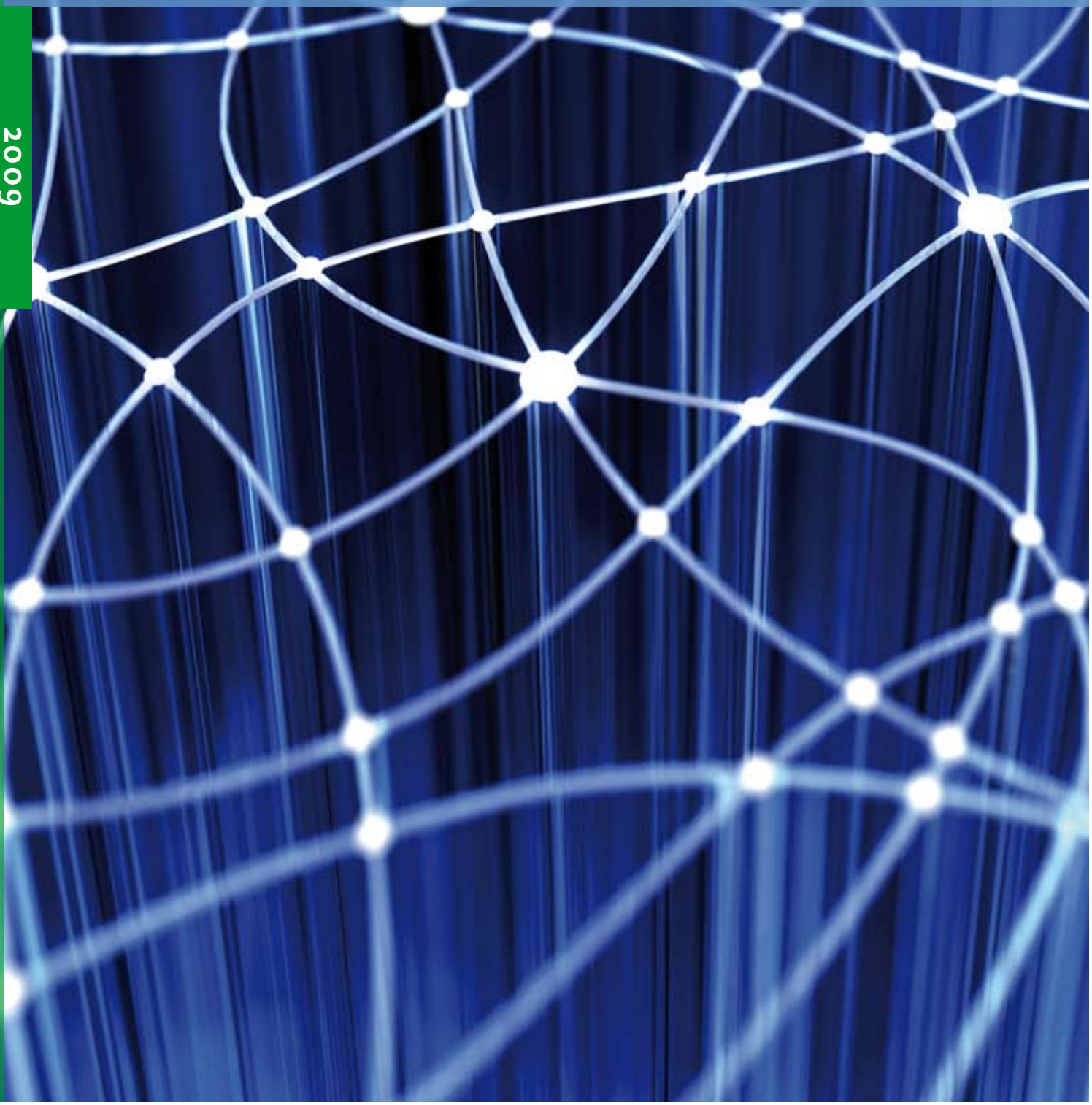
Algemene Rekenkamer

Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden

Achtergrondstudie

2009



Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

31 887 Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden

Nr. 1 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 2009

Hierbij bieden wij u de op 3 februari 2009 door ons vastgestelde achtergrondstudie «Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

KST128037A
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

31 887 Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden

Nr. 2 **RAPPORT**

Achtergrondstudie

Inhoud

Samenvatting		**5**
1	**Aanleiding en opzet**	**9**
2	**Veranderingen in financiële relaties**	**10**
2.1	Twee belangrijke ontwikkelingen	10
2.1.1	Toenemend gebruik van privaatrechtelijke rechtsfiguren	10
2.1.2	Meer publiek-private samenwerking (pps)	11
2.2	Breder inzetten bestaande financiële instrumenten	13
2.3	Toegenomen complexiteit in (financiële) relaties	13
3	**Keuze voor de financiële relatie**	**17**
3.1	Afweging: welke financiële relatievorm?	17
3.2	Privaatrechtelijke rechtsfiguren	17
3.2.1	Contracten	17
3.2.2	Stichtingen	18
3.3	Publiek-private samenwerking	18
3.3.1	Pps-concessies	18
3.3.2	Pps-allianties	19
4	**Enkele vraagstukken**	**20**
4.1	Mogelijke belangentegenstellingen	20
4.2	Toezicht en projectmanagement	20
4.2.1	Aandacht voor toezicht en projectmanagement	20
4.2.2	Toezicht en projectmanagement in de praktijk	21
4.3	Rolconflicten bij de overheid	22
4.4	Deskundigheid	23
5	**Publieke verantwoording**	**25**
5.1	Begroting en verantwoording	25
5.2	Naar een andere begrotings- en verantwoordings-systematiek?	25
6	**Bredere blik: belangrijkste resultaten werk-conferentie**	**27**
6.1	Verbinding, vervlechting en vervaging	27
6.2	Vergruizing van de staat en Europese staats-vorming	27
6.3	Praktijkervaringen	28
6.4	Legitimatie en autorisatie van de rijksfinanciën	28
7	**Ten slotte**	**30**
	Literatuur	**31**

KST128037B
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

SAMENVATTING

Aanleiding en onderzoeksvraag

In de laatste decennia is de overheid een andere rol in de samenleving gaan vervullen bij de uitvoering van publieke taken en behartiging van publieke belangen. Ze voorziet niet langer zelf in allerlei publieke diensten, maar laat dat in toenemende mate over aan zelfstandige instellingen en vervult daarbij een meer faciliterende, voorwaardenscheppende en stimulerende rol. Er is meer marktwerking en een toenemende internationalisering. Het publieke domein is door deze ontwikkelingen diffuser geworden en het onderscheid tussen publiek en privaat minder scherp.

Deze ontwikkelingen waren voor de Algemene Rekenkamer aanleiding voor een achtergrondstudie naar of en hoe de verander(en)de rol van de overheid en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke arrangementen doorwerken in de financiële relaties van de overheid met derden die publieke belangen realiseren met publiek geld. En daaraan gekoppeld wat de gevolgen zijn voor verantwoording en toezicht door het Rijk.

Veranderingen in financiële relaties

In onze achtergrondstudie hebben we geen echt nieuwe vormen van financiële relaties tussen Rijk en derden gezien. Wel constateerden we twee belangrijke ontwikkelingen:

1. Een toenemend gebruik van privaatrechtelijke rechtsfiguren door de overheid: convenanten en contractuele opdrachten in plaats van subsidies en uitvoering van overheidsbeleid door privaatrechtelijke organisaties, vooral stichtingen.
2. Meer publiek-private samenwerking (pps) in de vorm van het pps-concessiemodel (een vorm van innovatieve aanbesteding) voor aanleg van wegen en gebouwen en het pps-alliantiemodel (geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen publieke en private partijen) voor gebiedsontwikkeling, maar ook op terreinen als innovatie, veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en water.

De ontwikkelingen leiden vaak tot zeer complexe financiële relaties tussen Rijk en derden. Daarbij gaat het om complexe relaties tussen publieke en private geldstromen, complexe relaties tussen actoren en complexe juridische constructies.

De omvang van de veranderingen is heel lastig te bepalen, vooral omdat de departementale begrotingen, met uitzondering van die van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), geen inzicht geven in de individuele financiële relaties.

We constateerden dat het lang niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde vorm van de financiële relatie wordt gekozen. Een zorgvuldige afweging en onderbouwing zijn echter wel belangrijk, omdat de rechtsgevolgen van de verschillende financiële relaties en de verantwoordelijkheden van en mogelijkheden om te sturen voor de minister verschillend zijn.

Enkele vraagstukken

De ontwikkelingen leveren een aantal vraagstukken op over de positie van het Rijk in de financiële relaties.

Een eerste vraagstuk is het bestaan van mogelijke belangentegenstellingen tussen publieke en private partijen. Het is belangrijk dat verantwoor-

delijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende partijen (publiek en privaat) duidelijk zijn verdeeld en vastgelegd. De staat moet een veelheid aan publieke doelen verwezenlijken en die kunnen conflicteren met de winstgerichtheid van de private sector. In onze achtergrondstudie kwamen we gevallen tegen waarin de betrokken publieke en private partijen en ook de publiek-private organisatie zelf verschillende opvattingen hadden over rol en taak van de joint venture.

Een tweede vraagstuk is de vormgeving van toezicht en projectmanagement. Ook wanneer door tussenkomst van derden of in een pps-constructie publiek geld wordt aangewend voor het bereiken van publieke doelen is het belangrijk dat de minister zicht houdt op de uitvoering en kan bijsturen wanneer dat nodig is. De samenloop van publieke en private geldstromen en de combinatie van private en publieke rechtsvormen in de veranderingen in financiële relaties brengen voor toezicht en projectmanagement een aantal specifieke problemen met zich mee.
Zo is het, vooral bij complexe constructies, niet altijd zonder meer duidelijk wanneer en tot hoever een minister publiekrechtelijke bevoegdheden kan gebruiken. Een complicerende factor is ook dat bedrijfsvertrouwelijkheid de informatievoorziening door private partijen aan de minister kan beperken. Werken met externe financiers en onderaannemers vergroot dit probleem.

