

# Van missie naar markt

## *De strategische wedergeboorte van publiek-private samenwerking binnen Defensie*

Majoor Thomas van Ham\*

**De mondiale veiligheidssituatie is sterk verslechterd, met conflicten in Oekraïne, het Midden-Oosten en spanningen rond China en Rusland. Daarom bereidt Defensie zich voor op een militair conflict tegen een gelijkwaardige tegenstander binnen vijf jaar. Naast grensbewaking vraagt dit om bescherming van vitale infrastructuur en samenwerking met bondgenoten, kennisinstituten en bedrijven. Centraal staat de opbouw van een flexibele, schaalbare krijgsmacht. Waarbij beschikbaarheid belangrijker is dan bezit en samenwerking met de industrie noodzakelijk is. Publiek-private samenwerking (PPS) geldt hierbij als strategisch instrument om kennis, capaciteit en innovatie te vergroten. Onderzoek naar PPS laat zien dat succes afhangt van voorwaarden zoals machtsgelijkheid, goed leiderschap en formele structuren, evenals van alliantiecapaciteiten en ex-ante controls. Drie casussen tonen aan dat het ontbreken van structuur en centrale regie opschaling bemoeilijkt. Defensie moet daarom sterker sturen, kennis centraal bundelen en partnerschappen beter beheersen, zodat PPS daadwerkelijk kan bijdragen aan een robuuste en toekomstbestendige krijgsmacht.**

**N**ederland is een welvarend land, met democratie en veel vrijheden. Veiligheid vormt hiervoor een cruciale basis. Veiligheid is echter geen gegeven meer. De afgelopen jaren is de mondiale veiligheidssituatie sterk verslechterd. Onder andere door de oorlog in Oekraïne, de oorlog tussen Israël en Hamas, de spanningen in de Indo-Pacific en de pogingen van China en Rusland om Europese landen te destabiliseren. Het huidige speelveld bestaat uit een continuüm van competitie, crisis, conflict en oorlog.

In reactie op dit nieuwe speelveld bereidt Defensie zich voor op een militair conflict tegen een gelijkwaardige tegenstander binnen vijf jaar. De laatste jaren is hier steeds meer nadruk op

komen te liggen. Bij het beschermen van grondgebied moet echter niet alleen gedacht worden aan het stationeren van eenheden aan de grenzen, maar ook aan bescherming van vitale infrastructuur en Host Nation Support-taken in havens en op vliegvelden.<sup>1</sup>

De totale uitgaven van Defensie in 2024 waren €21,4 miljard. Het demissionaire kabinet schaarde zich achter de norm om 5 procent van het BBP aan Defensie te besteden. Voor de Defensiebegroting van 2026 is reeds een stap gezet; het kabinet geeft €3,4 miljard extra uit aan Defensie. Met deze toekomstige extra gelden worden onder andere voorraden aangevuld en wordt geïnvesteerd in materieel en personeel. Naast het inlopen van achterstanden wordt het geld gebruikt voor moderniseren en versterken, zowel in de diepte als breedte van de organisatie. De doelstelling is het hebben van een proactieve, flexibele en schaalbare krijgsmacht. Dit vraagt ook om een intensievere samenwerking met de

\* Majoor drs. Thomas van Ham RC is Officier Bedrijfseconomische zaken CLRS. Dit artikel is gebaseerd op een afstudeerscriptie voor de Executive Master of Finance & Control aan TIAS Business School.

<sup>1</sup> Ministerie van Financiën, *Rijksbegroting 2025*. Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/X/onderdeel/3156428>.



*Een Genie-taakgroep werkt aan het opbouwen van een nieuw basecamp. Met het concept van Sponsored Reserves moet de Genie snel kunnen opschalen. Wat maakt zo'n PPS-casus wel of niet succesvol?*

industrie. Het kabinet streeft daarom naar het opschalen van de productiecapaciteit van de Nederlandse en Europese (defensie-)industrie.<sup>2</sup>

De hedendaagse veiligheidssituatie vereist binnen Defensie een transformatie naar een organisatie die gericht is op groei en schaalbaarheid. Defensie moet niet alleen focussen op het vergroten van de capaciteit, maar ook op het stimuleren van innovatie en samenwerking binnen en buiten de organisatie. Door proactief in te spelen op veranderende omstandigheden kan de schaalbare krijgsmacht haar hoofdtaken effectiever uitvoeren en zich continu blijven aanpassen aan de nieuwe realiteit van constante en complexe dreiging. Daarom werkt Defensie samen met nationale en internationale bondgenoten, kennisinstituten en het bedrijfsleven.

