

Promovendus Universiteit Maastricht:

Ervaring met publiek-private samenwerking na moeizaam begin, onder opeenvolgende kabinetten, gegroeid

Publiek-private samenwerking (PPS) houdt in dat overheidsbesturen, bouwbedrijven en banken een langjarig samenwerkingsverband aangaan voor het realiseren, financieren en onderhouden van publieke voorzieningen, zoals wegen, bruggen en tunnels. Een gangbare opvatting, dat met ingang van het tweede kabinet-Lubbers volop van privatisering en publiek-private samenwerking sprake is geweest, blijkt echter niet juist. Althans voor PPS. Dat blijkt uit de eerste grote studie naar een kwart eeuw PPS bij rijksinfrastructurele projecten in Nederland, verricht door **Arno Eversdijk. De auteur, in het dagelijks leven werkzaam bij Rijkswaterstaat (RWS), hoopt op 12 juni 2013 aan de **Universiteit Maastricht** te promoveren op de dissertatie *'Kiezen voor publiek-private samenwerking'*.**

Het streven naar PPS was aanvankelijk veelbelovend. Het regeerakkoord uit 1986, de basis van het tweede kabinet-Lubbers, maakte gewag van de wenselijkheid van méér PPS. Sinds dat jaar ontbrak het onderwerp PPS bijna nooit in volgende regeerakkoorden. Vaak stond er in dat méér PPS moest plaatsvinden. Parlementaire druk versterkte dat streven naar 'meer PPS' bij infrastructurale werken. Tweede Kamerleden, van welke partij dan ook, zaten er bovenop en konden vanuit wisselende motieven PPS rechtvaardigen: meer geld uit de staatskas besparen, het bedrijfsleven laten wennen aan wat internationaal meer voorkomt (lees: PPS) en het meer benutten van private creativiteit in projecten. De opgeschroefde verwachtingen zijn echter voor de millenniumwisseling maar heel beperkt waargemaakt. Want het aantal PPS-projecten voor het realiseren van infrastructuur was toen - ondanks de retoriek van 'kunnen, willen en moeten' - nog beperkt. Het parlement kon geen vuist maken; het was meer lam dan leeuw. Als er al eens een rijks PPS-project kwam, lag dat ver weg van de randstad en had het iets van een gebaar; een showcase om het toch eens te proberen. Wegaanleg met echt *hoge prioriteit* geschiedde tot ongeveer 2000 zelfs nooit via PPS. Later zou het ijs meer breken.

Wie stuurt?

Lag die aanvankelijk beperkte samenwerking met private partijen aan weerstand bij ambtenaren? Of wilden kabinetten bij nader inzien misschien niet zo? Of waren individuele ministers misschien lauw of bezig met de dingen van de dag? Of lagen decentrale overheden in de regio's dwars? Kortom, wie had het eigenlijk voor het zeggen?

De achterblijvende resultaten zijn veroorzaakt door een combinatie van deze factoren: lauwe ministers, een niet enthousiaste ambtelijke dienst en af en toe dwarse decentrale besturen. Er was aanvankelijk dus zeker enig 'gebrekkelijk ambtelijk enthousiasme' over wat in de regeerakkoorden stond.

Het proefschrift *'Kiezen voor publiek-private samenwerking'* maakt duidelijk waarom het aanvankelijk met PPS niet wilde vlotten. Daarvoor waren drie belangrijke – al kort aangeduide - redenen. 1) Ambtenaren van Rijkswaterstaat (RWS) waren niet enthousiast. Ze zagen in de komst van PPS een afbraak van hun werkwijzen, kennis en vaardigheden. PPS paste de eerste vijftien jaar na 1986 niet echt in de heersende RWS-cultuur. De fans van PPS zaten vóór 2006 duidelijk niet bij RWS. 2) Ook ministers van Verkeer en Waterstaat liepen niet met PPS te pronken. Ze hadden vaak andere prioriteiten dan de aanleg van een rijksweg door middel van PPS. Ze zouden het resultaat in hun ministersperiode bovendien niet meemaken (er viel geen sier te maken; 'geen lint te knippen'). Of ze vonden PPS een uitvoeringskwesitie, waarbij ze RWS hun gang lieten gaan. Bij voorbeeld minister Eurlings dacht er zo over. En tenslotte een derde factor: in de regio's was PPS wel eens minder geliefd, bijvoorbeeld omdat PPS bij rijksinfrastructuur grote bouwcombinaties aantrekt, waardoor aannemers uit de eigen regio weinig kans maken op bouw van onderdelen. Het op achterstand zetten van eigen - regionale - aannemers wilden provinciebesturen en gemeentebesturen liever niet.

Omslag

Toch was er een omslag. Na een sluimerende periode van 15 jaar symboolpolitiek kwam PPS namelijk na 2000 op gang, hoewel het aantal projecten tot 2011 beperkt bleef. De ministers Gerrit Zalm (Financiën) en Karla Peijs (Verkeer en Waterstaat) uit het tweede en derde kabinet-Balkenende zorgden ‘met dreiging’ voor een doorbraak. Ze wilden dat Rijkswaterstaat eindelijk afslankte en werk maakte van PPS. Vanaf die interventie hangt de vlag er anders bij. RWS heeft de draai naar meer PPS eindelijk gemaakt; moeten maken. En de kennis over hoe PPS mogelijk te maken, is toegenomen, hoewel er nog steeds wel externe kennis moet worden ingekocht.