Een derde vraagstuk ligt in mogelijke rolconflicten bij de overheid. De overheid is in de nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen vaak tegelijk opdrachtgever, facilitator via regelgeving of financiering, regelgever/beleidsmaker (om publieke belangen te waarborgen) en risicodragend financieel deelnemer in een gezamenlijke organisatie. Het is belangrijk dat de overheid rolvast is en zorgt voor goede interne functiescheidingen als ze in verschillende hoedanigheden optreedt. In onze achtergrondstudie zagen we dat de verschillende overheidsrollen niet altijd goed gescheiden worden. De overheid houdt soms onvoldoende afstand van de private partijen, waardoor risico's ontstaan voor de behartiging van publieke belangen en integriteit.

Een vierde vraagstuk is de deskundigheid bij de departementen. In onze achtergrondstudie constateerden we dat hierin lacunes zitten en dat er vaak externe deskundigen worden ingeschakeld. Hierin lijkt ook deels een verklaring voor de veranderingen in financiële relaties te liggen: de overheid doet taken over aan private organisaties en werkt samen met private partijen omdat daar wel deskundigheid is, of wordt verondersteld. De afhankelijkheid van externe deskundigheid lijkt een zichzelf versterkend proces: naarmate de overheid meer externen inschakelt, neemt haar deskundigheid verder af en moet ze een nog groter beroep doen op externen. Naar ons idee is het heel belangrijk dat de overheid wat aan het probleem van (gebrek aan) deskundigheid doet. Het is belangrijk dat de overheid de regie houdt over projecten ook al is het, zoals bij pps, meer het management van een proces dan de uitvoering van een project. Er is kennis nodig om de afweging te kunnen maken welke financiële relatie of uitvoeringsconstructie het meest geschikt is, om oplossingen en adviezen van externen op waarde te kunnen schatten, en om tijdens de uitvoering toezicht te kunnen houden.

Democratische controle
De ministeries geven in hun begrotingen, jaarverslagen en andere Kamerstukken weinig informatie over financiële relaties. Vaak wordt niet duidelijk welke middelen binnen een opdrachtrelatie en welke binnen een

subsidierelatie worden uitgegeven. Ook is het erg lastig om een overzicht te krijgen welke «satellieten» om een ministerie heen «zweven» en welke publiek-private samenwerkingsverbanden een ministerie heeft.
Naar onze mening zouden de begroting en eventuele andere Kamerstukken meer inzicht moeten geven in de financiële constructies, de bedragen die erin omgaan en de risico's die ze met zich meebrengen.

De huidige systematiek van verantwoording over en toezicht op overheidsuitgaven in de Comptabiliteitswet en het normenkader van de Algemene Rekenkamer voor verantwoording en toezicht gaan uit van eenduidige, een-op-een financiële relaties tussen Rijk en derden.
Ontwikkelingen in financiële relaties, die vaak ook nog eens gecombineerd voorkomen, leiden tot een grote klontering van publiek en privaat geld en van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke relaties. Dit maakt het soms heel erg lastig, zo niet onmogelijk, om vast te stellen wat welke departementale geldstroom heeft opgeleverd. Ook de rechtmatigheid van de besteding is moeilijk vast te stellen tot aan de eindbestemming.

Dit roept de vraag op hoe de politiek bij complexe financiële relaties toch zicht en grip kan houden op de manier waarop het publieke geld wordt besteed en de publieke taak wordt uitgevoerd.

Naar onze mening ligt er een flinke uitdaging voor de departementen, de wetenschap en de politiek om te komen tot een manier van verantwoorden die recht doet aan de complexiteit van de financiële relaties en die toch goed inzicht verschaft in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheidsbestedingen.

Werkconferentie
Op 15 september 2008 sloten we onze achtergrondstudie naar veranderingen in financiële relaties af met een werkconferentie. De deelnemers herkenden en deelden het beeld van de ontwikkelingen zoals we hiervoor schetsten. In de inleidingen en in de discussie werd de problematiek in een breder perspectief geplaatst:

- Er is een steeds verdergaande verstrengeling van het publieke en private domein. Die is te omschrijven in drie begrippen: verbinden, vervlechten en vervagen. Het compromiskarakter van het openbaar bestuur maakt doelgerichtheid en afrekenbaarheid ingewikkeld. Het beeld van een rationele overheid die duidelijk SMART[1] geformuleerde beleidsdoelen stelt, tussentijds de realisatie ervan bekijkt, waar nodig beleid bijstelt en zich daarover ook nog juist verantwoordt, strookt daarom niet met de werkelijkheid.
- Nederland maakt gelijktijdig een aantal transformaties door. Er is, zo werd gesteld, sprake van een vergruizing van de staat en van Europese staatsvorming. De rol van Den Haag als single actor bestaat niet meer en komt ook niet meer terug. Dat betekent waarschijnlijk dat een systeem waarbij elke «publieke euro» tot de eindbestemming is te achterhalen, niet houdbaar is. Er moet een antwoord gevonden worden op de vraag wat nog toelaatbaar is, als het gaat om overheidsfinanciën. Controle op hoofdlijnen en zo ja, welke normen horen daar dan bij?
- De afgelopen dertig jaar is, zo stelden sommigen, de democratische legitimatie van de rijksfinanciën steeds verder uitgehold. De belangrijkste financiële besluitvorming zou buiten de wet en de politieke controle omgaan, onder andere doordat grote lumpsumbedragen aan instellingen op afstand van het Rijk worden gegeven. De vraag is hoe,

[1] Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

gegeven deze situatie, de lijn van daadwerkelijke politieke autorisatie voor beleid kan worden hersteld.
- In de praktijk heeft een publiek-private organisatie te maken met tegengestelde krachten en met onduidelijkheden over de verantwoordelijkheidsverdeling. Het zou helpen als bij het oprichten van een dergelijke organisatie een aantal vraagstukken vooraf beter wordt doordacht. Een rijksbreed kenniscentrum dat ondersteunt en adviseert bij de oprichting en de bestuurlijke inrichting van agentschappen, zbo's, stichtingen en publiek-private samenwerkingsvormen zou daarbij nuttig kunnen zijn.

De Algemene Rekenkamer zal haar onderzoek op dit terrein voortzetten en verdiepen.

1 AANLEIDING EN OPZET

De afgelopen twintig jaar zien we in West-Europa en ook in Nederland een verschuiving bij de uitvoering van publieke taken en de behartiging van publieke belangen van de overheid naar derden en naar de markt; van publiek naar privaat dus. Dit heeft te maken met een andere visie op de rol van de overheid: niet langer aanbieder van allerlei diensten in de samenleving, maar meer een faciliterende, voorwaardenscheppende en stimulerende rol. Ook is het onderscheid tussen publiek en privaat minder scherp geworden. Er is meer marktwerking en een toenemende internationalisering. Deze veranderingen zetten de laatste jaren verder door.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk om te volgen wat deze verschuiving van publiek naar privaat betekent voor toezicht op en verantwoording over wat toch publieke gelden zijn. We hebben daarom een achtergrondstudie gedaan naar het antwoord op de vraag of en hoe de verander(en)de rol van de overheid doorwerkt in de financiële relaties van de overheid met derden die publieke belangen realiseren met publiek geld. We hebben ook gekeken naar het antwoord op de vraag wat de gevolgen zijn voor verantwoording en toezicht door het Rijk.

We beschrijven eerst de veranderingen in de financiële relaties tussen het Rijk en derden (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 gaat over de keuze voor de financiële relatie die het Rijk met derden aangaat. In hoofdstuk 4 gaan we in op enkele vraagstukken, zoals toezicht, projectmanagement en deskundigheid. In hoofdstuk 5 beschrijven we of en hoe de financiële relaties zichtbaar worden in de begroting en verantwoording van het Rijk en gaan we in op de huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek van het Rijk. In hoofdstuk 6 geven we een samenvatting van de conferentie die we over het onderwerp van deze achtergrondstudie organiseerden. Hoofdstuk 7 ten slotte, bevat een korte afsluiting.

2 VERANDERINGEN IN FINANCIËLE RELATIES

2.1 Twee belangrijke ontwikkelingen

In onze achtergrondstudie constateerden we dat zich twee belangrijke ontwikkelingen voordoen in de financiële relaties tussen Rijk en derden:
- een toenemend gebruik van privaatrechtelijke rechtsfiguren door de overheid;
- meer publiek-private samenwerking.

We zien geen hele nieuwe vormen van financiële relaties tussen het Rijk en derden, wel veranderingen in bestaande vormen. Kenmerkend voor die veranderingen in de financiële relaties tussen Rijk en derden is een verschuiving van regulering naar transactie, van bestuursrecht naar privaatrecht en van verantwoordelijkheden, risico's en zeggenschap van de overheid naar zelfstandige organisaties en private partijen.

2.1.1 Toenemend gebruik van privaatrechtelijke rechtsfiguren

Het toenemend gebruik van privaatrechtelijke rechtsfiguren door het Rijk doet zich voor in twee vormen:
- privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen overheid en derden;
- uitvoering van beleid door privaatrechtelijke organisaties.

Privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen overheid en derden
In plaats van via de publiekrechtelijke vorm van subsidiëring gebeurt overdracht van middelen aan derden steeds vaker binnen privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen, zoals convenanten[2], contracten en opdrachten. Exploitatiesubsidies aan instellingen worden vervangen door bijdragen voor projecten en door financiering van concrete opdrachten.
De minister van VWS heeft deze verschuivingen expliciet tot uitgangspunt gemaakt van zijn subsidiebeleid (VWS, 2003). Ook bij andere departementen is deze verschuiving waar te nemen.