Een belangrijk inrichtingsprincipe van de schaalbare krijgsmacht is de 'whole-of-society-approach', een strategie waarbij alle sectoren en

belanghebbenden van een samenleving worden betrokken bij het beschermen en versterken van de veiligheid op het gebied van bijvoorbeeld logistiek, geneeskunde, cyber, human resources, productiezekerheid en infrastructuur. De schaalbare krijgsmacht richt zich enerzijds op het creëren van een flexibele personele schil van beroepsmilitairen, reservisten en burgermedewerkers, en anderzijds op materieel waarbij de gedachte is dat beschikbaarheid van systemen belangrijker is dan het bezitten ervan. Bijvoorbeeld in de vorm van leasecontracten waardoor op het gewenste moment de krijgsmacht de beschikking heeft over middelen, maar de instandhoudingskosten van het eigen beheer worden vermeden.

2 Ministerie van Defensie, 'Kabinet staat achter NAVO-norm van 5%', 13 juni 2025. Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2025/06/13/kabinet-staat-achter-navo-norm-van-5>.

Het vervolg van dit artikel gaat in op de rol van publiek-private samenwerking (PPS) als strategisch instrument. Daarna volgt een theoretisch kader met de belangrijkste factoren voor succesvolle opschaling, waarna de onderzoeksopzet wordt gepresenteerd. Het artikel eindigt met conclusies en aanbevelingen die de succesvolle opschaling van een PPS mogelijk maken en daarmee bijdragen aan het aanpakken van de huidige uitdagingen van Defensie.

## Publiek-private samenwerking als gamechanger

Specifiek samenwerking met het bedrijfsleven, ook wel publiek-private samenwerking genoemd, is van groot belang om uitdagingen het hoofd te bieden aangezien Defensie niet zelfstandig alle benodigde capaciteit kan leveren. PPS helpt bij het volgen van en inspelen op ontwikkelingen en reduceert kosten. Daarnaast bevordert PPS de integraliteit in de keten en het delen van kennis.

In de jaren 80 en 90 begon Nederland met het verkennen van publiek-private samenwerkingen als alternatief voor traditionele overheidsfinanciering. Het idee was om private partijen te betrekken bij de financiering, bouw en exploitatie van publieke infrastructuurprojecten.<sup>3</sup> In de jaren 2000 werden diverse publiek-private samenwerkingen gestart, waaronder de HSL-Zuid en de A2 Maastricht. Deze projecten dienden als proefprojecten om de effectiviteit

van een PPS in de praktijk te testen.<sup>4</sup> Na de financiële crisis van 2008 kwam er kritiek op de kosten en risico's verbonden aan een PPS. In reactie hierop werden er evaluaties uitgevoerd en richtlijnen opgesteld om de effectiviteit en transparantie te verbeteren.<sup>5</sup> Tegenwoordig ligt de focus van een PPS steeds meer op duurzaamheid en innovatie. Overheden en private partijen werken samen aan projecten die bijdragen aan klimaatdoelen en maatschappelijke vraagstukken.<sup>6</sup>

Recente voorbeelden van publiek-private samenwerkingen binnen Defensie zijn de Kromhout Kazerne, het Ecosysteem Logistiek, het HR-ecosysteem en de Maritime Maintenance Valley. De allereerste PPS van Defensie was met KPN in 1994 voor de aanleg van een eigen glasvezelnetwerk genaamd NAFIN. Dit gesloten netwerk verbindt in Nederland meer dan 180 defensielocaties en zorgt voor het transport van data ten behoeve van commandovoering, delen van inlichtingen en de werking van verschillende noodnummers.

In 2008 heeft Defensie een contract voor 25 jaar afgesloten met consortium Komfort voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van de Kromhout Kazerne.<sup>7</sup> Het consortium bestaat onder meer uit Ballast Nedam, Strukton, John Laing en ISS Nederland. Kenmerkend hieraan is dat zowel het ontwerp als de bouw, onderhoud en grote delen van de exploitatie in één contract zijn opgenomen. De marktpartij financiert en Defensie betaalt een vergoeding gedurende de contractduur naar rato van de geleverde diensten. Deze wijze van financieren komt voort uit de gedachte dat Defensie behoefte heeft aan diensten en niet aan het zelf in bezit hebben van kapitaalgoederen. Dit zou een besparing van de levensduurkosten opleveren van 15 procent.<sup>8</sup>

Het opzetten van samenwerkingen vraagt een gedegen voorbereiding van de betrokken organisaties. Denk aan het vaststellen van een business case, het opstellen van een gedeelde visie en missie, het verdelen van de rollen, taken en bevoegdheden en het afstemmen van fiscale en juridische aspecten. Hierbij is control als