In PPS wordt bij RWS momenteel minder dan vroeger een bedreiging gezien. De huidige verkeersminister, Schultz van Haegen, is positief want deze heeft een langere lijst van PPS-projecten laten opstellen dan een van haar voorgangers ooit deed. Begrijpelijk sinds pogingen tot het echte bezuinigen onder de kabinetten Rutte-I en -II begonnen.

Tanker van koers laten veranderen gaat moeizaam

Uit het onderzoek blijkt dat een grote draai naar meer PPS een enorm veranderingsproces is dat blijkbaar tijd nodig heeft alvorens het op gang komt en voltooid wordt. Het beeld van de rijksoverheid als een tanker die slechts langzaam van koers kan veranderen (ooit geformuleerd door onderwijsminister Jos van Kemenade), blijkt niet alleen voor onderwijsveranderingen maar ook voor publiek-private samenwerking op rijksniveau een juist beeld. Maar bij onderwijsvernieuwing draaiden de bewindslieden nog aan het stuur van de tanker, bij PPS was dat zelfs een tijd niet het geval. Immers, een regeerakkoord blijkt nog niet vanzelfsprekend een directe stuuraanwijzing. Toen echter de ministers Zalm en Peijs in de periode mei 2003-febr. 2007 naar het stuurwiel grepen, voer het schip, Rijkswaterstaat geheten, méér in de richting van PPS.

Financiële meerwaarde argument pro PPS, maar reken je niet rijk

Eversdijk onderzocht het publieke keuzeproces rondom PPS gedurende een kwart eeuw op zowel politiek-bestuurlijk als op ambtelijk (project-) niveau. Vanuit welke motieven en overwegingen kiezen overheidsbesturen eigenlijk pro of contra PPS, waarom voor een bepaalde PPS-vorm en hoe gebeurt dat eigenlijk in de bestuurspraktijk? Om deze en andere vragen te beantwoorden, zijn alle Kamerstukken bekeken en tal van debatten geanalyseerd, is met een aantal politiek-bestuurlijke en ambtelijke hoofdrolspelers uit de verschillende tijdvakken gesproken en zijn zes casestudies verricht van projecten waarbij PPS wel of niet van de grond kwam.

Eversdijk stelt onder meer vast dat projectinhoudelijke motieven door ambtenaren vaak naar voren worden gebracht om de keuze pro of contra PPS te rechtvaardigen. ‘Dat een project met een financiële meerwaarde voor PPS altijd tot PPS leidt, blijkt echter een naïeve gedachte’, aldus Eversdijk. Publieke bestuurders komen vaak met een *andere* rechtvaardigingsgrond waarmee ze hun keuze pro of contra PPS ondersteunen. Ze kozen de afgelopen kwart eeuw bij infrastructurele projecten nogal eens voor andere overwegingen dan financiële, zoals een afslanking van Rijkswaterstaat bewerkstelligen of het verwerven van steun uit de regio voor een project. Of PPS financieel aantrekkelijk was en zal zijn, was voor hen lang niet altijd de eerste prioriteit. Blijkbaar was er toen vaak nog budget genoeg om een algehele staatsfinanciering van een infrastructureel werk te realiseren en hoefde een project niet op de financiën stuk te lopen. Inmiddels ligt dit anders. De huidige verkeersminister probeert daarom wel in te zetten op PPS met financiële meerwaarde, maar heeft te maken met enkele crises, zoals de bankencrisis. Is daarom de succeskans voor haar (niet) groot?

Eversdijk constateert in zijn onderzoek dat de berekende financiële voordelen van PPS omgeven zijn met onzekerheden en aannames. ‘Enige voorzichtigheid rondom het toepassen van het meerwaarde-principe is dus wel op zijn plaats’, aldus Eversdijk. Of een verwachte financiële meerwaarde vervolgens ook

daadwerkelijk per project wordt behaald, en niet verdampt tijdens de looptijd van een project, was nog niet vast te stellen. Publieke besluitvormers en parlementen moeten zich dus niet rijk rekenen wanneer zij kiezen voor PPS.

Promovendus en promotor

A.W.W. (Arno) Eversdijk (1972) studeerde bestuurskunde aan de Open Universiteit en is senior-inkoopmanager bij Rijkswaterstaat.

Promotor prof. dr. A.F.A. (Arno) Korsten is thans honorair hoogleraar aan de Universiteit Maastricht (fac. rechten) en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland.

Inlichtingen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met: aww.eversdijk@kpnmail.nl.

'*Kiezen voor publiek-private samenwerking*' is een uitgave van BoomLemma. Het boek is verkrijgbaar via www.boomlemma.nl en in de reguliere boekhandel.