Het is lastig om de omvang van de veranderingen te bepalen. De departementale begrotingen, met uitzondering van die van het Ministerie van VWS, geven geen inzicht in de individuele financiële relaties van een departement, de precieze vormgeving daarvan en de hoeveelheid geld die er in omgaat.

Uitvoering van beleid door privaatrechtelijke organisaties
Beleid en uitvoering worden door departementen in toenemende mate weggezet in privaatrechtelijke organisaties. Meestal wordt hiervoor door of met medewerking van het departement een aparte rechtspersoon in het leven geroepen, doorgaans een stichting. Het gebeurt ook dat taken worden overgedragen aan bestaande privaatrechtelijke rechtspersonen. Een voorbeeld is de overgang in 2006 van het werk van de officiële vleeskeuringassistenten bij de keuring van vee in slachterijen van de Voedsel en Waren Autoriteit naar de B.V. Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector.

In zekere zin is er sprake van het doorzetten van de privatisering die aan het eind van de jaren 80 is ingezet. Er lijkt echter een belangrijk verschil te zijn: toen werden vooral *uitvoerende* organisaties in hun geheel «buiten een departement» geplaatst. Organisaties die zichzelf moesten financieren uit heffingen of tarieven, zoals de Rijksdienst voor Wegverkeer en het Kadaster. Nu worden dichter tegen het beleid aanliggende taken en/of

[2] «Convenanten zijn schriftelijke afspraken tussen de centrale overheid en een of meer wederpartijen, gericht op verwezenlijking van overheidsbeleid.» AZ, 2003.

stukjes van de organisatie in een privaatrechtelijke organisatie ondergebracht, zoals advisering over scholenbouw in de Stichting Servicecentrum Scholenbouw. Het Rijk blijft dan wel zorgen voor bekostiging uit subsidies en/of opdrachten of soms voor bekostiging in natura in de vorm van het om niet ter beschikking stellen van personeel en materieel.

In 2005 heeft het Ministerie van Financiën een overzicht opgesteld van stichtingen die de staat in de periode 1991–2003 heeft opgericht, medeopgericht of doen oprichten (Financiën, 2004). In totaal waren dat er 209, waarvan er 41 in 2003 weer waren ontbonden. De stichtingen hadden een gezamenlijk budget van € 2,3 mld. waarvan € 1,6 mld. afkomstig was uit publieke middelen.

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 moet een minister vooraf overleg voeren met de Algemene Rekenkamer over het oprichten, medeoprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de staat. Er worden om die reden tien tot vijftien nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen per jaar voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer.
We hebben gezien dat de lijst van het Ministerie van Financiën en de aanmeldingen bij de Algemene Rekenkamer samen geen compleet overzicht opleveren van alle «overheidsstichtingen». Want bijvoorbeeld bij een inventarisatie van stichtingen op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken, kwam de Algemene Rekenkamer stichtingen tegen die niet op het overzicht van het Ministerie van Financiën staan en andersom.
Even googelen op het trefwoord «kenniscentrum» levert bovendien een veelheid aan stichtingen op die zonder bemoeienis van het Rijk, financieel of anderszins, niet zouden bestaan of zouden zijn opgericht. In de werkzaamheden van die centra lijkt veel overlap te zitten. We hebben de indruk dat met de plaatsing van taken buiten het departement ook de coördinatie in de uitvoering van die taken minder wordt. Een oorzaak daarvoor kan zijn dat instellingen elk afzonderlijk tegenover het «betalende» departement hun bestaansrecht (moeten) waarmaken.

2.1.2 Meer publiek-private samenwerking (pps)

In pps-projecten werken overheid en private partijen samen bij het realiseren van publieke doelen. Bij pps kunnen we twee hoofdvormen onderscheiden (Algemene Rekenkamer, 2002, p. 8–9[3]), die soms in combinatie voorkomen:
- het pps-concessiemodel;
- het pps-alliantiemodel.

In de rijksbegroting en in beleidsstukken wordt vaak gesproken over publiek-private samenwerking. Het is ons niet altijd duidelijk of daarvan dan ook daadwerkelijk sprake is in de hier besproken zin. We hebben de indruk dat het begrip pps ruim wordt gehanteerd, omdat het eigentijds klinkt.

Het concessiemodel
Een concessie wordt wel gedefinieerd als «het door de overheid onder specifieke voorwaarden aan een derde opdragen van publieke diensten, waarbij die derde in belangrijke mate een exploitatierisico draagt» (EZ e.a., 2000). Voorbeelden zijn de «oude» concessies voor de post, telefoon, zoutwinning en aardgaswinning. Van recenter datum zijn de

[3] Deze hoofdindeling komen we ook elders tegen, bijvoorbeeld bij Bult-Spiering & Dewulf (2006) en Koppenjan & Leijten (2005).

concessies voor bijvoorbeeld het regionaal openbaar vervoer, mobiele telefonie en de HSL-Zuid.

We gaan hier verder alleen in op de «nieuwe contractvormen» voor zogenaamde innovatieve aanbestedingen, vooral van gebouwen en infrastructuur, waarbij in Nederland het zogeheten DBFM-model het meest gehanteerd wordt. Deze markeren een verandering in de financiële relaties tussen Rijk en derden.
In het concessie-/DBFM-model besteedt de overheid een geïntegreerd investeringsproject uit aan de markt: ontwerp (Design), aanleg/bouw (Build), financiering (Finance) en onderhoud (Maintenance). De overheid betaalt de gecontracteerde private partij niet voor het eindproduct (de weg, het gebouw), maar betaalt per geleverde dienst (beschikbaarheid of gebruik ervan) een vergoeding. Het concessiemodel gaat uit van langlopende (tussen twintig en dertig jaar) contracten (Algemene Rekenkamer, 2002, p. 8–9). Bij rijkshuisvesting wordt ook wel de term DBFMO gebruikt. De O (Operate) wordt toegevoegd, omdat de facilitaire diensten in deze sector veelal onderdeel van het contract zijn (Financiën, 2005, p. 4).
Voor de bouw en exploitatie van de pps-faciliteit wordt doorgaans een aparte rechtspersoon opgericht, een zogenaamd special purpose vehicle (SPV). De financiering daarvan gebeurt door banken en andere financiële instellingen.

In de praktijk heeft het concessiemodel een breed scala aan vormen, al naar gelang de overdracht van verantwoordelijkheden door de overheid aan de private partij (zie bv. Button, 2006, p. 2–3; EC, 2003, p. 16–26; Ministry of Finance Singapore, 2004, p. 5).

Het pps-concessiemodel komt in Nederland vooral voor bij de aanleg van wegen en bij de bouw van ministeries, scholen, gerechtsgebouwen en kazernes. Het Ministerie van Financiën publiceert een overzicht van de pps-projecten van het Rijk. Na een aarzelende start begin jaren negentig, toen twee tunnels in een pps-constructie zijn gebouwd, lijkt er nu een versnelling in het aantal projecten op te treden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had halverwege 2008 zeven pps-projecten en de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Defensie elk drie.

Het alliantiemodel
Bij pps-allianties gaat het om een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen publieke en private partijen. Vaak is dat een samenwerking om projecten te realiseren waarvan de definitieve inhoud en vorm nog niet vaststaan (dat is tevens een van de belangrijkste verschillen met het concessiemodel). In veel gevallen krijgt de samenwerking vorm in een aparte juridische entiteit, die bijna altijd privaatrechtelijk is.

Pps-allianties komen van oudsher veel voor bij gebiedsontwikkeling, maar ze zijn ook te vinden in de «groene» infrastructuur, de kennisinfrastructuur en op terreinen als innovatie, veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en watermanagement. Het zijn vaak door het Rijk (mede) opgerichte stichtingen, maar vrijwel alle in het Burgerlijk Wetboek genoemde privaatrechtelijke rechtsvormen worden gebruikt (Justitie, 2006, p. 39).

Ook pps-allianties komen in veel vormen voor. Ze kunnen worden onderscheiden naar de mate van overdracht van verantwoordelijkheden door de overheid aan de private partij van eigendom, beheer en onderhoud, delen van bedrijfsrisico en zeggenschap. De samenwerking

tussen publieke en private partijen kan op verschillende plaatsen in het special purpose vehicle tot uiting komen: in het aandeelhouderschap, in het bestuur, in de raad van toezicht, in een raad van advies.

2.2 Breder inzetten bestaande financiële instrumenten

In onze achtergrondstudie hebben we naast de traditionele financiële relaties – subsidies, leningen, garanties, deelnemingen, overdrachten om niet en betalingen voor goederen en diensten – geen echte nieuwe vormen gezien. Er zijn wel wat varianten van bestaande instrumenten, maar de financiële relaties op zichzelf bekeken zijn, voor zover we hebben kunnen nagaan, niet fundamenteel nieuw. Het lijkt er meer op dat in het gebruik van de traditionele financiële relaties een verschuiving van publiek naar privaat plaatsvindt en dat de bekende financiële instrumenten breder en op een andere manier worden ingezet in een nieuwe, veel complexere (bestuurlijke) context dan we gewend waren:

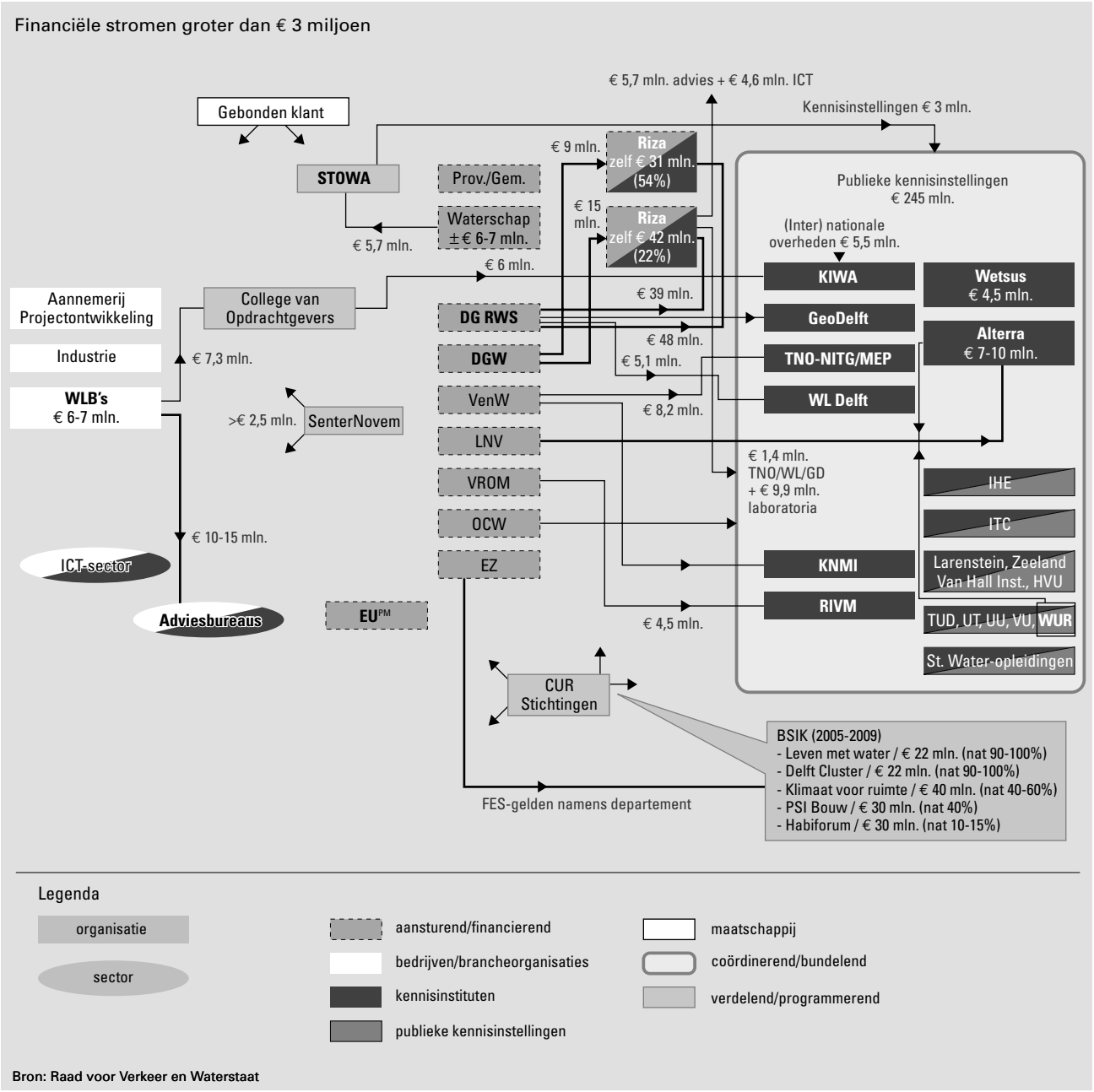
- Steeds veelomvattender en moeilijker meetbare taken worden in een pps-vorm of een andere, meer private vorm ondergebracht: niet alleen een welomschreven uitvoeringsopdracht, maar ook meer beleidsmatige doelstellingen.
- Er zijn meer combinaties van financiële relaties, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk (bijvoorbeeld subsidie en opdrachtengeld), en van verschillende financiële en bestuurlijke relaties (zoals een subsidie en een convenant in alle mogelijke samenstellingen).
- Er zijn meer combinaties van publieke en private financiering en van gedeelde verantwoordelijkheden, zowel tussen publieke en private partners als tussen publieke partijen (meerdere ministeries en/of andere overheden).
- Er is een toenemende «stapeling en klontering» van (financiële) relaties. Bijvoorbeeld meerdere pps-allianties op één beleidsterrein, die soms uit dezelfde, soms uit verschillende begrotingen geld ontvangen en die zelf ook weer met elkaar samenwerken of fungeren als «doorgever» van publiek (en privaat) geld aan andere pps-allianties.

2.3 Toegenomen complexiteit in (financiële) relaties

Bij elkaar leiden deze ontwikkelingen tot zeer complexe financiële relaties tussen het Rijk en derden: complexe relaties in publieke en private geldstromen, complexe relaties tussen actoren en complexe juridische constructies. Een voorbeeld van deze complexiteit zien we bij de kennis en innovatie in de watersector.
In 2005 heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat[4] een advies uitgebracht over kennis en innovatie in de watersector. In die sector komen veel (combinaties van) pps-allianties voor. De Raad brengt in zijn advies, voor zover mogelijk, de betreffende geldstromen in beeld (Raad V&W, 2005, p. 32–36). Uit de figuur (Raad V&W, 2005, p. 34) blijkt de complexiteit van de relaties tussen Rijk en derden.

[4] Een adviesorgaan dat de regering gevraagd en ongevraagd advies geeft over de hoofdlijnen van het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Figuur 1 **Kennis en innovaties in de watersector: geldstromen**



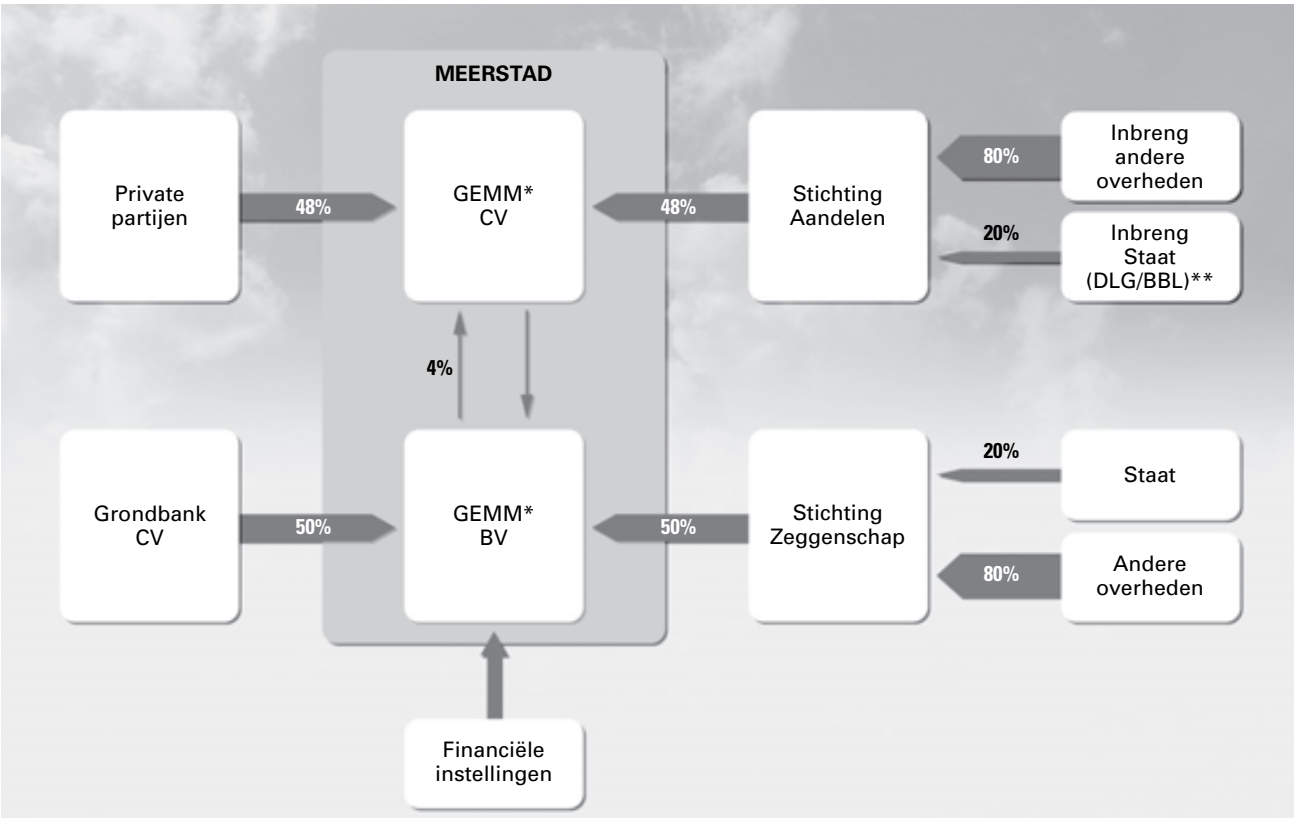
Bron: Raad voor Verkeer en Waterstaat

De Raad schrijft in zijn advies dat «[...] in de watersector veel rijksgeld in eerste instantie naar publieke kennisinstellingen gaat. Van daaruit wordt het geld (vaak op ondoorzichtige wijze) verder verdeeld over instellingen en bedrijven. Er is sprake van een enorme versnippering van middelen. Het lijkt wel alsof voor ieder onderwerp of probleem een orgaan bestaat dat de vraag articuleert, partijen bij elkaar brengt en onderzoek verricht. Kort gezegd komt het erop neer dat de gelden die voor kennisontwikkeling en innovatie beschikbaar zijn, niet maximaal worden benut, doordat het systeem onnodig complex is gemaakt [...].» (Raad V&W, 2005, p. 61). Een

vergelijkbare complexiteit lijkt zich ook op andere gebieden van kennis en innovatie voor te doen.

Juridisch complexe constructies, waarbij geldstromen van private en publieke partijen door elkaar lopen, zijn vooral te vinden bij pps-allianties voor gebiedsontwikkeling. Die maken vaak gebruik van een commanditaire vennootschap (cv) waarin de staat en/of andere overheden en private partijen vanwege aansprakelijkheids- en risicobeperking als stille vennoten deelnemen via aparte rechtspersonen (stichting of bv). Beherend vennoot van de cv is een nv of bv waarin ook de staat direct of indirect aandelen heeft. De inbreng van de staat loopt in deze constructie via de cv, terwijl de besteding via de bv plaatsvindt. Een voorbeeld van een dergelijke constructie is het gebiedsontwikkelingsproject Meerstad Groningen (een nieuw te ontwikkelen woongebied tussen (de stad) Groningen en Slochteren).