- 3 M. Azarian, A.T. Shiferaw, T.K. Stevik, O. Lædre, P.A. Wondimu, 'Public-Private Partnership: A Bibliometric Analysis and Historical Evolution', *Buildings* 13 (2023) (8).
- 4 Rijksoverheid, 'Rapport Evaluatie Verbeterprogramma HSL-Zuid', 12 mei 2025. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/12/bijlage-4-rapport-evaluatie-verbeterprogramma-hsl-zuid>.
- 5 Algemene Rekenkamer, 'Hogesnelheidslijn-Zuid: een rapportage in beeld', 1 juli 2014. Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/07/01/hogesnelheidslijn-zuid-een-rapportage-in-beeld-1>.
- 6 R. Batra, 'Review of public-private partnerships across building sectors in nine European countries: Key adaptations for PPP in housing', *Engineering, Construction and Architectural Management* 30 (2022) (2).
- 7 E.J. de Bakker en R.J. Berkhout, 'Publiek Private Samenwerking (PPS). Op zoek naar meerwaarde', *Militaire Spectator* 178 (2009) (5) 291.
- 8 Instituut voor Samenwerking, 'PPS Kromhout Kazerne volledig in gebruik genomen', 22 maart 2012. Zie: <https://instituutvoorsamenwerking.nl/pps-kromhout-kazerne-volledig-in-gebruik-genomen/>.



Werkzaamheden aan het gesloten NAFIN-glasvezelnetwerk, de eerste PPS van Defensie, in samenwerking met KPN

FOTO MCD, GREGORY FRÉNI

ruggengraat van operationele capaciteit essentieel voor het bereiken van strategische doelstellingen. Het omvat het nauwgezet sturen, inrichten en beheersen van organisatorische structuren en bedrijfsprocessen en heeft daarmee direct invloed op het vermogen om militaire capaciteiten te ontwikkelen, financieren, optimaliseren en in te zetten. De effectiviteit van deze processen bepaalt uiteindelijk mede of Defensie succesvol is.

PPS is dus steeds vaker van belang om veranderingen te realiseren en schaalbaarheid te creëren. Op dit moment heeft Defensie meer dan

20 publiek-private samenwerkingen.<sup>9</sup> Deze worden de komende jaren verdiept en verbreed waardoor de behoefte aan kennis op het gebied van PPS groeit. Dit blijkt ook uit de *Defensienota 2024*.<sup>10</sup> Hierin staat dat Defensie gaat werken aan een nieuw kennis-, innovatie- en industriebeleid op de gebieden waar Nederland een

9 Ministerie van Defensie, *Adaptieve Krijgsmacht. Samenwerken aan een sterkere krijgsmacht 2017-2022*, juli 2022. Zie: <https://tinkconsultancy.nl/wp-content/uploads/2023/09/document.pdf>.

10 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024*, 5 september 2024. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota/downloads/beleidsnota-s/2024/09/05/defensienota-2024>.

## Een eerste probleem: de nieuwe manier van werken sluit niet goed aan bij de bestaande financiële en inkoopprocessen

concurrentievoordeel heeft. Met dit actieve industriebeleid wil Defensie een nieuwe mentaliteit bevorderen die strategische veiligheidsbelangen naast financieel-economische belangen stelt en waarbij wordt uitgegaan van partnerschap in plaats van een klant-leverancierrelatie. Hiertoe is het publiek-private platform, Defport, opgericht. Dit versterkt de samenwerking tussen Defensie en de industrie en biedt een breed financieringsinstrument voor opschaling.

E.J. de Waard en A. van der Beek hebben drie casussen van opschaling van een PPS uiteengezet.<sup>11</sup> Het gaat om schaalbare genie-, grensbewakings- en instructiecapaciteit. In elk van deze casussen lijken de randvoorwaarden zoals beleid, financiën en intern ondernemerschap aanwezig, maar toch stukt de doorontwikkeling van projectpilot naar integratie in de staande organisatie. Een eerste probleem is dat de nieuwe manier van werken niet goed aansluit bij de bestaande financiële en inkoopprocessen. De gebruiker legt bijvoorbeeld veel nadruk op partnersselectie om de kans op een succesvolle samenwerking te vergroten, terwijl mede-

werkers van bedrijfsvoeringsafdelingen meer nadruk leggen op het volgen van wet- en regelgeving zoals Europese aanbestedingsregels. De top van de organisatie biedt onvoldoende sturing op het gebied van innovatie waardoor de patstelling tussen de gebruiker en bedrijfsvoeringsafdelingen blijft bestaan. Ten tweede wordt de keuze voor een partner door Europese aanbestedingsregels vooral op kosten gebaseerd, terwijl de gebruiker vooral zoekt naar een partner met dezelfde normen, waarden, kennis en vaardigheden. Ten derde geven meetbare contractuele verplichtingen duidelijkheid, maar blijven facetten van samenwerking die minder makkelijk te kwantificeren zijn onderbelicht in een formeel aanbestedingsproces. Deze problemen leveren forse vertraging op waardoor opschaling lastig te realiseren is.

