMO-projecten geselecteerd worden waarbij de constructie al afgerond is en de exploitatie al enige tijd loopt. Gekozen is voor twee utiliteitsgebouwen die via DBFMO zijn aanbesteed. De eerste case betreft detentiecentrum Rotterdam. Dit detentiecentrum is geen gevangenis maar wordt gebruikt om mensen te huisvesten die: (i) aan de grens toegang tot Nederland geweigerd wordt; of (ii) illegaal in Nederland verblijven en niet op eigen initiatief terug willen keren naar het land van herkomst. De aanbestedende dienst tekende in maart 2008 een 27-jarig contract met een consortium dat gedurende de looptijd van het contract verantwoordelijk is voor het ontwerp, de constructie en het onderhoud van het detentiecentrum. Daarnaast levert het consortium infrastructuur zoals beveiligingscamera's, brandalarmen en levert het voeding en boodschappen voor ingezetenen. Het centrum biedt onderdak aan maximaal 576 personen en bestaat verder uit 95 kantoren, een bezoekerscentrum en 210 parkeerplaatsen. Het consortium mag onder geen beding contact hebben met bewoners van het detentiecentrum.

Het tweede project, tevens het eerste nationale DBFMO-project in de utiliteitsbouw, betreft geen nieuwbouw maar de renovatie en exploitatie van het ministerie van Financiën. In november 2006 tekende de aanbestedende dienst een 25-jarig contract met een consortium dat verantwoordelijk is voor het ontwerp en de uitvoering van de renovatie. Verder verzorgt het consortium de receptie, catering, schoonmaak, sportfaciliteiten, fietsverhuur, afvalmanagement, energielevering en beveiliging (deels). Postbezorging, specifieke beveiligingsonderdelen en ICT vormen geen onderdeel van de overeenkomst.

Voor de dataverzameling zijn in totaal 36 semigestructureerde interviews afgenomen met vertegenwoordigers van zowel de opdrachtgevende partij als het consortium en externe adviseurs (zie tabel 3.1). Ten aanzien van de dataverzameling is het van

belang op te merken dat de onderliggende studie deel uitmaakt van een bredere studie naar DBFMO (Reynaers, 2014a; 2014b; Reynaers & de Graaf, 2014; Reynaers, 2015; Reynaers & Grimmelikhuijsen, 2015). De interviews die in het kader van deze bredere studie zijn afgenomen zijn opnieuw geanalyseerd, waarbij uitsluitend ervaringen ten aanzien van de contracten, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling in acht zijn genomen.

Tabel 3.1 Respondenten per case

Detentiecentrum Rotterdam	Ministerie van Financiën
Oprachtgever: 9	Oprachtgever: 10
Consortium: 2	Consortium: 8
Extern: 0	Extern: 7
Totaal: 11	Totaal: 25

Om de interviewdata te analyseren is gebruikgemaakt van de methode van codering (Boeije, 2005; Strauss & Corbin, 1998; Van Staa & Evers, 2010) waarbij de interviewdata stapsgewijs uiteengerfeld en gecategoriseerd worden aan de hand van labels die ook wel codes genoemd worden. Het proces van coderen bestaat uit drie fases. In de eerste fase worden aan alle tekstgedeelten labels toegekend die de inhoud van deze delen dekken. Een fragment over de werking van het contract krijgt bijvoorbeeld de code 'contract'. Vervolgens worden de codes axiaal gereorganiseerd, waarbij tekstgedeelten met eenzelfde code samengevoegd worden en subcodes aangebracht kunnen worden. Onder de code 'contract' worden bijvoorbeeld de subcodes 'positieve ervaring' en 'negatieve ervaring' aangemaakt, waarna de betreffende tekstgedeelten onder deze subcodes geplaatst worden. In de laatste fase van selectieve codering worden verbanden tussen codes en subcodes bepaald door de inhoud van deze codes te vergelijken. Bijvoorbeeld, tekstfragmenten die onder de subcode 'negatieve ervaring' vallen, worden met elkaar vergeleken, waarna bepaald wordt of de achterliggende oorzaak van de negatieve ervaring verschillend of hetzelfde is. De citaten die gebruikt worden om de bevindingen te illustreren, presenteren de algemene bevindingen, tenzij expliciet anders vermeld.