Figuur 2 **Gebiedsontwikkelingsproject Meerstad Groningen**



* GEMM = Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij Meerstad
** DLG/BBL = Dienst Landelijk Gebied / Bureau Beheer Landbouwgronden

Bij gebiedsontwikkeling zien we ook combinaties van pps-allianties en pps-concessies. Een voorbeeld is de ondertunneling van de A2 in Maastricht.

In de volgende hoofdstukken gaan we in op een aantal vraagstukken die kenmerkend zijn voor veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden.

3 KEUZE VOOR DE FINANCIËLE RELATIE

3.1 Afweging: welke financiële relatievorm?

Je mag verwachten dat het Rijk afweegt welke financiële relatievorm met een derde het beste past in een gegeven situatie. De voordelen van betrokkenheid van de private sector moeten opwegen tegen de risico's daarvan voor publieke belangen en publiek geld (INTOSAI, 2004, p. 5). En bij de keuze tussen subsidie of contractuele opdracht, het oprichten van een stichting of het inrichten van een pps-constructie, moet worden nagedacht over de consequenties voor de sturingsmogelijkheden van de minister.

Uit een in 2006 in opdracht van het Ministerie van Justitie verricht onderzoek bleek dat de argumenten die gemeenten en provincies aandragen voor de privaatrechtelijke taakbehartiging over het algemeen beperkt, vrij algemeen en oppervlakkig zijn (Justitie, 2006, p. 25–26). Het rapport concludeert dat de keuze voor de publieke of private weg te weinig gebaseerd lijkt op een fundamentele afweging van de voor- en nadelen van diverse opties. Voorbeelden, maar ook vooroordelen, spelen een niet onbelangrijke rol. Vaak werd, zonder kritische blik, het voorbeeld van een andere gemeente gevolgd of een advies gekopieerd. De rol en daarmee de afhankelijkheid van externen, zoals consultants, advocatenkantoren, fiscaal adviseurs en accountants, bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtsvormen door overheden bleek groot (Justitie, 2006, p. 29).
Hoewel we niet weten of al deze conclusies ook gelden voor het Rijk, zagen we dat ook daar de rol van externen groot is. En bij de casussen die we bekeken hebben, werd ook niet duidelijk welke afweging was gemaakt.

3.2 Privaatrechtelijke rechtsfiguren

3.2.1 Contracten

De minister van VWS heeft in zijn subsidiebeleid een expliciete motivering opgenomen voor de inzet van andere financiële instrumenten (zoals projectsubsidies en contractuele opdrachten) dan traditionele (instellings)-subsidies. Het motief hiervoor was dat het departement voor zijn geld concrete resultaten wil zien. Bij (instellings)subsidies is dat verband minder direct (VWS, 2003, p. 2).
Andere ministeries hebben geen algemeen beleid voor de inzet van bijvoorbeeld opdrachten. In vergelijkbare gevallen geven departementen soms programma- of projectsubsidies en soms opdrachten, zonder dat duidelijk is welke afweging is gemaakt.
Materieel is er vaak weinig tot geen verschil tussen een subsidie en een opdracht. We kwamen regelmatig tegen dat voorafgaand aan de subsidietoekenning uitgebreid door het ministerie met een instelling was onderhandeld over wat er voor de subsidie moet worden gedaan («geleverd»).

Het onderscheid tussen een betaling voor de levering van goederen of diensten en een subsidie, is echter juridisch wèl van betekenis. De kwalificatie «betaling» heeft namelijk gevolgen voor het recht dat van toepassing is, voor de vraag of btw verschuldigd is en voor de vraag of de opdracht openbaar dient te worden aanbesteed (Jacobs, 1999, p. 30–31). Verantwoording over en toezicht op de uitvoering van de opdracht moeten in een overeenkomst worden geregeld. Bij subsidies moet

rekening worden gehouden met het Europeesrechtelijke verbod op staatssteun en met de regels voor toekenning, toezicht, verslaggeving, afrekening en rechtmatigheid in de Algemene wet bestuursrecht en in de Comptabiliteitswet.
De vraag welk juridisch regime wanneer, waar en tot hoever van toepassing is, is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden. Zeker niet bij de veel voorkomende combinaties van subsidies met overeenkomsten of convenanten.

3.2.2 Stichtingen

In het Kader voor stichtingen uit december 2006 (Financiën, 2007) stelt het kabinet zich op het standpunt dat het Rijk slechts bij uitzondering betrokken moet zijn bij het oprichten van stichtingen. De relatie van de overheid tot een stichting moet in beginsel beperkt blijven tot het verstrekken van een subsidie.

In hoeverre dit kader wordt nageleefd is ons onbekend. Uit de door ons bekeken gevallen kunnen we geen algemeen voorkomend motief afleiden voor de oprichting van de rechtspersonen. Wel brengen departementen in op te richten privaatrechtelijke rechtspersonen vaak taken (met bijbehorend personeel) onder die ze voorheen zelf uitvoerden. Het lijkt departementen goed uit te komen om dat te kunnen doen in een periode van personele afslanking.

3.3 Publiek-private samenwerking

3.3.1 Pps-concessies

Het is rijksbeleid dat voor een project boven een bepaald bedrag bij rijkshuisvesting en fysieke infrastructuur al in de voorbereidingsfase wordt nagegaan of het project als een pps-project (concessie/DBFM) kan worden uitgevoerd. In Nederland gaat het om de vraag of de uitvoering van een project in een pps-constructie meerwaarde (financieel en kwalitatief) oplevert boven de traditionele aanbesteding, waarbij minder onderdelen van een project aan derden worden overgelaten. In andere landen, zoals de nieuw toegetreden EU-lidstaten, is het vaker het niet-belasten van het EMU-saldo reden om projecten in pps uit te voeren (Ruding, 2008, p. 27).

In haar advies (Ruding, 2008) stelt de commissie-Ruding dat in Nederland en in het buitenland gerealiseerde pps-projecten (DBFM) in de praktijk een significante meerwaarde opleveren over de hele levensduur van een project. De commissie schrijft deze meerwaarde toe aan de bijdrage van de private sector bij pps-constructies in de vorm van private financiering, gecombineerd met de hoge graad van efficiency, deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid van de private sector (Ruding, 2008, p. 7–8). De commissie betwijfelt of overheidsorganisaties voldoende zijn toegerust om de zware taken bij aanleg en onderhoud van infrastructuur optimaal te verrichten. Het gaat om technisch en juridisch ingewikkelde projecten, die veel specialistische deskundigheid, ervaring en continuïteit vereisen (Ruding, 2008, p. 8).

Tegenover dit positieve beeld staat dat in verscheidene (wetenschappelijke) publicaties, mede gebaseerd op empirisch onderzoek, vraagtekens worden gezet bij de meeropbrengst van pps (Mulder, 2004, p. 192; Bult-Spiering & Dewulf, 2006, p. 178; Koppenjan & Leijten, 2005, p. 147–148).

Voor de bepaling van de meerwaarde van de uitvoering in pps van een project is de waardering en de toedeling van de risico's aan de publieke en/of de private partners een bepalende factor. Een belangrijk risico waar bij projecten voor gebouwen en infrastructuur echter vaak onvoldoende rekening mee wordt gehouden is het heronderhandelingsrisico. Pps-contracten lopen doorgaans dertig jaar, soms nog langer. In die tijd veranderen onvermijdelijk de gebruikseisen van de op te leveren voorzieningen en moeten de contracten met het pps-SPV worden heronderhandeld. Uit onderzoek van de Engelse rekenkamer (NAO) en het IMF blijkt dat voor de publieke partij vaak zo onvoordelig uit te vallen dat de vooraf berekende meerwaarde van de pps-constructie verdampt (NAO, 2008).

3.3.2 Pps-allianties

In paragraaf 2.2.2 lieten we zien dat vooral bij gebiedsontwikkeling in pps-allianties complexe juridische constructies worden gebruikt. De reden hiervoor is doorgaans het beperken van risico's en mogelijke aansprakelijkheid. Het is echter de vraag of de overheid haar risico's bij pps-constructies daadwerkelijk kan beperken. Uiteindelijk gaat het immers om de ontwikkeling van een publieke voorziening en de levering van publieke diensten. Daarom zal de overheid zich meestal gedwongen zien op haar kosten de betreffende faciliteit te (laten) voltooien en/of de publieke dienst te verlenen, als het SPV bijvoorbeeld niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen en als financiers weigeren meer bij te dragen.
Bij pps-allianties buiten infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn doorgaans de veronderstelde veldkennis en deskundigheid bij de private partijen en hun mogelijke financiële inbreng voor de overheid reden om een pps-constructie aan te gaan. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen of die meerwaarde zich ook daadwerkelijk voordoet.

Bult-Spiering en Dewulf (2006, p. 195) geven overigens aan dat uit onderzoek naar voren komt dat de keuze voor een bepaald type pps-constructie (concessie en joint venture) vaak niet strategisch is. De keuze is veeleer gebaseerd op cultureel-historische ontwikkelingen of zelfs op toeval, zoals welke adviseur of financiële instelling betrokken was bij het eerste pilotproject. We zagen ook dat bij gebiedsontwikkeling, zoals bij Meerstad Groningen, de overheid vaak wel een alliantie met private partijen aan moet gaan vanwege de grondposities van projectontwikkelaars.