Soortgelijke problematiek wordt beschreven door kolonel Van den Belt MBA EMSD, Programmamanager Transitieteam Defensie: 'Het starten van een zogenaamde pilot/proeftuin is vaak afhankelijk van het geloof en overtuigingskracht van een enkeling en is daarom ook regelmatig succesvol. De uitdaging zit in het borgen en schalen van de pilot/proeftuin ... De dynamiek die daarbij ontstaat leidt er in veel gevallen toe dat een succesvolle pilot/proeftuin niet kan worden gecontinueerd.'

In het uitgevoerde onderzoek stond dan ook centraal hoe Defensie het opschalen van een PPS kan beheersen. In tegenstelling tot andere onderzoeken is de blik gericht op de eigen organisatie en de knelpunten vanuit defensie-oogpunt voor het opschalen van publiek-private samenwerkingen. Het gaat hierbij niet om het opschalen van het aantal samenwerkingsverbanden, maar om het opschalen van de grootte van een samenwerkingsverband, van pilot naar volwassen samenwerking. Dit onderzoek vormt de basis voor advies over verbeteringen in efficiëntie en effectiviteit aan commandanten, eenheden en beleidsmakers en is daarmee direct praktisch relevant. Voordat de resultaten en aanbevelingen uiteengezet worden is het goed om de theorie rondom het thema PPS te schetsen en wat over het onderzoek zelf te delen.

11 E.J. de Waard en A. van der Beek, 'De adaptieve krijgsmacht: praktijkervaringen van de flexibele schil', *Militaire Spectator* 193 (2024) (1) 14.

## Publiek-private samenwerking in theorie: bouwstenen voor succesvol opschalen

Deze paragraaf legt een theoretische basis om te begrijpen hoe een PPS werkt, welke factoren succes bepalen en hoe opgeschaald kan worden. De tekst begint met een definitie van PPS en de typische fasering, gaat vervolgens in op condities en alliantiecapaciteiten, en sluit af met de rol van controls in het beheersen van het opschalen van publiek-private samenwerkingen.

Samenwerkingsverbanden tussen organisaties kunnen verschillende vormen aannemen, maar in de kern gaat het om strategische allianties waarbij partijen gezamenlijke doelen nastreven. R. Muthoka et al beschrijven deze allianties als vrijwillige samenwerkingen die gericht zijn op het bereiken van wederzijdse voordelen, zoals toegang tot nieuwe markten, kostenbesparingen of kennisuitwisseling.<sup>12</sup> Toch zijn deze allianties niet zonder risico's; ze kunnen falen door gebrek aan vertrouwen, culturele verschillen of slechte communicatie.

Een PPS vormt een specifiek subtype van deze strategische allianties, waarbij een publieke organisatie zoals Defensie samenwerkt met private partijen om langetermijndoelen te realiseren. L. Wang et al benadrukken dat een PPS vaak draait om grote projecten, zoals infrastructuur of defensiecapaciteit, waarbij risico's en middelen worden gedeeld.<sup>13</sup> Dit maakt een PPS complexer dan traditionele leveranciersrelaties, omdat het niet alleen om transacties gaat, maar om een diepgaande samenwerking met gedeelde verantwoordelijkheden.

Een PPS doorloopt doorgaans vijf fasen, zoals beschreven door Corbett en Noyes en J. Roloff.<sup>14</sup> Allereerst vindt een probleemanalyse plaats, die behoeften en mogelijkheden in kaart brengt. Vervolgens wordt een visie en strategie ontwikkeld, waarbij doelen worden vastgesteld en de vorm van samenwerking wordt bepaald. In de derde fase wordt een implementatieplan opgesteld, met concrete afspraken over rollen, processen en governance. Pas daarna volgt de daadwerkelijke uitvoering van de samenwerking,

gevolgd door een fase van monitoring en evaluatie om bij te sturen en lessen te trekken voor de toekomst.

Waarom lukt het bij de ene PPS wél om op te schalen en bij de andere niet? C. Ansell en A. Gash identificeren vijf factoren die hierbij een cruciale rol spelen.<sup>15</sup> Ten eerste is machts-gelijkheid van belang; wanneer alle partners een gelijkwaardige inbreng hebben, wordt manipulatie voorkomen en blijft de samenwerking in balans. Ten tweede moeten er voldoende prikkels zijn om deel te nemen, zodat partijen directe meerwaarde zien in hun betrokkenheid. Een derde factor is een positieve voorgeschiedenis van samenwerking, wat het onderlinge vertrouwen vergroot. Daarnaast is goed leiderschap onmisbaar om stakeholders betrokken te houden en de samenwerking te sturen. Tot slot draagt een stevig institutioneel ontwerp bij aan het succes, met formele protocollen en duidelijke rollen die houvast bieden.

