



IOB Studie Nieuwsbrief

13 07

Publiek-Private Partnerschappen in ontwikkelingslanden

Een systematisch literatuuronderzoek

ontwikkelingslanden | IOB Studie Nieuwsbrief # 13 07 | Publiek-Private Partnerschappen in ontwikkelingslanden | IOB Studie Nieuwsbrief # 13 07 | Publiek-Private Partnerschappen

De Nederlandse overheid maakt bij beleid voor ontwikkelingssamenwerking in toenemende mate gebruik van zogenoemde publiek-private partnerschappen (PPP's). In 2011 zijn aan 54 PPP's € 48,3 mln. uitgegeven. Het kenmerk van een PPP is dat het een samenwerkingsvorm is tussen overheid en private sector, waarbij ze gezamenlijk overeenkomen om een doel te bereiken of een taak uit te voeren. Daarbij aanvaarden beide partijen het risico en de verantwoordelijkheid voor de samenwerking en wordt er van beide kanten middelen en deskundigheid ingebracht.

Empirische studies die inzage geven in de beweegredenen, resultaten en succesfactoren van Nederlandse PPP's, zijn nauwelijks voorhanden. Daarom heeft de

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) opdracht gegeven om een systematisch literatuuronderzoek te verrichten naar dit onderwerp. Uit 1.433 publicaties in de internationale wetenschappelijke literatuur zijn uiteindelijk 47 studies geselecteerd die iets zeggen over de effecten van PPP's in ontwikkelingslanden. De gevonden effecten zijn meestal positief, maar het bewijs dat deze zijn terug te voeren op de inzet van het instrument PPP is zwak. Wel is een zestal factoren te onderscheiden die bepalen of een PPP kans heeft op succes of niet. Daarbij valt op dat de aandacht bij PPP's vaak uitgaat naar het delen van de financiële middelen en minder naar de effectiviteit van de ondernomen activiteit.

Achtergrond

IOB voert op dit moment onderzoek naar de effecten van het beleid dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2005-2011 heeft gevoerd, op het gebied van de steun aan private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden. In die periode werd bij de uitvoering van het beleid steeds meer gebruik gemaakt van publiek-private partnerschappen (PPP's). Inzichten in de beweegredenen, de effecten en de factoren die Nederlandse PPP's al of niet tot een succes maken zijn nog zeer beperkt. Dat is de reden waarom de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) opdracht heeft gegeven voor het uitvoeren van een systematisch literatuuronderzoek naar het instrument PPP's.

Onderzoeksmethode

Systematische literatuuronderzoeken – die worden uitgevoerd volgens standaard regels en procedures – maken het mogelijk om op een geaggregeerd niveau uitspraken te doen over verschillende (typen van) interventies en de daarvan te verwachten effecten. Na een selectie van in eerste instantie 1.433 publicaties uit de internationale wetenschappelijke literatuur, bleven er maar 47 studies over met enige informatie over de effectiviteit van PPP's. Daarvan bevatten 18 publicaties informatie over een case studie en zijn er 29 reviews, wetenschappelijke recensies over PPP's in bredere zin.

PPP: een vorm van samenwerking

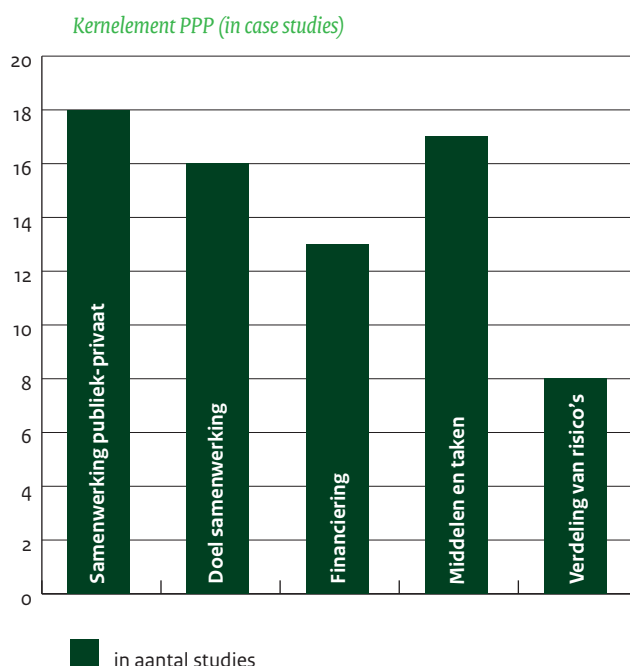
In de literatuur kom je vele verschillende definities tegen van PPP's. Voor dit onderzoek is uitgegaan van vijf kernelementen, die aansluiten bij de definitie van PPP zoals die in het Nederlandse beleid wordt gebruikt. Deze elementen zijn beschreven in de tekstbox hieronder.