3.5 BEVINDINGEN

3.5.1 *Contract*

Zoals eerder omschreven, wordt in DBFMO-projecten bewust voor een mate van onvolledigheid gekozen door met outputspecificaties te werken die het consortium de mogelijkheid geven met innovatieve en efficiënte oplossingen te komen. Hoewel deze ruimte niet per se problematisch hoeft te zijn, blijkt dat zich zowel bij het detentiecentrum als bij het ministerie van Financiën onvolkomenheden hebben

voorgedaan bij de naleving van het contract. Een respondent van het detentiecentrum licht toe:

‘Ik wil ontzorgd worden, dat is het idee van een dergelijk contract, maar dat doen ze niet. We hebben continu discussie met ze. Ze voeren te weinig regie op de werkvloer. Dat zijn eigenlijk onze managers die dat doen. En dat zou niet zo moeten zijn. De verwachtingen daarvan waren wel anders.’

En een respondent van het ministerie van Financiën illustreert:

‘In het begin dacht ik dat dit idyllisch zou zijn. Je tekent een contract en het mechanisme doet zijn werk. Maar zo werkt het niet. Het consortium probeert altijd te zeggen “ja, maar als ik het contract op deze manier lees, dan heb ik gelijk”. Nou dat loopt uit de hand en daar loopt het op vast.’

Aan deze onvolkomenheden ligt een viertal oorzaken ten grondslag. Ten eerste blijken de outputspecificaties soms *breed interpretabil* te zijn, waardoor het kan voorkomen dat het consortium denkt aan de norm te voldoen terwijl de opdrachtgever niet tevreden is. Zo gebeurde het bij het detentiecentrum dat de norm om voor schone cellen te zorgen door beide partijen anders geïnterpreteerd werd. Waar de opdrachtgever veronderstelt dat celwanden er altijd netjes uit moeten zien, veronderstelt het consortium dat dit een norm is waar ook op de lange termijn invulling aan kan worden gegeven. Een respondent van het detentiecentrum illustreert:

‘Soms interpreteren we het ook anders dan zij [het consortium]. Een voorbeeld: in de cellen hebben sommige mensen op de muren lopen krassen met potlood en wij vinden dat als er een nieuw persoon inkomt het eigenlijk direct schoon moet zijn. Het consortium zegt dan dat ze het schilderwerk in een zesjarig onderhoudsplan hebben staan en het dus niet direct oplossen. Als er heel veel hakenkruisen op de muur staan dan doen ze het wel maar ze gaan niet elke cel helemaal weer spik en span maken voordat de volgende ingezetene komt. En dat is het lastige.’

Een tweede oorzaak die de werking van het contract ondermijnt vormt het gegeven dat het zeer lastig blijkt een balans te vinden tussen enerzijds *te veel en anderzijds te weinig specificeren*. Hoewel outputspecificaties slechts de gewenste output zouden moeten weergeven, blijkt dat opdrachtgevers niet zelden inputspecificaties opnemen. Hierdoor kan het voorkomen dat consortia de gevraagde input leveren maar niet aan de gewenste output voldoen. Een respondent van het detentiecentrum beschrijft:

‘Binnen het kantoor maakt het consortium alles schoon maar de ingezetenen maken hun eigen vlakken schoon bij wijze van job. Het consortium levert de schoonmaakmiddelen. In de specificaties hebben we een fout gemaakt door soms te veel te specificeren. We hebben

bijvoorbeeld voor de schoonmaak een soort van lijstje gemaakt met spullen maar we bleken later middelen te missen. En als die middelen er niet opstaan, zegt het consortium dat we voor die andere middelen extra moeten betalen. Wij hadden eigenlijk gewoon moeten opschrijven dat ze voor schoonmaakmiddelen moesten zorgen maar wij hebben te veel gespecificeerd en daar hebben we onszelf mee in de vingers gesneden. Nu zijn er discussies en die winnen we gewoon niet maar ja, je proces draait wel al 1,5 jaar en tot nu toe zijn we zelf al die middelen aan het aanschaffen en dat is niet wat je zou willen.'

Hoewel zeer nauwkeurige specificaties ertoe kunnen leiden dat het consortium enkel dat levert wat expliciet uitgevraagd is, bestaat de kans dat het consortium bij een zeer globale uitvraag enkel het minimale zal leveren. Bij het detentiecentrum bleek hier sprake van te zijn toen het consortium weigerde koosjere maaltijden te verstrekken. Een respondent licht toe:

'Joodse mensen hebben recht op een koosjere maaltijd. Dat kost meer dan een normale maaltijd. We hebben het consortium gevraagd aan iedereen eten te leveren onafhankelijk van religie. Maar het consortium brengt deze maaltijden apart in rekening. De vraag is dan, zitten er koosjere maaltijden in de outputspecificaties? Dat staat er niet expliciet maar je mag er wel van uitgaan dat het consortium snapt dat er mensen met verschillende geloven binnen kunnen komen. Wij betalen dan gewoon niet want we vinden dat we in ons gelijk staan.'

