

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING: KRACHTEN BUNDELEN OF MET HET PUBLIEKE BELANG AAN DE HAAL?

Maurits Sanders

1.1

INLEIDING

Publiek-Private Samenwerking (PPS) wordt zowel in de Nederlandse als in de Vlaamse bestuurspraktijk gezien als een belangrijk institutioneel middel om gestalte te geven aan de samenwerking tussen de overheid en particulieren. In beide landen wordt PPS algemeen toegepast en door de overheid zelf gestimuleerd (Rijksoverheid, 2017; Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking, 2017). In Nederland kondigt het kabinet-Rutte III in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' aan dat burgers en bedrijven actief moeten worden betrokken bij het aanpakken van grote maatschappelijke thema's. De Vlaamse regering heeft eveneens positieve verwachtingen van PPS. In de beleidsnota 'Algemeen Regeringsbeleid 2016-2017' stelt zij PPS voor als een kwaliteitsvolle en efficiënte wijze om beleidsdoelstellingen te realiseren. PPS spreekt vooral aan omdat zij zorg voor het waarborgen van het publieke belang¹ van overheidszijde verenigbaar maakt met aandacht voor ondernemersbelangen of maatschappelijke belangen die door particulieren worden behartigd. Informatie, financiële middelen en technische expertise worden gedeeld in de verwachting dat gemeenschappelijk doelen worden behaald die buiten het bereik van de afzonderlijke partners zouden zijn gebleven. De zorg voor voedselveiligheid, het verduurzamen van de energiehuishouding, het aanleggen van wegen en het tegengaan van financieel-economische criminaliteit zijn slechts enkele voorbeeldprojecten in de Nederlandse en Vlaamse bestuurspraktijk waarin de overheid samen met particulieren optrekt om publieke diensten in PPS-verband te vervullen (Rijksoverheid, 2017; Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking, 2017).

1 In de literatuur zijn verschillende perspectieven op het begrip publiek belang te vinden. Een veel geciteerde definitie is afkomstig van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hij omschrijft een publiek belang als een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt, op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt (WRR, 2000: 20).

Hoewel men in de praktijk geestdriftig is over het gebruik van PPS, blijkt uit een aantal recente wetenschappelijke studies in Nederland en Vlaanderen dat een dergelijke samenwerking ook een keerzijde heeft (Sanders, 2015; Hueskes e.a. 2016). Met name is er zorg over de wijze waarop PPS zich laat verenigen met de publiekrechtelijk gangbare opvattingen over legitimiteit van beleids- en besluitvorming door de overheid. Zo wijst Eversdijk op de nadelige effecten op publieke waarden die van PPS kunnen uitgaan, zoals verlies aan overheidszeggenschap, een verminderd transparante publieke besluitvorming en toenevende bureaucratie (Eversdijk, 2013: 555). Onderzoek van Sanders brengt naar voren dat er bij de inrichting van PPS onvoldoende oog is voor de democratische legitimiteit van de behartiging van de betrokken publieke belangen door de overheid en dat beleids- en besluitvorming in een dergelijk verband daardoor met uiteenlopende legitimiteitsrisico's gepaard gaat (Sanders, 2013: 162). Willems noemt knelpunten op het gebied van verantwoording en transparantie (Willems, 2014). Deze onderzoeksresultaten roepen de vraag op *of en zo ja, hoe private betrokkenheid in PPS kan worden ingezet dat het betrokken publiek belang daadwerkelijk wordt gediend, en wordt voorkomen dat particulieren het zich toe-eigenen.*

De onderlinge verwevenheid van de publieke en private domeinen vormt een thema dat zijn plaats heeft in het governance-debat.² In dit debat hebben verscheidene deelnemers zich laten inspireren door de bestuurskundige en bestuurlijk-juridische vragen die de interacties tussen de overheid en particulieren in het algemeen opwerpen. Volgens Heldeweg verwijst governance naar nieuwe stijlen van sturing die wellicht niet door de staatsrechtelijke spelregels worden verboden, maar wel de vraag oproepen of die spelregels en de doelen die daarmee worden nagestreefd, herijking behoeven (Heldeweg, 2006). Zijlstra beweert dat door het gebruik van particuliere organisaties bij de behartiging van publieke belangen, de grenzen aan de overheid kunnen vervloeien. Dat kan soms zo ver gaan dat dit tot onwerkbare constructies leidt (Zijlstra, 2008). Van Montfort meent dat we in een wereld leven waarin publieke en private belangenbehartiging in elkaar overlopen en dat deze verwevenheid consequenties zou moeten hebben voor de vormgeving van het openbaar bestuur (Van Montfort, 2008). Volgens Van der Wal e.a. kunnen door toenemende financiële en bestuurlijke afhankelijkheden tussen overheid en private partijen in het openbaar bestuur te bewaken waarden zoals efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit gaan conflicteren, zodat telkens opnieuw moet worden gezocht naar een nieuwe, tijdelijke en precare evenwichten daartussen (Van der Wal e.a., 2011). In het governance-debat wordt de betrokkenheid van particulieren bij het behartigen van publieke belangen uiteenlopend gekwalificeerd. Met deze bundel wordt getracht hierin voor PPS eenheid te krijgen. Deze eenduidigheid