Vijf kernelementen van PPP's in ontwikkelingssamenwerking	
#	Kernelement
1	Een samenwerkingsverband tussen de publieke en de private sector (soms ook met NGO's, sociale partners en kennisinstututen) gericht op een gemeenschappelijk (ontwikkelings)doel
2	Een duidelijke overeenstemming tussen de publieke en private partij over de doelstellingen van de PPP
3	Een combinatie van publieke en private financiering
4	Een duidelijke overeenstemming tussen de publieke en private partij over de verdeling van middelen en taken
5	Verdeling van risico's tussen de publieke en de private partij

Uit het onderzoek blijkt dat het bij PPP's vaak mankeert aan een goede definitie van het doel van de samenwerking (kernelement 2). Het doel is vaak in algemene termen gesteld ('betere samenwer-

king') waardoor het lastig is vast te stellen wat nu precies de uitkomst zou moeten zijn. Vaak ontbreekt het ook aan een tijdsindicatie, wat van belang is omdat het opzetten van een PPP vaak een flinke inspanning (en dito kosten) met zich meebrengt. Opmerkelijk is eveneens dat in de helft van de onderzochte gevallen er in de PPP's geen aandacht is voor de verdeling van risico's en opbrengsten van de samenwerking (kernelement 5). De nadruk ligt eerder op de gezamenlijke doelen (kernelement 2) en de financiering (kernelement 3). Er is dus vooraf weinig geregeld voor het geval dat voorziene successen uitblijven. Opvallend noemen de onderzoekers het dat men bij het identificeren van de private partijen in de samenwerking weinig gebruik maakt van een openbare inschrijving. De keuze van de private partij staat vaak al vast en men laat kansen op concurrentiestelling liggen.

De figuur hieronder geeft aan hoe vaak er in de 18 case studies sprake was van het vermelden van de vijf kernelementen.



Motieven en bestemming

In theorie maakt men gebruik van een PPP wanneer men van andere mogelijkheden om een activiteit te ondernemen moet afzien, of omdat die mogelijkheden minder aantrekkelijk zijn. In de samenwerking kan men met een PPP problemen overwinnen die elk van de partijen individueel niet bij machte zijn om op te lossen. De overheid kan het bijvoorbeeld ontbreken aan voldoende financiële middelen en wil daarom de private sector ook laten bijdragen. Of de publieke sector wil graag gebruik maken van de bedrijfsmatige vaardigheden van de private sector bij het voorbereiden, uitvoeren en beheren van programma's. De private sector probeert om risico's te verminderen door de overheid er bij te betrekken (regelgeving en naleving ervan, fundamenteel onder-

zoek). Uit de onderzochte literatuur blijkt dat financiële middelen (de inputs) het belangrijkste argument vormen om een PPP aan te gaan. Er is veelal minder aandacht voor de effectiviteit van de ondernomen activiteit.

	Case studies	Reviews	Totaal
Landbouw	0	4	4
Onderwijs	2	0	2
Energie	2	1	3
Milieu	1	1	2
Gezondheidszorg	6	5	11
Bouw	1	2	3
Infrastructuur	3	3	6
Transport	1	2	3
Water	0	5	5
Meerdere sectoren	0	3	3
Overig	2	3	5
Totaal	18	29	47

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal geïdentificeerde studies, verdeeld over de verschillende sectoren die ze bestrijken. De onderzochte PPP's zijn vooral aangetroffen in sectoren waarbij activiteiten vragen om een forse eerste investering en bij activiteiten die uitzicht bieden op het genereren van substantiële inkomsten. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld de gezondheidszorg (ontwikkelen van medicijnen), infrastructuur (transport en energievoorziening), watervoorziening en landbouw. In de sectoren onderwijs en milieu komen PPP's nog minder frequent voor.

Tabel 2 geeft inzicht in de aantallen en de financiële omvang van door Nederland ingezette PPP's.