In dit geval had de opdrachtgever er wellicht voor kunnen kiezen alle soorten diëten in het contract te specificeren. Daarmee loopt hij echter weer het risico te veel maar desondanks niet uitputtend te specificeren, zoals bleek bij de levering van de schoonmaakmiddelen in het detentiecentrum.

Een derde oorzaak blijkt het gegeven dat het soms vrijwel *onmogelijk* is om bepaalde wensen in outputspecificaties vast te leggen. Technische vereisten zijn relatief eenvoudig in kwantitatieve eenheden te omschrijven; servicegerelateerde wensen zijn minder gemakkelijk te vatten in outputtermen. Een respondent van het detentiecentrum beschrijft:

'De schoonmaak was ook in outputtermen vreselijk lastig. Hoe kan je omschrijven hoe vies iets mag zijn? We hebben AQL-normen dat er zo veel procent vingerafdrukken op mogen zitten. Maar ja, je hebt dus geen strakke lijn waar je van kan zeggen, "dit klopt niet".'

Een vierde oorzaak voor het suboptimaal functioneren van het contract vormt het *gebrek aan kennis* van de opdrachtgever van het ontwerp van het contract. In beide cases zijn de opdrachtgevers niet volledig tevreden met de manier waarop zij bepaalde onderdelen in het contract hebben vastgelegd. Gesuggereerd wordt dat deze problemen voorkomen hadden kunnen worden als de mensen die verantwoordelijk waren voor het opstellen van de verschillende contractonderdelen (en dan met name de outputspecificaties), meer kennis hadden gehad over het schrijven

van dergelijke integrale en langdurige contracten. Een respondent van het detentiecentrum illustreert:

‘PPS is een complexe aanbestedingsvorm en stelt hoge eisen aan de aanbestedende dienst. Je moet zorgen dat je daar goede mensen op zet. Dat vind ik wel een zorg. Dat gaat bij het ene project beter dan bij het andere. Je hebt hele zware mensen nodig die het concept begrijpen. Als je dat niet begrijpt ben je gewoon niet goed bezig en daar ga je last van krijgen en ik vind dat nu wel een zorgpunt. Daar is weinig aandacht voor. We zeggen binnen de overheid ook niet zo snel dat iemand niet functioneert. Dat zouden we misschien best wel eens vaker mogen doen.’

Het belang van kennis en kunde blijkt niet alleen belangrijk in de ontwerpfase van het contract, ook tijdens de uitvoering is er behoefte aan meer deskundigheid. Een respondent van het ministerie van Financiën licht toe:

‘Ik vind dat we daar ook veel zwaardere mensen op moeten zetten. Als je de contractmanager van het consortium ziet, die maakt gehakt van onze contractmanagers. Die man is zo gewiekst, die verdient goud geld. Ik heb daar grote bewondering voor. Daar moeten wij dan mee aan tafel zitten.’

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat hoewel in beide cases problemen worden ervaren bij de werking van het contract, er in beide gevallen na verloop van tijd een verbetering is waar te nemen.

3.5.2 *Prestatiemonitoring*

Zoals gebruikelijk is in DBFMO is het consortium in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het monitoren van de prestaties. Daartoe ontwerpt het zelf een monitoringsysteem dat overzichtelijke en correcte rapportages op moet leveren, die gedeeld worden met de opdrachtgever. Opdrachtgevers kunnen daarnaast incidentele testen uitvoeren. Zowel bij het ministerie van Financiën als bij het detentiecentrum wordt de invoering van prestatie-monitoring als een vooruitgang beschouwd ten opzichte van eerdere wijzen van aanbesteding waarbij niet of nauwelijks gebruikgemaakt werd van prestatie-monitoring. Desalniettemin gaat, net als bij het contract, ook voor prestatie-monitoring op dat de werking niet direct optimaal is. Hieraan ligt een drietal oorzaken ten grondslag.