4 ENKELE VRAAGSTUKKEN

4.1 Mogelijke belangentegenstellingen

Bij de keuze voor een bestuurlijk arrangement en de daarmee samenhangende financiële relatie is het belangrijk dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende partijen (publiek en privaat) duidelijk zijn verdeeld en vastgelegd (INTOSAI, 2004; Van Vugt & ten Have, 2006). Het is belangrijk daarbij in het oog te houden dat de doelstellingen van de publieke en de private partijen kunnen conflicteren. De doelstelling van private partijen is in de regel het maximaliseren van winst. Tegenover die overzichtelijke doelstelling staat de complexe verzameling daaraan soms tegengestelde publieke belangen (CPB, 2001, p. 10).

Mogelijke belangenconflicten tussen publieke en private partijen doen zich in principe voor in alle pps-allianties. In onze achtergrondstudie kwamen we gevallen tegen waarin de publieke en private partijen en ook het SPV zelf verschillende opvattingen hadden over rol en taak van de betrokken joint venture. We zagen bovendien de conclusie bevestigd die Koppenjan en Leijten (2005) trokken uit een onderzoek naar een aantal infrastructurele pps-projecten, namelijk dat de overheid er geen oog voor heeft dat private partijen alleen zullen participeren als er gerede winstmogelijkheden en beheersbare risico's zijn.

4.2 Toezicht en projectmanagement

4.2.1 Aandacht voor toezicht en projectmanagement

Pas de laatste jaren wordt zowel bij de privaatrechtelijke rechtsfiguren als bij pps-constructies meer aandacht geschonken aan toezicht en projectmanagement. Onder toezicht verstaan we in dit rapport ook het monitoren, beheersen, of managen door de overheid van door derden uitgevoerde projecten of van contracten met derden.

Privaatrechtelijke rechtsfiguren
De Aanwijzingen voor convenanten (AZ, 2003) bevatten inhoudelijke voorschriften voor de vormgeving van convenanten en ook voor het toezicht erop. Vreemd genoeg is in de Aanwijzingen het regelen van alle zaken na de voorbereiding en vaststelling van het convenant, zoals monitoring, verslaglegging en tussentijdse wijzingen, facultatief. We weten niet in hoeverre de Aanwijzingen worden nageleefd.

Uit de toetsing door de Algemene Rekenkamer van nieuw op te richten privaatrechtelijke rechtspersonen kwam naar voren dat in de (concept)-statuten van vooral stichtingen weinig aandacht wordt besteed aan een goede inrichting van de governance van de organisatie (sturing, beheersing, verantwoording en toezicht). Er waren bijvoorbeeld gebrekkige functiescheidingen en verantwoording en controle waren onvoldoende geregeld. De betreffende statuten waren veelal opgesteld door advocaten- en notariskantoren. Kennelijk hebben die onvoldoende kennis van governance vooral bij stichtingen. Maar blijkbaar hebben ook de departementen onvoldoende deskundigheid om goede statuten op te (laten) stellen.

Publiek-private samenwerking
Voor pps-projecten wordt tegenwoordig meer dan vroeger in handleidingen en dergelijke het belang benadrukt van de operationele fase van projecten en van beheers- en managementsystemen (bijvoorbeeld EC, 2003, p. 34; NAO, 2006, p. 4; H.M. Treasury, 2006). Ook in de pps-voortgangsrapportage 2007 aan de Tweede Kamer gebeurt dat (Financiën, 2008). Ten slotte is er ook in de wetenschap een grotere belangstelling voor het management van pps-projecten (Bult-Spiering & Dewulf, 2006, p. 200).

Het DBFM-Handboek van het Ministerie van Financiën e.a. van januari 2008 besteedt echter nog weinig aandacht aan verantwoording aan en toezicht door de publieke partij(en) in een pps-constructie, en aan de eisen die goed contractbeheer/projectmanagement door de overheid met zich meebrengen. Het handboek is overigens ook door externe adviseurs dan wel advocatenkantoren opgesteld.

4.2.2 Toezicht en projectmanagement in de praktijk

In de literatuur wordt een tekort aan aandacht geconstateerd voor toezicht op projectniveau (Bult-Spiering & Dewulf, 2006, p. 24). Het Financieele Dagblad van 4 juli 2006 signaleerde bij gemeenten grote gebreken in het toezicht op de tientallen financiële en bestuurlijke participaties in stichtingen, vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen, die elke gemeente wel kent. Afspraken over de onafhankelijkheid van het toezicht bij deze «verbonden» partijen ontbraken in veel gevallen, evenals duidelijkheid over meetbare doelstellingen, evaluaties, verantwoording en tussentijdse bijsturing (FD, 2006).

Het is de vraag of dit ook (nog) opgaat voor het Rijk. Maar in 2002 constateerde de Algemene Rekenkamer tekortkomingen in het toezicht bij de HSL-Zuid, een pps-concessie (Algemene Rekenkamer, 2002, p. 32–33), en in 2005 zagen we in onze voorstudie naar pps-allianties dat de businesscase Amsterdam Zuidas niet inging op relevante aspecten van toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 9).

Informatieverwerving
Bij pps-projecten en ook bij privaatrechtelijke rechtsfiguren zijn er in principe bij de informatieverstrekking aan de overheid twee problemen (INTOSAI, 2004, p. 18–19):
- Het SPV kan dochterondernemingen of onderaannemers hebben die delen van zijn taak uitvoeren. Dat maakt het lastig om volledige informatie over het presteren van de SPV te krijgen.
- In het contract of in wet- en regelgeving kunnen bepalingen staan met een verbod op het delen van informatie, bijvoorbeeld vanwege bedrijfsvertrouwelijkheid. Bovendien is de overheid vaak maar één van de partners en kan ze uit dien hoofde niet meer informatie krijgen dan de andere (vaak private) partners.

De bij pps-allianties vaak gebruikte juridisch complexe (getrapte) constructies kunnen voor de informatieverstrekking aan de overheid problemen met zich brengen. Bij dergelijke constructies loopt die informatieverstrekking over meerdere schijven langs verschillende rechtspersonen en is het de vraag wie waarop kan worden aangesproken.

Over hoe toezichthouders op pps-constructies aan informatie komen, is (nog) weinig bekend. Ook in literatuur en evaluaties is daarvoor weinig tot geen aandacht.

Doelstellingen en afspraken
Bij pps-allianties hebben de publieke en private partners doorgaans verschillende doelen. Juist dan is het van belang dat de verschillende partners elkaar hun wederzijdse verwachtingen en doelen duidelijk maken (EC, 2003, p. 34) en goed afspreken welke eisen aan een project worden gesteld. Ook moeten de alliantiepartners afspreken hoe ze omgaan met het door elkaar lopen van publiek en privaat geld.

De veranderende financiële relaties komen veel voor op terreinen van kennis en innovatie. Vooral op die gebieden kan het lastig zijn om helder en concreet aan te geven wat de financiële relatie moet opleveren.

In de Aanwijzingen voor convenanten (AZ, 2003) is in Aanwijzing 7 bepaald dat in de preambule van of de toelichting bij een convenant de bedoelingen en verwachtingen van partijen zo duidelijk mogelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht. Verder moeten in het convenant de rechten en verplichtingen van partijen zo duidelijk mogelijk omschreven worden. In een aantal van de convenanten die we voor deze achtergrondstudie hebben bekeken, waren de doelstellingen en afspraken echter toch niet altijd helder.

Interventies/sancties
In de evaluaties van diverse toezichthouders en in de literatuur wordt (nog) weinig aandacht besteed aan de vraag of en hoe interventies en sancties worden beoordeeld op hun effecten.

We kunnen onderscheid maken tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden. Bij publiekrechtelijke interventiebevoegdheden kan de overheid eenzijdig optreden en binnen de bevoegdheden die de wet haar toekent, aanwijzingen geven. Bij een privaatrechtelijke overeenkomst heeft de overheid deze bevoegdheid in beginsel niet. Bij een dergelijke overeenkomst verbindt de overheid zich aan een alleen bij de civiele rechter afdwingbaar contract. De flexibiliteit en de handelingsruimte voor de minister zijn daardoor bij publiekrechtelijke sturing groter dan bij sturing door transacties met marktpartijen (EZ, 2005, p. 13–14).

Bij de veranderingen in financiële relaties is vaak sprake van gemengde publiek-private figuren (bijvoorbeeld subsidie met een convenant of subsidieovereenkomst). Dan zal deels een publiekrechtelijk regime van toepassing zijn en deels een privaatrechtelijk. Vraag is of, wanneer en tot hoe ver interventiemogelijkheden uit de verschillende regimes gebruikt kunnen worden.

4.3 Rolconflicten bij de overheid

Een complicerende factor bij pps-constructies en bij (mede) door het Rijk opgerichte privaatrechtelijke rechtspersonen is dat de overheid verschillende rollen heeft. Ze is vaak gelijktijdig opdrachtgever, facilitator via regelgeving of financiering, regelgever/beleidsmaker (waarborgen van publieke belangen) en financieel risicodragend deelnemer in een gezamenlijke onderneming. Tussen die verschillende rollen kan spanning bestaan. Bij elke rol horen andere verantwoordelijkheden en op al die verantwoordelijkheden kan de overheid worden aangesproken.

Hoogleraar bestuurskunde Termeer wees in haar inaugurele rede over het publiek-private samenwerkingsverband Greenport Venlo (een belangrijk tuinbouwcluster in de buurt van Venlo) op de verwarring die bij derden kan ontstaan over de rol van de overheid. «Voor maatschappelijke actoren is het regelmatig een verrassing of ze de overheid tegenkomen in de hoedanigheid van controller, onderhandelaar of facilitator.» (Termeer, 2006, p. 9–10).
Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur is het in het belang van de democratische controle dat «de overheid» intern haar rollen zo veel mogelijk scheidt (ROB, 2000, p. 35–36).