Thema	Aantal projecten	Uitgaven (x € mln.)
Voedselveiligheid	17	8,7
Water, sanitatie en hygiëne	15	13,5
Gezondheidszorg	13	24,5
Innovatieve financiering	6	0,3
Klimaat en energie	3	1,3
Totaal	54	48,3

Effecten

Over het algemeen worden de met de PPP voorziene uitkomsten op het niveau van output gerealiseerd. Van de 15 onderzocht case studies waarbij informatie is gevonden over output blijkt dat er in 13

gevallen sprake was van een positieve uitkomst. Kijken we naar het gerealiseerde effect op het niveau van outcome, dan is de informatie beperkt tot de helft van de onderzochte gevallen (9 van de 18 case studies) en is er in 7 gevallen sprake van positieve uitkomsten (zie Tabel 3).

Thema	Output	Outcome
Positief	13	7
Gemengd	-	1
Negatief	-	1
Geen effect	2	-
Geen gegevens	3	9
Totaal	18	18

Bij deze uitkomsten moet echter een belangrijke kanttekening worden geplaatst. De onderzoekers hebben gekeken naar de kwaliteit van de bewijsvoering van het oorzakelijk verband tussen de interventie (de PPP) en het beoogde effect. Dat verband is vaak niet onomstotelijk aangetoond, één case studie uitgezonderd. Daarnaast blijkt dat de gewenste uitkomsten niet altijd 'smart' (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden) omschreven zijn en wordt gebruik gemaakt van termen als 'hogere', 'beter', 'meer', etc. Daarom dienen deze (positieve) uitkomsten met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Succesfactoren

Op basis van de onderzochte literatuur komen de onderzoekers tot zes factoren die van belang zijn bij het inzetten van PPP's:

- Permanente betrokkenheid van de overheid. De overheid dient kaders te scheppen (veiligheidseisen, kwaliteitseisen, toegankelijkheid, etc.) en deze ook te handhaven.
- Heldere regelgeving. De private sector wil vooraf weten waar men aan toe is en hoe er in het geval van onenigheid gehandeld wordt.
- Vormvereisten. Bij de start van PPP's dient voor alle partijen helderheid te bestaan over zaken als: inzet, middelen, doelen, overleg, samenwerking, cultuurverschillen, integriteit, informatiedeling, etc.
- Partnerkeuze. Bij de keuze van partners moet worden gelet op verenigbaarheid, capaciteit, commitment en controle. Vooraf dient duidelijk te zijn wat de sterktes en de zwaktes van de samenwerkende partners zijn en hoe hiermee in de samenwerking rekening wordt gehouden.
- Gemeenschappelijke visie en onderling vertrouwen. Culturen van partijen verschillen en als er zich iets onverwachts voordoet dient men onderling goed te kunnen afstemmen.
- Evenwichtige belangenverdeling. Voor, tijdens en na de samenwerking dient op evenwichtige wijze met elkaars belangen rekening te worden gehouden.

Elk van deze factoren kan invloed hebben op de gewenste uitkomsten, maar de interactie tussen deze factoren en het relatieve belang

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid.

Onderdeel daarvan zijn systematische literatuurstudies van effectenonderzoek. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures. IOB wil evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Alle IOB-evaluaties zijn openbaar. Evaluaties van beleid worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Studie 378 (april 2013)

Public-Private Partnerships in developing countries:

A systematic literature review

ISBN 978-90-5328-439-1

Te downloaden op: <http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties>

IOB Studie Nieuwsbrief # 13 07 | Publiek-Private Partnerschappen in ontwikkelingslanden | IOB Studie Nieuwsbrief # 13 07 | Publiek-Private Partnerschappen in ontwikke

van elk van die factoren verschilt van geval tot geval. De genoemde factoren zijn dus meer te beschouwen als een hulpmiddel en checklist dan als een voorschrift voor succes.

Tot slot

De gevonden wetenschappelijke basis onder de successen van PPP's is nog relatief zwak. Niettemin geeft het onderzoek belangrijk inzicht in de 'do's' en 'don'ts' van PPP's en biedt daarmee een handreiking voor degenen die overwegen deze vorm van samenwerking aan te gaan. Daarbij is het goed vooraf te overwegen of het instrument van PPP wel de meest geëigende oplossing is voor het probleem, en of er in specifieke gevallen niet ook andere – betere – oplossingen of instrumenten voorhanden zijn.