Een eerste oorzaak vormt het volledig of gedeeltelijk ontbreken van een monitoringsplan door het *te laat beginnen met het ontwerpen* ervan door het consortium. Bij het ministerie van Financiën was het daardoor bij aanvang van exploitatie niet mogelijk de prestaties bij te houden. Het feit dat er niet gemonitord kon worden, zorgde ervoor dat zowel het ministerie als het consortium geen inzicht

hadden in de prestaties en de te betalen vergoeding. Een respondent van het ministerie van Financiën merkte op:

‘Het monitoringsplan is er nog steeds niet en dat had eigenlijk voor oplevering klaar moeten zijn. Dat is ook slimmer voor het consortium want dan maak je heel veel afspraken concreet die er in het contract wel zijn maar preciezer uitgewerkt kunnen worden. Het had heel veel discussie kunnen voorkomen als het er wel was geweest. Het kost gewoon geld en de organisatie is niet op orde. Het heeft een jaar geduurd voordat we de eerste factuur kregen en dan denk je “het is echt te gek voor woorden gewoon”. Ze hadden geen idee en uiteindelijk is onze administratie de basis geworden voor de facturen die betaald zijn. Ze wisten gewoon niet eens wat ze extra geleverd hadden en wij dachten “dat kan toch niet?”.’

Ten tweede, zo bleek uit de detentiecase, komt het wel eens voor dat er een discrepantie bestaat tussen de resultaten zoals gepresenteerd door het consortium en de metingen van de opdrachtgever. Ter illustratie: bij het detentiecentrum kwamen klachten van werknemers binnen over de luchtkwaliteit. Hoewel het consortium beweerde dat de luchtkwaliteit conform de outputspecificaties was, bleek uit metingen van de opdrachtgever dat dit niet het geval was. Omdat beide partijen het niet eens werden, werd besloten een externe partij in te schakelen om vast te stellen of het consortium al dan niet aan de vereisten voldeed. Uit deze testen bleek dat er te weinig zuurstof in de ruimtes aanwezig was. Het consortium heeft daarop besloten de luchtinstallaties te repareren. De *betrouwbaarheid van metingen* is dus niet per definitie te garanderen. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat het lastig kan zijn bepaalde kwaliteitsvereisten in outputtermen te omschrijven en te meten en anderzijds met manipulatie. Vaststaat dat de manier waarop gemeten wordt de uitkomst sterk kan beïnvloeden. Een respondent van het detentiecentrum beschrijft hoe dit de nodige scepsis opriep over de betrouwbaarheid van de monitoring die het consortium had uitgevoerd:

‘Dan zie je dat dingen niet goed zijn en dat dingen niet kloppen. Hoe ga je daar nu mee om? Je hebt wel iets om over te praten.’

Hoewel het consortium in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor de monitoring, moet de opdrachtgever het monitoringsplan goedkeuren. Bij het ministerie van Financiën is dit niet gebeurd. Bij de aanvang van de exploitatie kon er daarom niet gemonitord worden en duurde een aantal jaren voordat de monitoring op orde was. Een extern adviseur van het ministerie legt uit:

‘De monitoring is bij het ministerie wel behoorlijk misgegaan. Je wilt iets en je moet kunnen waarnemen wat er wordt gepresteerd en je wilt prikkelen, en als dat niet werkt, dan gaat het natuurlijk niet goed. En dat is ook mensenwerk. Er zaten destijds mensen van de monitoring die er niks van snapte.’

Deze voorbeelden laten zien dat het niet alleen bij het opstellen van het contract, maar ook bij het ontwerp van prestatie-monitoring van belang is dat de personen die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp van dit proces over de vereiste *kennis* beschikken om de implementatie succesvol te kunnen laten verlopen.

Zoals het geval is bij het contract, geldt ook voor monitoring dat bij beide cases de werking van het systeem gedurende het project geoptimaliseerd is.

3.5.3 *Prestatieafhankelijke betaling*

Zoals het geval is bij de invoering van prestatie-monitoring, ervaren respondenten het gebruik van de prestatieafhankelijke betaling als een vooruitgang ten opzichte van manieren van aanbesteden waarbij dit middel niet ingezet wordt. Het biedt een stok achter de deur als de prestaties niet voldoende zijn. Een respondent van het ministerie van Financiën geeft aan:

‘Een financiële prikkel werkt om op een hoger niveau in gesprek te komen. Het consortium begint dan verlies te draaien en dan hebben ze een probleem. Op een gegeven moment moet het consortium haar aandeelhouders een structurele oplossing bieden want anders draaien ze verlies. En die druk kan je uitvoeren door die financiële mechanismen te gebruiken. Er komen dan zelfs financiers aan tafel omdat zij er belang bij hebben dat de prestaties wel op orde zijn.’