Naast deze factoren benadrukt A.P. de Man het belang van alliantiecapaciteiten binnen organisaties.<sup>16</sup> Deze capaciteiten zijn nodig om een PPS goed te kunnen managen en omvatten onder meer een sponsor in de top van de organisatie, die draagvlak creëert en beslissingen kan versnellen. Daarnaast is een alliantieafdeling van belang voor de coördinatie van samenwerkingen, evenals een alliantiemanager die als aanjager fungeert. Tot slot zijn opleidingsprogramma's essentieel om medewerkers de benodigde kennis en vaardigheden bij te brengen.

12 R. Muthoka, J. Kilika, & S. Muathe, 'What Sustains Performance in A Strategic Alliance? The Role of Level of Collaboration', *Journal Of Business And Management Sciences* 10 (2022) (3) 113–123.

13 L. Wang, P. Zhang, P. Zhang, R. Li, Y. Zhang, Y. Wu, 'A systematic approach for public-private partnership projects CSFs evaluation', *Engineering, Construction and Architectural Management* 25 (2018) (9) 1127–1145.

14 T. Corbett en J.L. Noyes, 'Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework', *Institute for Research on Poverty Discussion Paper* 1333-08, januari 2008. Zie: <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp133308.pdf>; J. Roloff, 'A life cycle model of multi-stakeholder networks', *Business Ethics A European Review* 17 (2008) (3) 311–325.

15 C. Ansell en A. Gash, 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal Of Public Administration Research And Theory* 18 (2007) (4) 543–571.

16 A.P. de Man, *Alliantiebesturing: samenwerking als precisie-instrument* (Assen, Uitgeverij Van Gorcum, 2007) 1–120.

Naast het feit dat de juiste voorwaarden en alliantiecapaciteiten aanwezig moeten zijn, is het van groot belang dat een PPS goed wordt beheerst. H.C. Dekker geeft een vijftal controls die moeten worden ingericht voordat de samenwerking van start gaat, namelijk: het stellen van doelen, het opzetten van een beloningssysteem, het aanbrengen van structuur, het opbouwen van vertrouwen en partnerselectie.<sup>17</sup> Deze zogenaamde ex-ante controls hebben als doel de belangen van partners op te lijnen, de verwachtingen af te stemmen en de coördinatiebehoefte te reduceren.

Ook de verschillende beelden die organisaties hebben, spelen een belangrijke rol in de samenwerking tussen Defensie en private partijen. Een private partij benadert samenwerking voor- namelijk vanuit een contractuele logica: men denkt in termen van afspraken, verplichtingen, risico's, rendement en naleving. Bedrijven hechten veel waarde aan duidelijkheid over kosten, verantwoordelijkheden en juridische kaders. Defensie daarentegen start een samenwerking vanuit een meer operationele en samenwerkingsgerichte logica, waarbij de nadruk ligt op het gezamenlijk realiseren van veiligheid, inzetbaarheid en schaalbaarheid. Defensie ziet samenwerking als een partnerschap dat gebaseerd is op gedeelde normen, waarden en vertrouwen.

17 H.C. Dekker, 'Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements', *Accounting Organizations And Society* 29 (2004) (1) 27-49.

*Defensie benadert samenwerking anders dan private partijen, met veel nadruk op het gezamenlijk realiseren van veiligheid, inzetbaarheid en schaalbaarheid*



Deze verschillende denkkaders kunnen leiden tot misverstanden. Waar de private partij vooral behoefte heeft aan harde contractuele zekerheid, vertrouwt Defensie op wederzijds commitment en flexibiliteit in de samenwerking. Ook de interne processen binnen Defensie, zoals inkoop- en aanbestedingsregels, zijn sterk financieel en juridisch gestuurd, wat regelmatig botst met de meer relationele en inhoudelijke insteek van de gebruikersorganisatie. Voor Defensie is een PPS vaak een verlengstuk van de militaire operatie, terwijl het bedrijfsleven die eerder ziet als een zakelijke overeenkomst.

Kort gezegd: private partijen denken in termen van een contract, terwijl Defensie vooral denkt in termen van een coalitie. Dit verschil beïnvloedt hoe partijen communiceren, beslissingen nemen en succes definiëren. Succesvolle samenwerking vraagt daarom om bewustwording van deze uiteenlopende beelden en om het creëren van een gedeeld referentiekader waarin zowel juridische zekerheid als operationele samenwerking een volwaardige plaats krijgen.

## Onderzoek naar publiek-private samenwerkingen bij Defensie

Om een diepgaande analyse te maken is de case-study-methode ingezet waarbij drie cases zijn onderzocht. Twee cases waarbij de opschaling van de samenwerking succesvol is verlopen en één waarbij dat niet het geval was.