Uit onze achtergrondstudie komt naar voren dat deze goede functiescheiding er niet altijd is bij de overheid. Bij verschillende platforms, stichtingen en dergelijke zitten ambtenaren in het bestuur. Die organisaties rapporteren soms aan andere organisaties waar ambtenaren van hetzelfde departementsonderdeel in zitten. Vaak geeft dat departementsonderdeel ook subsidies of opdrachten, maakt het beleid en regelgeving en moet er ook verantwoording aan worden afgelegd. Functiescheidingen worden extra gecompliceerd door de vaak ingewikkelde organisatie- en relatievormen die voor publiek-private allianties worden gekozen.
Verder hebben we de indruk dat departementen zich sterk vereenzelvigen met projecten en organisaties, terwijl ze daar vanuit hun toezichts- of opdrachtgeversrol eigenlijk enige afstand van zouden moeten houden. Soms lijkt dit te maken te hebben met een gebrek aan reflectie op de eigen taak en rol van de overheid en een zekere voorkeur of bewondering voor bedrijfsmatig denken. Vermoedelijk is daarop ook de vaak prominente rol van externe adviseurs van invloed. Bovendien zitten publieke en private partijen in pps-allianties «dicht op elkaar».

4.4 Deskundigheid

In 2002 constateerde de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek naar de HSL-Zuid Infraprovider (Algemene Rekenkamer, 2002, p. 32–33) dat het Rijk voor zijn expertise voor een belangrijk deel afhankelijk was van (een beperkt aantal) externe adviseurs. In de voortgangsrapportage *Publiek-private samenwerking 2005* aan de Tweede Kamer constateerde de minister van Financiën dat in veel gevallen de opbouw van kennis binnen de vakdepartementen nog langzaam verliep (Financiën, 2005, p. 20). Er vond bij projecten dientengevolge nog steeds veel inhuur van externen plaats. Dat beeld komt ook naar voren in de voortgangsrapportage over 2007 (Financiën, 2008, p. 38–44).

De laatste jaren zijn op de departementen die veel met pps-constructies te maken hebben (Ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst, Ministerie van LNV/Dienst Landelijk Gebied en Ministerie van VenW/Rijkswaterstaat) kenniscentra voor pps opgericht. Desondanks wordt er nog steeds erg veel externe expertise ingehuurd, vooral bij complexe projecten zoals Amsterdam Zuidas.
Met deze pps-kenniscentra lijkt de kennis bij departementen te verschuiven van inhoudelijke, technische kennis naar meer procesmatige kennis. Maar ook als de overheid niet zelf uitvoert, is het voor goed projectmanagement van wezenlijk belang dat de departementen beschikken over adequate economische, juridische en vooral ook technische kennis. We constateerden in onze achtergrondstudie dat de departementen ook bij niet-pps-projecten voor de beantwoording van vragen over de vormgeving van een organisatie vaak een beroep moesten doen op externe deskundigen. De sterke afhankelijkheid van externen en het tekort aan

deskundigheid maakt de overheid kwetsbaar voor fraude, misbruik en niet-integer gedrag, ook van private partijen. De afhankelijkheid van externe deskundigheid lijkt een zichzelf versterkend proces: naarmate de overheid meer externen inschakelt, neemt haar deskundigheid verder af en moet ze een nog groter beroep op externen doen. Naar ons idee is het zeer belangrijk dat de overheid wat doet aan het probleem van (gebrek aan) deskundigheid.

5 PUBLIEKE VERANTWOORDING

5.1 Begroting en verantwoording

In de meeste departementale begrotingen en jaarverslagen is over de aard van de financiële relatie met derden bijna niets terug te vinden. Uitzondering daarop is de begroting van het Ministerie van VWS, overigens pas na herhaalde verzoeken daartoe vanuit de Tweede Kamer (bijvoorbeeld VWS, 2005). In de begroting 2008 van dit departement (VWS, 2007) staan bij de operationele doelstellingen gespecificeerde overzichten van de instellings- en projectsubsidies en de opdrachten, vaak op instellingsniveau. Bij de andere departementen blijft veelal onduidelijk wat de aard van de financiële relatie met derden is en zijn individuele bedragen niet gespecificeerd. Vaak wordt ook niet in andere documenten aangegeven hoeveel geld er precies in omgaat.

We hebben een aantal convenanten bekeken en vonden doorgaans geen bedragen in het convenant zelf of in de toelichting, hoewel dit wel in de Aanwijzingen voor convenanten is voorgeschreven (AZ, 2003, aanwijzing 8). Ook in de departementale begrotingen wordt veelal niet aangegeven of en van welke pps-constructies de departementen gebruikmaken en welke bedragen daarmee gemoeid zijn in het begrotingsjaar en in (eventuele) latere jaren. De begroting voor het Infrastructuurfonds is daarop een uitzondering: daarin worden per pps-infrastructuurproject ramingen gegeven voor de uitgaven tot het eind van het contract (Infrastructuurfonds, 2007). Of daarin ook reële waarderingen in geld van de risico's voor het Rijk verwerkt zijn, is ons niet duidelijk.
Het kabinet stuurt jaarlijks een voortgangsrapportage over pps-projecten in de infrastructuur en de bouw bij alle ministeries aan de Tweede Kamer (bijvoorbeeld Financiën, 2005 en 2008).
Het is van belang dat ook private bijdragen in projecten goed en realistisch worden geraamd. Bij een aantal pps-allianties die we nader bekeken, werd noch uit de begroting, noch uit beleidsnota's en andere Kamerstukken duidelijk wat er aan publiek dan wel privaat geld in omgaat.

Voor de departementale jaarverslagen geldt globaal hetzelfde als voor de begrotingen: ze geven niet veel informatie over specifieke financiële relaties of pps-projecten. Ook op veel websites van overheidsstichtingen is niet zoiets als een verslag van werkzaamheden of een jaarverslag te vinden.

5.2 Naar een andere begrotings- en verantwoordingssystematiek?

De veranderingen in financiële relaties en vooral pps-projecten stellen de rijksoverheid voor de principiële vraag of de huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek nog wel geschikt is voor een goed beeld van wat er aan geld in deze relaties omgaat.

De verantwoording over de uitgaven in de departementale jaarverantwoordingen is gebaseerd op het uitgangspunt dat beoordeeld moet kunnen worden of de «publieke euro» bij de eindbesteder recht- en doelmatig is besteed. Het is de vraag is of dit bij de veranderingen in financiële relaties nog realistisch is. In een aantal gevallen leveren ze een klontering op van publiek en privaat geld en van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke relaties, waarin het publieke geld nauwelijks meer naar zijn afzonderlijke geldstromen te herleiden is en op recht- en doelmatigheid te beoordelen en te verantwoorden. En als dit wel lukt, is het zeer de vraag of de

verantwoording een reëel beeld geeft van de beleidsprestaties. De systematiek voor begroting, verantwoording en controle in de Comptabiliteitswet 2001 gaat namelijk uit van beoordeling van eenduidige, een-op-een financiële relaties tussen Rijk en derden. Dat zou betekenen dat complexe kluwens van financiële en bestuurlijke relaties uit elkaar gehaald moeten worden om elke losse financiële binding onder de loep te nemen. Het is de vraag of je hiermee de werkelijkheid te pakken hebt.

6 BREDERE BLIK: BELANGRIJKSTE RESULTATEN WERKCONFERENTIE

Op 15 september 2008 sloot de Algemene Rekenkamer deze achtergrondstudie naar veranderingen in financiële relaties af met een werkconferentie. Deelnemers waren medewerkers van ministeries, van publiek-private organisaties, stafmedewerkers van de Tweede Kamer en wetenschappers. De deelnemers herkenden en deelden het beeld van de hiervoor geschetste ontwikkelingen. In de inleidingen en de discussie werd het onderwerp in een breder perspectief geplaatst.

6.1 Verbinding, vervlechting en vervaging

In de eerste inleiding werd geconstateerd dat het veel gekoesterde beeld van een rationele overheid die SMART (specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden) geformuleerde beleidsdoelen stelt, tussentijds de realisatie bekijkt, waar nodig beleid bijstelt en daarover ook nog juist verantwoordt, niet strookt met de werkelijkheid. Het compromiskarakter van het openbaar bestuur maakt doelgerichtheid en afrekenbaarheid ingewikkeld. Er is een steeds verdergaande verstrengeling van het publieke en private domein, die te kenmerken is in drie begrippen: verbinden, vervlechten en vervagen.

In tal van strategische samenwerkingsverbanden zoeken publieke en private partijen elkaar op om gezamenlijk tot innovatie of nieuwe vormen van dienstverlening te komen. Sleutelspelers komen informeel met elkaar in contact en via hun netwerken verbinden zij ook andere partijen. Bij vervlechting leiden strategische verbindingen tot geheel nieuwe organisatievormen zoals de woonzorgcorporatie of de brede school. Bij verbinding en vervlechting worden vaak bestaande grenzen van beleidssectoren overschreden. Deze nieuwe vormen roepen vragen op als: Wat leveren ze op voor burgers of klanten? Worden ook de risico's vervlochten? Hoe wordt transparantie over doelen, prestaties en bestuurlijke verhoudingen georganiseerd? De inleider spreekt van «vervaging» omdat je door deze ontwikkelingen niet meer goed weet wat je ziet: zijn organisaties werkelijk wat ze op het eerste gezicht lijken?

In deze ontwikkelingen moet gezocht worden naar nieuwe antwoorden op oude, maar nog steeds relevante vragen naar borging van het publieke belang, naar besteding van publieke middelen, naar publieke verantwoording en naar realisatie van maatschappelijke doelen. Misschien moeten we naar nieuwe vormen van evaluatie en toezicht, meer gericht op het samenwerkingsverband, en naar democratische verantwoording dichter bij de burger?

6.2 Vergruizing van de staat en Europese staatsvorming

In de tweede inleiding werd benadrukt dat Nederland gelijktijdig een aantal transformaties doormaakt. In de eerste plaats de Europese staatsvorming: veel nationale instellingen opereren tegelijkertijd op Europees niveau. Ook neemt het belang van Europese rechtspraak steeds verder toe. Daarnaast zien we door de ontzuiling en verzakelijking van de organisaties in de *civil society* een vergruizing van de collectieve sector. De rol van Den Haag als *single actor* bestaat niet meer en komt ook niet meer terug; het is de tijd van marktwerking en onderhandeling.