Ondanks dat de prestatieafhankelijke betaling opdrachtgevers in staat stelt het consortium te stimuleren onvolkomenheden te herstellen, blijkt ook de werking hiervan niet altijd optimaal. Een respondent van het detentiecentrum zei het zo:

‘Ik was altijd naïef dat ze wel zouden rennen als er boetes kunnen komen. Maar dat is niet zo.’

Aan de suboptimale werking van de prestatieafhankelijke betaling liggen de volgende vier oorzaken ten grondslag.

De eerste oorzaak waardoor de effectiviteit van prestatieafhankelijke betaling hapert betreft de *onzekerheid en een tekort aan inzicht* in winsten en verliezen van het consortium. Een tekort aan kennis over deze parameters bemoeilijkt het vaststellen van de hoogte van eventuele boetes. Een respondent van het detentiecentrum vertelt:

‘Ik ben geen financieel expert maar ze zeggen dat de boete een percentage van de winst van de onderaannemer is. Maar ik denk dat dat puur intuïtief gokken is. We hebben geprobeerd boetes te standaardiseren maar ik kreeg niet het gevoel dat we een idee hadden wat hun prijs of investering was.’

Een tweede respondent van het detentiecentrum voegt daar aan toe:

‘Het niveau van de boetes is gewoon een schatting en dan is het ook niet zo verwonderlijk dat het systeem af en toe niet werkt. Het is heel moeilijk om het niveau van de boetes te berekenen: ze mogen niet te hoog maar ook niet te laag zijn.’

Wanneer boetes lager zijn dan de kosten die voor het correct uitvoeren van de outputspecificaties nodig zijn, zou het consortium ervoor kunnen kiezen de boete te incasseren in plaats van te investeren in betere dienstverlening. In dat geval is een boete dus geen prikkel. Boetes kunnen ook te hoog zijn. Een respondent van het ministerie van Financiën beschrijft:

‘Het bleek dat de boetes soms te hoog en soms te laag waren. Bij de receptie is die boete veel te hoog. Als de receptioniste de telefoon niet opneemt, blijken we een boete te berekenen die hoger is dan de uiteindelijke maandomzet van een receptioniste.’

Ook bij het detentiecentrum bleken sommige boetes erg hoog geraamd te zijn, zoals een respondent vertelde:

‘Op sommige onderdelen passen we direct een boete toe als het misgaat. We wilden daarmee laten zien dat we deze onderdelen zó belangrijk vinden dat het nooit kapot mag gaan. In de praktijk zie je dan dat dingen toch stuk gaan. Het consortium kan dat niet altijd direct oplossen maar je ziet dat die boetes gigantisch hoog zijn. Dat is niet heel slim bedacht en dat merken we nu ook. Je wilt aansporen dat ze het oplossen maar je moet ze ook een kans geven.’

De *financiële demarcatie van het consortium* vormt een derde reden waardoor boetes niet altijd het gewenste effect hebben. Hoewel consortia, die minimaal uit een bouwer en een exploitatiemaatschappij bestaan, integraal een product aanbieden, zijn zij financieel vaak niet afhankelijk van elkaar. Dit betekent dat eventuele fouten in de exploitatie die eigenlijk veroorzaakt worden door constructiefouten waarvoor de bouwer verantwoordelijk is op het bordje van de exploitatiemaatschappij terecht komen, die daar vervolgens ook een boete voor ontvangt. Een respondent van het ministerie van Financiën omschrijft de situatie tussen de consortiumleden:

‘Men begreep elkaar niet binnen het consortium. We hebben dus een mediator benoemd en die heeft toen bij de opperbazen van het consortium aan de bel getrokken en aangegeven van “dit gaat niet goed”. We zijn toen ook gestopt met de boetes want dat werkte toch niet.’