Of de opschaling succesvol is verlopen, is beoordeeld aan de hand van drie criteria. Deze criteria zijn ontleend aan de voordelen die R. Muthoka et al en L. Wang et al. beschrijven van het aangaan van respectievelijk een strategische alliantie en een PPS.<sup>18</sup> Om te spreken van een succesvolle samenwerking moet zijn voldaan aan twee van de drie criteria. Aan het criterium van institutionele inbedding en continuïteit moet sowieso voldaan worden om te spreken van een succesvolle samenwerking. Naast deze criteria zijn ook alleen samenwerkingen geselecteerd die bijdragen aan het concept van de schaalbare krijgsmacht op het gebied van personeel of materieel. Cases met een infra-

De verschillende beelden die organisaties hebben, spelen een belangrijke rol in de samenwerking tussen Defensie en private partijen

structurele focus zijn buiten beschouwing gelaten.

Het eerste criterium is institutionele inbedding en continuïteit. Hiermee wordt verankering van een experiment of pilot als volwaardige samenwerking in bestaande structuren en bestaand beleid van het ministerie van Defensie bedoeld waardoor het leveren van een publieke faciliteit, zoals vrede en veiligheid, mogelijk wordt.

Het tweede criterium is een vergroting van het bereik. Dat is het geval wanneer vanaf het begin van de samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een experiment of pilot, meer private partners, krijgsmachtdelen of subonderdelen daarvan toe zijn getreden tot de samenwerking. Hierdoor wordt een tekort aan capaciteit voor het ministerie van Defensie voorkomen.

18 Muthoka et al, 'What Sustains Performance?', 113–123; L. Wang et al, 'A systematic approach', 1127–1145.

Het derde criterium is het vergaren van kennis. Hiervan is sprake wanneer opschaling van de samenwerking heeft geleid tot nieuwe werkwijzen, technologieën of modellen die effectiever zijn dan de bestaande.

### Case 1 – Ecosysteem Logistiek

De eerste succesvolle case is het Ecosysteem Logistiek. De verdediging van bondgenootschappelijk grondgebied is logistiek gezien een veeleisende taak. De capaciteiten die voor het uitvoeren van deze taak nodig zijn, zijn echter niet doorlopend volledig benodigd. Daarnaast is doorlopende inzet van alle capaciteit niet noodzakelijk, enorm kostbaar en in een krappe arbeidsmarkt onhaalbaar. In het samenwerkingsverband wil Defensie gaan samenwerken met de logistieke en transportsector op het gebied van personeel, materieel en kennis. Hierdoor kan Defensie, wanneer nodig, een beroep doen op de logistieke en transportpartners om de instandhouding van één brigadetaakgroep, via land, over een afstand van 1500 kilometer voor de duur van maximaal één jaar te ondersteunen. Het Ecosysteem Logistiek bevindt zich nog in de planvormende fase. De aanbesteding moet nog starten.

Deze samenwerking voldoet aan alle criteria. Ten eerste is de continuïteit gewaarborgd doordat de behoeftesteller van de samenwerking ook de middelen beschikbaar stelt vanuit een investeringsprogramma. Ten tweede is het bereik vergroot. Er is gestart met een verkenning met 10 bedrijven. In de aanbesteding is plek voor 30 bedrijven. Ten derde is veel kennis vergaard over de werking van een ecosysteem. Ieder defensieonderdeel is betrokken bij de opzet van het Ecosysteem Logistiek.

Het verkenningsrapport van Meijers et al is gebruikt om antwoord te geven op enkele interviewvragen.<sup>19</sup> Daarna zijn in een interview met brigadegeneraal Henny Bouman de vragen beantwoord of uitgediept die niet (voldoende) uit de projectdocumentatie opgemaakt konden

worden. De brigadegeneraal was in de functie van Souchef Materiële Gereedheid jarenlang betrokken bij de ontwikkeling van het Ecosysteem Logistiek.

### Case 2 - HIVE Aerospace Collective

De tweede succesvolle case is HIVE Aerospace Collective. De samenwerking bestaat al sinds 2011, onder verschillende benamingen, maar sinds 2025 is verder gegaan onder de naam HIVE Aerospace Collective, hierna HIVE. Dit is een samenwerking tussen Business Park Aviolanda (BPA), Air Support Command (ASC) en 17 bedrijven. Beoogd wordt samen te werken op het gebied van onderhoud, reparatie, revisie en upgraden van militaire vliegtuigen en helikopters en op het gebied van het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel. Voor Defensie is deze samenwerking van belang om in een verhoogd dreigingsspectrum de genoemde werkzaamheden te kunnen opschalen. Hiervoor is een bundeling van capaciteiten nodig.

Deze samenwerking voldoet aan alle criteria. Ten eerste is de continuïteit gewaarborgd door het inrichten van een business development afdeling. Daarnaast is een document opgesteld en verstuurd aan de luchtmachttop waarmee een extra aanzet is gegeven om de samenwerking commandant-onafhankelijk te maken. Ten tweede is het bereik vergroot. Recent is het contract getekend voor het toevoegen van een nieuwe partij aan de samenwerking die het onderhoud aan haar vliegtuigen laat doen bij HIVE. Daarnaast is een andere bestaande samenwerking uitgebreid met 3D-printing van vliegtuigonderdelen, een belangrijke ontwikkeling voor de toekomst. Ten derde is kennis vergaard over hoe de samenwerking met private partijen sneller en beter kan. Ook is geleerd welke samenwerkingsvormen succesvol zijn en welke criteria daarbij een rol spelen.