De democratische staat moet zich aanpassen aan deze ontwikkelingen, en dat betekent waarschijnlijk dat een systeem waarbij elke publieke euro tot aan de eindbesteder is te achterhalen, niet houdbaar is. Instrumenten die beter aansluiten op ontwikkelingen van nu zijn visitaties en beleidsevaluaties. Dit betekent niet dat bij beleidsuitvoering op afstand van de minister geen verantwoording meer hoeft te worden afgelegd. Organisaties moeten het geld wel uitgeven aan het doel waarvoor het door de politiek bestemd is, maar dat moet niet leiden tot meervoudige boekhoudingen over publiek en privaat geld. Wat is nog toelaatbaar bij overheidsfinanciën? Is controle op hoofdlijnen voor de belastingbetaler toelaatbaar, en welke normen horen daar dan bij?

De conferentiedeelnemers vonden de gesignaleerde veranderingen herkenbaar. Er was ook overeenstemming over de factoren en ontwikkelingen die invloed hadden en hebben op de veranderingen in financiële relaties. Geconstateerd werd dat de discussie nog volop gaande is en dat er verschillende opvattingen bestaan over hoe om te gaan met de veranderingen.

6.3 Praktijkervaringen

In de derde inleiding werden ervaringen geschetst vanuit een publiek-private alliantie, een organisatie die is opgericht door publieke en private partijen. Deze organisatie heeft te maken met tegengestelde krachten en met onduidelijkheden over de verantwoordelijkheidsverdeling. Het zou helpen als voor het oprichten van een publiek-private organisatie een aantal vraagstukken beter wordt doordacht:

- de keuze voor de organisatorische vorm met de bijbehorende voor- en nadelen;
- de financiering van de organisatie, inclusief de verdeling van risico's;
- het concreet benoemen van verantwoordelijkheden en de daarbij behorende bevoegdheden;
- aan wie en in welke vorm verantwoording moet worden afgelegd.

Het is nog onduidelijk waar ministeries en uitvoeringsorganisaties terecht kunnen met dergelijke vragen.

In de discussie werden de knelpunten van een organisatie tussen publiek en privaat herkend. Meerdere aanwezigen ervaren een gebrek aan kennis bij de departementen over inrichting van organisaties op afstand van het Rijk. Als oplossing voor het kennistekort werd gesuggereerd om één rijksbreed kenniscentrum te vormen dat kan ondersteun en adviseren bij de oprichting en de bestuurlijke inrichting van agentschappen, zbo's, en publiek-private samenwerkingsvormen.

6.4 Legitimatie en autorisatie van de rijksfinanciën

De laatste spreker constateerde dat de afgelopen dertig jaar de democratische legitimatie van de rijksfinanciën steeds meer is uitgehold. De belangrijkste financiële besluitvorming gaat buiten de wet en de politieke controle om, onder andere doordat veel grote lumpsumbedragen aan instellingen op afstand van het Rijk worden gegeven. Het geld wordt verstrekt op het ene (centrale) niveau en de besluitvorming over hoe het geld gebruikt gaat worden vindt op het andere (decentrale) niveau plaats. Het budgetrecht is het oerrecht van het parlement, dus als we constateren dat de Tweede Kamer de controle kwijt raakt over wat er met de financiële middelen gebeurt, moeten we ons zorgen maken. De belangrijkste vraag

is hoe de lijn van daadwerkelijke politieke autorisatie voor beleid kan worden hersteld.

Decentralisatie, vergroten van autonomie en het bestaan van lokale en regionale netwerken kunnen niet teruggedraaid worden. De autorisatie van rijksmiddelen enerzijds en de uitvoering van daarmee gefinancierde projecten anderzijds zijn steeds verder uit elkaar komen te liggen. De Tweede Kamer kan de minister alleen nog ter verantwoording roepen over het stelsel, niet meer over de (lokale) uitvoering. De Tweede Kamer moet echter wel ambitieus blijven in het formuleren van doelstellingen en vragen blijven stellen naar aanleiding van de (lokale) praktijk. Daar blijkt immers of de beleidsdoelen van de minister gerealiseerd worden: of het systeem daartoe functioneert en of dat de beleidsdoelen op een professionele manier gerealiseerd worden.

7 TEN SLOTTE

De Algemene Rekenkamer zal haar onderzoek naar veranderingen in financiële relaties voortzetten. We zullen daarbij ons voordeel doen met de perspectieven op de problematiek die tijdens de werkconferentie zijn geschetst. Ook blijven we graag met de betrokken organisaties in het veld, de wetenschap, de departementen en de politiek mee discussiëren over de ontwikkelingen op dit terrein.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002). *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 472, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Voorstudie naar PPS-allianties, Deel Casusbeschrijvingen.* 22 december 2005. Intern stuk.

AZ (2003). Regeling van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten. Staatscourant 27 januari 2003, nr. 18/pag. 9.

Bult-Spiering, Mirjam & Geert Dewulf (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships. An international Perspective.* Blackwell Publishing Ltd.

Button, Maurice (Ed.) (2006). *A Practical Guide to PPP in Europe.* City & Financial Publishing, Old Woking, United Kingdom.

CPB (2001). *PPS: een uitdagend huwelijk; Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten.* CPB Documenten, no. 2. Den Haag: CPB.

EC (2003) European Commission, Directorate-General Regional Policy. *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships.* (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

EZ, Financiën en Defensie (2000). *Rapport van de MDW werkgroep «Concessies en aanbestedingen».* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 24 036, nr. 177. Den Haag: Sdu.

EZ (2005). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Brief van de minister van Economische Zaken ter aanbieding van het rapport «Publieke belangen en Aandeelhouderschap». Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 165, nr. 46. Den Haag: Sdu.

FD (2006). *Dubbele pet schaadt gemeente.* In: Het Financieele Dagblad, 4 juli 2006.

Financiën (2004). *Zelfstandige bestuursorganen.* Brief van de minister van Financiën met beantwoording van vragen over het gebruik van de rechtsvorm stichting door bewindspersonen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 268, nr. 21. Den Haag: Sdu.

Financiën (2005). *Publiek Private Samenwerking 2005.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 753, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007). *Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 25 268, nr. 42. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008). *Publiek-private samenwerking. Samen werken aan meerwaarde, Overzicht 2007 en vooruitzicht 2008*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 753, nr. 12. Den Haag: Sdu.

H.M. Treasury (2006). *PFI: strengthening long-term partnerships.* London. (www.hm-treasury.gov.uk)

Infrastructuurfonds (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

INTOSAI (2004). *Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP).* (http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20 .pdf)

Jacobs, M.J. (1999). *Subsidieovereenkomsten.* Een onderzoek naar de rechtsvormen van subsidies, in het bijzonder overeenkomsten. 's-Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie bv.

Justitie (2006). *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 279, nr. 50. Den Haag: Sdu.

Koppenjan, Joop & Leijten, Martin (2005). *Hoe verkoop ik een spoorweg? De lessen van het privatiseringsstreven bij de Betuweroute, HSL-Zuid en Zuiderzeelijn.* In: b en m, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 2005/3, p. 139–154. Meppel: Boom Tijdschriften.

Ministry of Finance Singapore (2004). *Public Private Partnership Handbook Version 1.* Singapore: Ministry of Finance. (http://www.mof.gov.sg/policies/attachments/Revised_PPP_Handbook_Oct_04.pdf)

Mulder, Arjen (2004). *Government Dilemmas in the Private Provision of Public Goods.* Proefschrift dd 14 oktober 2004, Erasmus Research Institute of Management (ERIM), Rotterdam School of Management/Rotterdam School of Economics. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. (http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1790/EPS2004045ORG_9058920712_MULDER.pdf)

NAO (2001). National Audit Office, *Managing the relationship to secure a succesful partnership in PFI Projects.* Norwich: The Stationary Office. (www.nao.org.uk)

NAO (2006). National Audit Office, *A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects: Volume 1.* Report by the National Audit Office. Norwich: The Stationary Office. (www.nao.org.uk)

NAO (2008). National Audit Office, *Making Changes in Operational PFI Projects.* (Report by the Controller and Auditor General, HC 205 Session 2007–2008) Norwich: The Stationary Office. (www.nao.org.uk)

Raad V&W (2005). Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Innoveren, een kwestie van doen; Visie op de verschillende rollen van Verkeer en Waterstaat.* Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

ROB (2000). Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle.* Advies ROB. Den Haag: ROB.

Ruding (2008). Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur (Commissie Ruding), *«Op de goede weg en het juiste spoor».* Den Haag: Ministerie van VenW.

Termeer, prof.dr.ir. C.J.A.M. (2006). *Maatschappelijke innovatie.* Rede in verkorte vorm uitgesproken op 7 dec. 2006. Wageningen: Wageningen Universiteit.

Vugt RA, drs. Rein-Aart van & ten Have, drs. Frank (2006). *«Gemeenten en verbonden partijen; Met twee voeten in één sok»*. In: B&G juni 2006.

VWS (2003). *Subsidiebeleid VWS,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 214, nr. 9. Den Haag: Sdu.

VWS (2005). *Motie Schippers.* Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XVI, nr. 50. Den Haag: Sdu

VWS (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)* voor het jaar 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVI, nr. 1–2. Den Haag: Sdu

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Drs. J. Wieles (projectleider)
Mevr. drs. M. van de Griek
Mevr. L. van der Meer (stagiaire)
Mevr. drs. C.C. Noort - Verhoeff

Voorlichting en tekstbegeleiding
Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps ontwerpers, Den Haag

Fotografie

iStockphoto/Andrey Prokhorov

Graphics

Joris Fiselier

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 128037
ISBN 978 90 12 13021 9
NUR 823