Naast onzekerheid over het vaststellen van de hoogte van boetes en de financiële demarcatie binnen het consortium lijkt ook de *onwillekeurige toepassing* van boetes afbreuk te doen aan de werking van dit mechanisme. Zowel bij het ministerie van

Financiën als bij het detentiecentrum zijn niet altijd alle boetes in rekening gebracht. Opdrachtgevers blijken het contract soms naast zich neer te leggen om vervolgens zelf af te wegen of een boete al dan niet toegepast moet worden, zei een respondent van het detentiecentrum:

‘Ik denk dat we op het begin 20% van de boetes oplegden en dat ging telkens omhoog. We zitten nu denk ik op 100%. Maar je probeert elke keer te kijken “is deze boete nu realistisch?”. Als ze een beveiligingscamera niet binnen 1 maar binnen 15 minuten opgelost hebben, dan laat je niet een ton boeten lopen. Dat klopt niet. Ze tonen aan dat ze snel zijn. Als ze vervolgens iets laten lopen en het komt telkens terug, dan ga je daar anders mee om.’

Zoals ook bij het contract het geval was, blijkt het mechanisme niet voor zich te spreken en spelen de keuzes van managers die beslissingen moeten nemen over het al dan niet opleggen van boetes een belangrijke rol. De manier waarop managers gebruikmaken van deze ruimte, door soms per geval te bekijken of een boete al dan niet opgelegd moet worden, is enerzijds een teken van begrip en goodwill, anderzijds ondermijnt het de geloofwaardigheid van het systeem. Hierdoor kan de kwaliteit van de dienstverlening in het geding komen. Een extern adviseur van het ministerie van Financiën geeft aan:

‘Het risico is dat je op een glijdende schaal terecht komt en dat je nooit meer een boete oplegt. Maar goed dat is het onderwerp contractmanagement en dat is heel lastig. Maar in principe vinden wij *coulance* een heel verkeerd idee. Bij het ministerie van Financiën zag ik dat men niet te streng wilde zijn. Maar uiteindelijk belemmer je daarmee de dienstverlening. Als je heel zakelijk in het contract staat en de boete oplegt die in het contract staat geef je juist een prikkel. Als het consortium kan voorkomen dat er een boete valt, hebben ze ook de middelen om de dienstverlening te verbeteren. Ga je *coulanceregelingen* optuigen, dan blijf je eigenlijk in een slechte dienstverlening hangen.’

Het al dan niet opleggen van boetes lijkt deels af te hangen van onderhandelingen tussen opdrachtgevers en consortia. Wanneer het consortium boetes onterecht of te hoog acht, gaan zij de onderhandeling met de opdrachtgever graag aan. Een respondent van het ministerie van Financiën beschrijft:

‘Ja willekeurig toepassen van boetes is ook weer niet wat in het contract staat. Ik begrijp het wel. Als ik met die mannen van het consortium zit te praten ben ik ook zo omvergepraat dan vind ik ze ook allemaal zielig maar ik vind het geen goed idee. Ik heb het nooit geadviseerd.’

Zoals ook bleek bij het contract, delven de opdrachtgevers tijdens deze onderhandelingen niet zelden het onderspit. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door een tekort aan *kennis over en ervaring* met contractmanagement aan de kant van de opdrachtgever. Een respondent van het detentiecentrum zegt hierover:

‘Als het consortium van ons verwacht dat we meebuigen dan mogen we dat ook van hen verwachten. We hebben uiteindelijk meer voor wijzigingen betaald dan dat ze boetes oplepen. Maar we moeten als staat ook meer leren van dit soort dingen. Het enige wat de markt wil is geld verdienen, winstoptimalisatie. Dat is logisch, maar we moeten zorgen dat we daarmee om kunnen gaan. We moeten mensen hebben die dat snappen en die dat onderhandelingsspel ook kunnen spelen. We hebben daar te makkelijk over gedacht.’

3.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is ingezoomd op de werking van contracten, prestatie-monitoring en prestatieafhankelijke betaling als sturingsmechanismen in twee DBFMO-projecten. Op basis van bestaande literatuur over ‘simpele’ aanbesteding werd de verwachting geformuleerd dat hoewel (i) ervan wordt uitgegaan dat het DBFMO-contract een duidelijke indicatie biedt voor de verwachte kwaliteit van de te leveren prestaties; (ii) prestatie-monitoring plaats zal vinden en tot inzichtelijke rapportages zal leiden; en (iii) prestatieafhankelijke betaling ertoe zal leiden dat consortia de best mogelijke prestatie leveren, dit in de praktijk niet het geval is. De bevindingen laten zien dat deze aanname ook in grote lijnen opgaat voor DBFMO.