De 'Overkoepelende samenwerkingsovereenkomst Cluster Woensdrecht' is gebruikt om een eerste indruk te krijgen van de samenwerking. Om dit beeld te verdiepen zijn twee interviews afgenomen. Het eerste interview is afgenomen met commodore Erwin van Beljouw. Hij is van

<sup>19</sup> R. Meijers en D. Verhoef, *Verslag Verkenning Ecosysteem Logistiek*, Kirkman Company, maart 2020. Zie: [https://media-01.imu.nl/storage/kirkmancompany.com/17379/20200327-verslag-verkenning-ecosysteem-logistiek\\_def.pdf](https://media-01.imu.nl/storage/kirkmancompany.com/17379/20200327-verslag-verkenning-ecosysteem-logistiek_def.pdf).

2022 tot 2025 commandant van het ASC geweest en in die hoedanigheid betrokken bij de ontwikkeling van HIVE. Het tweede interview is afgenomen met Ivo van der Vlis. Als Managing Director leidt hij BPA sinds de zomer van 2023 om wereldwijd als hét vliegtuigonderhouds-cluster bij uitstek gezien te worden. Door interviews met beide functionarissen wordt een compleet beeld van de samenwerking verkregen.

### Case 3 - Sponsored Reserves

De niet succesvolle case is Sponsored Reserves. Ook deze samenwerking wordt gedreven door de behoefte aan opschaal mogelijkheden. Het 101 Geniebataljon van de landmacht moest na de inval van Rusland in Oekraïne snel opschalen. Om dit mogelijk te maken is het concept van Sponsored Reserves opgezet. In dit concept gaat Defensie een commerciële dienstverlenings-overeenkomst aan voor constructiecapaciteit (mens en middel) met civiele partijen, waarbij het individu onbezoldigd reservist is en voor militaire inzet betaald krijgt door de civiele werkgever. Hierdoor kunnen zowel de machines als de medewerkers van een civiele werkgever gebruikt worden als schaalbare capaciteit.

De samenwerking voldoet aan twee van de drie criteria, maar niet aan het criterium van institutionele inbedding en continuïteit. Er is bijvoorbeeld geen contract voor de lange termijn, maar telkens moet er een nieuw contract afgesloten worden. Het bereik is wél vergroot. In 2018 is gestart met één partij en inmiddels wordt samengewerkt met drie partijen. Tot slot is nieuwe kennis vergaard over werkmethodieken en samenwerking met civiele partijen.

Het artikel van Ruud Moeskops is gebruikt om antwoord te geven op enkele interviewvragen.<sup>20</sup> Daarna zijn in een interview met Moeskops de vragen beantwoord of uitgediept die niet (volgende) uit de projectdocumentatie opgemaakt konden worden. Moeskops, werkzaam bij kenniscentrum Genie, is een van de kartrekkers van Sponsored Reserves.

Het onderzoek kent beperkingen. Initieel was het de bedoeling om zowel twee succesvolle als

Defensie kan een beroep doen op de logistieke en transportpartners om de instandhouding van één brigadetaakgroep voor maximaal één jaar te ondersteunen

twee niet succesvolle cases te onderzoeken. Het is echter niet gelukt een tweede geschikte niet succesvolle case te vinden. Daarnaast zou het krachtig zijn geweest als alle cases in dezelfde fase van ontwikkeling zaten. Met twee cases in fase 2 en één case in fase 3 is dat niet het geval. Bij de conclusies en aanbevelingen is met deze beperkingen rekening gehouden.

### Conclusies en Aanbevelingen

Uit de resultaten blijkt dat het succes van het Ecosysteem Logistiek verklaard kan worden door de aanwezigheid van alle onderzochte factoren, alliantiecapaciteiten en ex-ante controls. Moeilijker te verklaren is het verschil tussen HIVE, dat met beperkte alliantiecapaciteiten succesvol is, en Sponsored Reserves, dat met eveneens beperkte alliantiecapaciteiten niet succesvol is. Ook hebben beide samenwerkingen vier van de vijf ex-ante controls ingericht. De control structuur aanbrengen, ontbreekt bij beide. Een verklaring voor het verschil in succes kan de afwezigheid zijn van de factoren machts gelijkheid en het formaliseren van

20 R. Moeskops, 'Civiel-militaire capaciteitsontwikkeling in een "comprehensive approach"', *Militaire Spectator* 192 (2023) (12) 602.