2 Hoewel vele auteurs getracht hebben inhoud aan de term 'governance' te geven (zie onder meer: Rhodes, 1997; Kickert e.a., 1997), heeft dit allerminst tot een gedeelde opvatting geleid. Het gebruik van de term 'governance' is divers en de betekenissen die aan de term worden verleend lopen zeer uiteen (zie ook: Hajer e.a., 2004; Klijn, 2008: 13; Ruiter, 2008: 37).

is niet alleen vanuit wetenschappelijk oogpunt relevant. Eveneens is dit van betekenis voor bestuurders die gestalte willen geven aan PPS om beleid te realiseren en daarbij worstelen met de vraag hoe de overheid en private organisaties krachten kunnen bundelen, zonder dat particuliere belangen de realisatie van het publieke belang frustreren en evenmin sommige particuliere belangen (onevenredig) worden bevoordeeld, doordat zij wel en andere particuliere belangen niet in de bundeling worden betrokken.

1.2 VOORUITWIJZING

Na dit inleidende hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 2 door Sanders en Heldeweg een algemene typologie voor PPS uitgewerkt. De typologie is als een kader te gebruiken om de werking van PPS systematisch te bestuderen en op basis van de opgedane kennis, aanbevelingen te doen over de organisatie van PPS-projecten. Het kader kan worden toegepast bij samenwerkingsvraagstukken in uiteenlopende sectoren en biedt handvatten voor het onderbrengen van uitvoerende, beleidsvormende en/of besluitvormende taken in PPS. In hoofdstuk 3 stellen Eversdijk en Korsten de vraag of de toepassing van *design build finance maintain* (DBFM)-overeenkomsten bij rijksinfrastructurele projecten kan leiden tot een efficiënte borging van publieke belangen. Zij zullen onder meer ingaan op het publieke belang van wegbeheer in Nederland en aan de orde stellen of de betrokkenheid van particulieren in PPS met deze belangen wedijvert. PPS wordt eveneens veelvuldig ingezet in de utiliteitsbouw. Een systeem van outputindicatoren, monitoring en prestatieafhankelijke betalingen zouden volgens Reynaers het publieke belang in PPS moeten waarborgen. In hoofdstuk 4 gaat zij in op de werking van deze mechanismen bij *design build finance maintain operate* (DBFMO)-projecten. In hoofdstuk 5 bespreken Klijn en Koppenjan de invloed van het contract op de prestaties van PPS. Uit hun onderzoek blijkt dat er geen significante relatie bestaat tussen contractkenmerken en de prestaties van PPS-projecten. Zij relativiseren het belang dat aan contracten wordt gehecht en adviseren onderzoekers, overheden en private partijen om naar andere zaken dan de juridische structuur te kijken als ze willen weten hoe samenwerkingsrelaties moeten worden gemanaged. Verweij betreft in hoofdstuk 6 de stelling dat PPS niet moet worden gereduceerd tot één specifieke contractsvorm. Daarnaast pleit hij voor meer aandacht voor de relationele aspecten van PPS. Volgens Verweij zijn goede onderlinge verhoudingen van belang om het hoofd te kunnen bieden aan dynamiek en onzekerheid in langdurige samenwerkingsrelaties. In hoofdstuk 7 stellen Bult en Van Engen eveneens dat bij de organisatie van PPS niet alleen aandacht moet worden besteed aan controlemechanismen. Ook zij vinden dat relationele aspecten niet over het hoofd mogen worden gezien. Daarnaast zou in PPS niet alleen het gezamenlijk belang moeten worden nagestreefd, maar moet er ook voldoende ruimte zijn voor de moederorganisaties zodat zij een eigen agenda kunnen realiseren. Van den Hof behandelt in hoofdstuk 8 aan welke voorwaarden moet worden voldaan om het publieke belang aan private organisaties toe te vertrouwen. De overheid zou