Ten aanzien van het contract laten de bevindingen zien dat de discrepantie tussen ideaal en praktijk ontstaat doordat: (i) sommige outputspecificaties breed interpreteerbaar zijn; (ii) het lastig is een balans te vinden tussen te veel en te weinig specificeren; (iii) sommige wensen zich lastig in outputspecificaties laten vatten; en (iv) een gebrek aan kennis over het ontwerp van het contract tot ontwerpfouten kan leiden. Zoals werd verondersteld door Brown et al. (2007), resulteert de onvolledigheid van het contract door het gebruik van outputspecificaties in beide cases geregeld tot problemen bij de interpretatie van de te leveren prestaties. In relatie daartoe beschreven Brown et al. (2007) dat meer specifieke contracten discussies ten aanzien van de vraag of aan de contractuele voorwaarden is voldaan kunnen voorkomen. De bevindingen laten echter zien dat zowel een te algemene als een te specifieke uitvraag tot problemen kan leiden. De lering die we hieruit kunnen trekken lijkt te zijn dat het simpelweg onmogelijk is om een perfect contract op te stellen, zoals al werd verondersteld door Brown et al. (2010). Dit is geen reden om het gebruik van contracten op te geven, maar het biedt eerder aanknopingspunten voor aanbestedende diensten om te leren omgaan met deze wellicht onoverkoombare imperfectie. Dit houdt in dat niet alleen tijdens het ontwerp maar tevens gedurende de uitvoering van het contract continue aandacht en sturing van de opdrachtgever gewenst is.

Ten aanzien van prestatie-monitoring laten de bevindingen zien dat de discrepantie tussen ideaal en praktijk ontstaat doordat: (i) het ontwerp van het monitoringsplan te laat geïnitieerd wordt; (ii) metingen niet per definitie betrouwbaar zijn; en (iii) kennis over het ontwerpen van een monitoringsysteem aan de zijde van de opdrachtgever niet altijd aanwezig is. Dit laatste punt valt samen met de suggestie

van Brown et al. (2006) en Deakin en Walsh (1996), die veronderstellen dat het succes van prestatie monitoring afhangt van de capaciteit van de monitorende partij. In dat opzicht zou het verstandig zijn wanneer overheden die kiezen voor DBFMO werknemers aantrekken of inzetten die ervaring hebben of getraind worden in de mechaniek van prestatie monitoring. In relatie tot de veronderstelling dat het gebruik van moeilijk te kwantificeren verwachtingen ook lastig te monitoren zijn (Domberger & Jensen, 1997) laten de bevindingen zien dat vooral servicegerelateerde kwaliteitseisen soms lastig in outputtermen te vatten zijn, waarmee monitoring bemoeilijkt wordt. Ook dit is geen reden om prestatie monitoring af te schaffen. Overheden zouden dit inzicht kunnen gebruiken om zich voor te bereiden op de wellicht onoverkoombare discussies die zullen ontstaan door personeel in te zetten dat in dit soort discussies opgewassen is tegen het consortium. Het blijft de vraag of dit een utopie is die niet gerealiseerd kan worden door, zoals de Bettignies en Ross (2010) en Savas (2000) stellen, een structureel tekort aan financiële, technische of strategische kennis bij de aanbestedende dienst. Mocht dit het geval zijn, dan zou de aanbestedende dienst zich wellicht moeten afvragen of DBFMO de juiste aanbestedingsvorm is.

Ten aanzien van prestatieafhankelijke betaling laten de bevindingen zien dat de discrepantie tussen ideaal en praktijk ontstaat door: (i) onzekerheid over en een tekort aan inzicht in de kosten van het consortium, waardoor het lastig is de hoogte van boetes vast te stellen; (ii) de financiële demarcatie binnen het consortium, die ervoor zorgt dat financiële prikkels niet bij de juiste consortiumpartij terecht komen, waardoor boetes geen effect hebben; (iii) onwillekeurige toepassing van boetes; en (iv) een tekort aan kennis over en ervaring met contractmanagement aan de kant van de opdrachtgever.