*Militairen laden voertuigen op een trein. Het Ecosysteem Logistiek, waarbij Defensie een beroep kan doen op partners om één brigadetaakgroep, via land, over een afstand van 1500 kilometer voor maximaal één jaar te ondersteunen, is een voorbeeld van een succesvolle casus*

governance-structuren bij Sponsored Reserves, terwijl die wel aanwezig zijn bij HIVE.

Daarnaast valt op dat in het Ecosysteem Logistiek alle vier, in HIVE één en in Sponsored Reserves nul alliantiecapaciteiten aanwezig zijn. Het Ecosysteem Logistiek zit in fase 3 terwijl HIVE en Sponsored Reserves in fase 2 zitten. Deze bevinding lijkt te suggereren dat de aanwezigheid van alliantiecapaciteiten in brede zin en specifiek een sponsor in de top,

alliantiemanager en opleidingsprogramma de kans op het bereiken van een verdere fase vergroot.

Een andere aanwijzing voor het bereiken van een hogere fase is te vinden bij de ex-ante controls. De samenwerking in fase 3 (Ecosysteem Logistiek) heeft alle vijf de ex-ante controls ingericht. Terwijl de twee samenwerkingen in fase 2 (HIVE & Sponsored Reserves) vier van de vijf ex-ante controls hebben ingericht. De

control structuur aanbrengen, ontbreekt. Deze bevinding lijkt te suggereren dat de aanwezigheid van specifiek de control structuur aanbrengen de kans op het bereiken van een hogere fase vergroot.

Het succesvol opschalen van een PPS hangt samen met de fase waarin een samenwerking zich bevindt. Daarom worden niet alleen aanbevelingen opgenomen die zien op het vergroten van de kans op een succesvolle opschaling, maar ook die zien op het vergroten van de kans op het bereiken van een verdere fase.

Om de kans op succesvolle opschaling te vergroten wordt ten eerste aanbevolen om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de voorwaarden van Ansell en Gash.<sup>21</sup> Dit zijn: prikkels voor partners om deel te nemen, een voorgeschiedenis van eerdere samenwerking, goed leiderschap, machtsgelijkheid en formaliseren van governance-structuren. Omdat met name de aanwezigheid van de laatste twee factoren in de praktijk het verschil lijken te maken tussen een succesvolle en niet-succesvolle opschaling moet hieraan als eerste worden voldaan.

Om de kans op het bereiken van een verdere fase te vergroten wordt ten tweede aanbevolen om de alliantiecapaciteiten van De Man in te richten.<sup>22</sup> Dit zijn: een alliantie-afdeling, alliantiemanager, sponsor in de top van de organisatie, en opleidingsprogramma. Deze capaciteiten zijn nodig voor het gericht managen van de samenwerking. Omdat de laatste drie capaciteiten het verschil lijken te maken in het bereiken van een verdere fase wordt aanbevolen deze met voorrang in te richten.

Om de kans op het bereiken van een volgende fase te vergroten wordt ten derde aanbevolen om vóór de start van de samenwerking de ex-ante controls van Dekker in te richten.<sup>23</sup> Dit zijn doelen stellen, beloningssysteem opzetten, partnerselectie, vertrouwen opbouwen en structuur aanbrengen. Omdat voornamelijk de control structuur aanbrengen het verschil lijkt te maken in het bereiken van een verdere fase wordt aanbevolen deze als eerste in te richten.

Om uiteenlopende resultaten in de opschalfase van een PPS te voorkomen, is centrale sturing vanuit Defensie cruciaal. Als laatste wordt daarom aanbevolen dat het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) de leidende rol neemt door kaders te stellen, deze te communiceren, de condities, alliantiecapaciteiten en controls te monitoren en waar nodig bij te sturen. Zo kan DGB beleid, uitvoering en ondersteunende diensten zoals inkoop en financiën beter verbinden. Centrale sturing maakt de organisatie zichtbaarder en versterkt haar vermogen om van ervaringen te leren, doordat kennis uit eerdere publiek-private samenwerkingen centraal wordt verzameld en geanalyseerd. Zo wordt continu verbeteren mogelijk en de samenwerking met private partners versterkt.

Met een leidende partij binnen Defensie die toeziet op de beheersing van de opschaling van een publiek-private samenwerking wordt geborgd dat een toekomstige PPS een grotere kans heeft succesvol op te schalen. Zonder centrale coördinatie blijven initiatieven afhankelijk van de inzet van enkelingen, wat kwetsbaar maakt en de opschaling bemoeilijkt. De strategische wedergeboorte van publiek-private samenwerking binnen Defensie kan substantieel bijdragen aan de grote opgave waar Defensie voor staat. Door het implementeren van bovenstaande aanbevelingen wordt deze bijdrage mogelijk gemaakt. ■

21 Ansell en Gash, 'Collaborative Governance', 543–571.

22 De Man, *Alliantiebesturing*, 1-120.

23 Dekker, 'Control of inter-organizational relationships', 27–49.