daarvoor PPS als institutioneel systeem doelgericht moeten toepassen. Volgens Verhees vragen complexe ruimtelijke opgaven veelal om pragmatische oplossingen. Vormen van adaptieve planning zouden behulpzaam kunnen zijn bij het implementeren van deze oplossingsrichtingen. In hoofdstuk 9 gaat hij in op de mogelijkheden voor adaptieve planning in PPS. Van Est en Van Montfort bespreken in het hoofdstuk dat daarop volgt de resultaten uit een internationaal vergelijkende studie van rekenkameronderzoeken naar PPS. Naast kansen in termen van efficiëntie en innovatie, zijn er volgens hen risico's op het terrein van de democratische verankering en de democratische controle bij PPS. In hoofdstuk 11 besteden Ruiter en Sanders aandacht aan de risico's voor de democratische legitimiteit van publieke beleids- en besluitvorming die gepaard gaan met PPS. Zij presenteren een analysekader waarmee deze risico's voor verschillende verschijningsvormen van PPS in kaart kunnen worden gebracht. Willems, Verhoest, Van Dooren, Voets en Coppens gaan in hun bijdrage op zoek naar het publieke in PPS. Zij bespreken in hoofdstuk 12 tien lessen uit tien jaar PPS-ervaring in Vlaanderen en gaan daarbij in het bijzonder in op de rol van de overheid, die moet waken over de publieke meerwaarde in projecten. In hoofdstuk 13 stelt Heldeweg de ontwerpvrage centraal. Zijn normatief-institutionele verkenning is gericht op de ontwikkeling van ontwerprijchtheden ten behoeve van de keuze tot en vormgeving van PPS in concrete gevallen. In de bijdrage van Harmsen wordt vanuit het perspectief van het geldende bestuursrecht een juridische beschouwing gegeven op publieke belangenbehartiging door PPS. Hij behandelt in hoofdstuk 14 de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden Publiek-Private Samenwerking kan worden gekwalificeerd als een bestuursorgaan. Het antwoord op deze vraag is van belang om te bepalen of voor het handelen van het samenwerkingsverband bestuursrechtelijke rechtsnormen van toepassing zijn. In hoofdstuk 15 verkennen Steenhuisen en De Bruijne of PPS een samenwerkingsvorm is die kan bijdragen aan de energietransitie. In hun bijdrage verkennen zij de mogelijkheden voor een gewenste mix van publieke en private deelname in groengasprojecten. In hoofdstuk 16 bespreekt Schuldink de mogelijkheden van PPS in het aardbevingsgebied. Hij doet handreikingen om een regionale ontwikkelopgave gestalte te geven in PPS. Tot slot wordt in hoofdstuk 17 de balans opgemaakt en worden de belangrijkste bevindingen uit deze bundel op een rij gezet.

LITERATUUR

- Eversdijk, A.W.W. (2013). *Kiezen voor Publiek-Private Samenwerking*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hajer, M.A., Tatenhoven, J.P.M. van & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Heldeweg, M.A. (2006). *Rechtsvorming en governance*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hodge, G.A., Greve, C. & Boardman, A.E. (2010). Introduction: The PPP phenomenon and its evaluation. In G.A. Hodge, C. Greve & A.E. Boardman (eds.), *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Hueskes, M., Koppenjan, J. & Verweij, S. (2016). Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een review van veertien proefschriften. In *Bestuurskunde*, 25(2), 90-104.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E.H. (2008). 'It's the management, stupid!' *Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Montfort, C. van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Rijksoverheid (2017). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk>. Geraadpleegd op 16 augustus 2017.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Ruiter, D.W.P. (2008). De vormen van het recht. In M. van Genugten & M. Harmsen (red.), *De vorm behouden. Verslag van een levenswerk door Dick W.P. Ruiter*. Enschede: Ipskamp.
- Sanders, M.Ph.Th. (2013). *Publiek-private samenwerking in de Nederlandse energiesector. Vorm en legitimiteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Sanders, M.Ph.Th. (2015). *Publiek-private samenwerking: Kunst van het evenwicht*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (2017). <https://overheid.vlaanderen.be/wat-is-pps>. Geraadpleegd op 16 augustus 2017.
- Wal, Z. van der, de Graaf, G. & van Montfort, C. (2011). Introductie: Goed bestuur als management van spanningen tussen publieke waarden. In *Bestuurskunde*, 20(2), 2-4.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Willems, T. (2014). *Lost in diffusion? Democratic accountability in public-private partnerships*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Zijlstra, S.E. (2008). De grenzen aan de overheid. In S.E. Zijlstra, R.A.J. van Gestel & A.A. Freriks (red.), *Privaat bestuur?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.