De algemene observatie dat de werking van prestatieafhankelijke betaling niet optimaal functioneert op het niveau van het consortium, komt overeen met bevindingen over de werking van prestatieafhankelijke betaling op individueel niveau (Perry et al., 2009). Evenals bij het contract en de prestatie monitoring geldt ook voor prestatieafhankelijke betaling dat de effectiviteit van het mechanisme afhangt van de manier waarop opdrachtgevers het in de praktijk toepassen. Daarmee maken de bevindingen de noodzaak voor het inzetten van bekwaam personeel dat bekend is met de verschillende sturingsmechanismen duidelijk. Hier zou invulling aan kunnen worden gegeven door aandacht te besteden aan de samenstelling van contractmanagementteams via selectie op basis van kennis en ervaring en/of het verzorgen van trainingen voor contractmanagementteamleden over de werking van het contract en onderhandelings technieken. Bovendien moet managementcapaciteit gegarandeerd worden, zodat contractmanagers gedurende de verschillende fases van het project serieus invulling kunnen geven aan hun taak. Hoewel in dit hoofdstuk vooral verslag is gedaan van de onvolkomenheden over de werking van contracten, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling, mag niet vergeten worden dat de sturingsmechanismen ondanks onvolkomenheden wel degelijk functioneren en dat hun werking gaandeweg lijkt te verbeteren. De be-

vindingen in dit hoofdstuk bieden mooie aanknopingspunten voor *practitioners* om de toepassing van deze mechanismen in de toekomst te optimaliseren, waarbij de centrale boodschap luidt dat omdat elk mechanisme inherent imperfect is: (i) opdrachtgevers niet moeten zoeken naar perfectie, maar rekening dienen te houden met deze onvolkomenheden; en (ii) opdrachtgevers daar via adequaat management gedurende de implementatie op een professionele manier mee moeten omgaan.

LITERATUUR

- Benbasat, I., Goldstein, D., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information systems. *MIS quarterly*, 11(3), 369-386.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom.
- Brown, T., Potoski M. & van Slyke D. (2006). Managing public service contracts: Aligning values institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Brown, T., Potoski M. & van Slyke D. (2007). Trust and contract completeness in the public sector. *Local Government Studies*, 33(4), 607-623.
- Brown, T., Potoski M. & van Slyke D. (2010). Contracting for complex products. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), i41-i58.
- de Bettignies, J.E. & Ross, T. (2009). Public-private partnerships and privatization of financing: An incomplete contracts approach. *International Journal of Industrial Organization*, 27(3), 358-368.
- Deakin, N. & Walsh, K. (1996). The enabling state: the role of markets and contracts. *Public Administration*, 74(1), 33-47.
- Domberger, S. & Jensen P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-78.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Eisenhardt, K.M. & Graebner, M. (2007). Theory building from cases: opportunities and challenges. *The Academy of Management Journal Archive*, 50(1) 25-32.
- Klijn, E.H. & Teisman G. (2000). Governing public-private partnerships: Analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. In S. Osborne (ed.) *Public private partnerships: Theory and practice in international perspective* (pp. 252-264). London: Routledge.
- Marsden, D. (2004). The role of performance-related pay in renegotiating the 'effort bargain': The case of the British public service. *Industrial & Labor Relations Review*, 57(3), 350-370.
- Osborne, D. & Gaebler T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading, MA: Adison Wesley.
- Pearce, J.L. & Perry J.L (1983). Federal merit pay: A longitudinal analysis. *Public Administration Review* 43(4), 315-325.
- Peat, B. & Costley D. (2001). Effective contracting of social services. *Nonprofit Management and Leadership*, 12(1), 55-74.
- Perry, J.L., Engbers, T.A. & Jun, S.Y. (2009). Back to the future? Performance related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39-51.
- Reynaers, A. (2014a). *It takes two to tangle: Public-private partnerships and their impact on public values*. Proefschrift. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Reynaers, A. (2014b) Public values in public private-partnerships. A case study. *Public Administration Review*, 74(1), 41-50.
- Reynaers, A. (2015). Public water in private hands: A case study on the safeguarding of public values in the first DBFMO in the Dutch water sector. *International Journal of Water Governance* (forthcoming).

- Reynaers, A. & Graaf, G. de (2014). Public values in public-private partnerships. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 120-128.
- Reynaers, A & Grimmelikhuijsen S. (2015). Explaining transparency in public-private partnerships. Not so bad after all? *Public Administration* (early view, DOI: 10.1111/padm.12142).
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.
- Slyke, van D. & Hammonds C. (2003). The privatization decision: Do public managers make a difference? *The American Review of Public Administration*, 33(2), 146-163.
- Staa, van A. & Evers J. (2010). Thick analysis: Strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon*, 43(1), 5-12.
- Stake, R.E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Strauss, A. & Corbin J. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. London: Sage Publications.
- Van Eerde, W. & Thierry, H. (1996). Vroom's expectancy models and work-related criteria: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 81(5), 575-586.