

Publieke besluitvorming over publiek-private samenwerking

Arno Eversdijk

*'Elk mens kent in zijn leven enkele beslissende momenten,
waardoor het verdere leven een bepaalde kant op gaat.
Of het om een goede beslissing gaat, weet je pas later.'*
Prof. dr. A.F.A. Korsten, 2009

Inleiding

Geen enkel mens kiest rationeel casu quo objectief, aldus arbeidspsychologe Plomp (2009: 23). Maar keuzen komen ook niet zomaar uit de lucht vallen. Keuzen worden namelijk gemaakt binnen een bepaalde context, waarbij de beslisser niet altijd (tijdig) beschikt over de volledige beslisinformatie. Daarnaast worden keuzemomenten soms gevoed door persoonlijke drijfveren, soms door publieke of andere belangen. Dit geldt voor bestuurders in het publiek domein, die bijvoorbeeld beslissingen nemen over publiek-private samenwerking bij infrastructurele projecten, maar dit speelde ook bij mijn keuze om te starten met een promotieonderzoek. In dit hoofdstuk neem ik u mee in de wereld achter het promoveren. De wereld van een promovendus en zijn promotor, professor Korsten. Mijn kennismaking en ervaringen met deze boeiende hoogleraar passeren hier de revue. Nadat ik heb stil gestaan bij enkele raakvlakken tussen zijn werk en mijn onderzoeksonderwerp, belicht ik de focus van mijn onderzoek, te weten publieke besluitvorming over publiek-private samenwerking (PPS) bij infrastructurele projecten. Na dit inhoudelijke deel reflecteer ik in de laatste paragraaf op mijn promotieproces, dat op het moment van schrijven van deze bijdrage nog in volle vaart is. In hoeverre blijkt het afleggen van een promotietraject vergelijkbaar met het bedrijven van topsport? De gelijkenissen zullen u verbazen.

Kennismaken met professor Korsten

Aan ambitie geen gebrek. Wie een blik werpt op de publicatielijst van professor Korsten vraagt zich direct af of één mens dit heeft geproduceerd. Dat kan niet waar zijn, maar toch, het is zo. Hij schreef en redigeerde meer dan 50 boeken en bundels, schreef meer dan 150 artikelen en was betrokken bij meer dan 120 wetenschappelijke bijdragen. Naast deze productiecijfers vervulde hij nog een groot aantal bestuurlijke en wetenschappelijke functies in onze maatschappij. Maar hij fungeerde ook als sparringpartner voor diverse burgemeesters en was recent nog de vertrouwde adviseur van de afgetreden burgemeester van Maastricht. Afgezien van de laatstgenoemde rol, was dit medio 2005 mijn beeld van professor Korsten, die toen begeleider werd van mijn scriptietraject.

Rond deze periode struinde ik als laatstejaars student Bestuurskunde aan de Open Universiteit met veel inzet en toewijding de wetenschappelijke grond af op zoek naar een probleem. Een normaal mens wil geen problemen hebben, maar voor een wetenschapper-in-opleiding vormt het juist de basis voor de afronding van zijn opleiding; de scriptie. Hij wil een grijpbaar probleem dat hij

kan onderzoeken, beschrijven en verklaren vanuit een wetenschappelijk relevante focus. Het is dan handig als iemand je steunt. Professor Korsten deed dat. Figuurlijk ging hij destijds naast mij staan en sprak letterlijk: 'Je hoeft echt niet zo ver te kijken; ze liggen voor het oprapen'. Zie je wel, dacht ik, nu heb ik óók nog een bril nodig. Enkele dagen later, op zondagochtend, mailde de professor mij: 'Mocht je nog vragen hebben, laat het me weten, dan kijken we er samen naar'. Op zondagochtend? Dat had ik niet eerder meegemaakt tijdens mijn studieperiode. Dat moet iemand zijn met liefde en passie voor de wetenschap. Maar goed, het draaide natuurlijk om mijn zoektocht naar een geschikte probleemstelling. Uiteindelijk was ik er met de support van de professor snel uit en heb ik mijn scriptie met goed resultaat afgerond.

Nu telt voor een wetenschapper uiteindelijk en met name het schriftelijke eindproduct. Een sprankelende redenering, een elegante opbouw, boeiende nieuwswaarde en logische conclusies zijn dan ook belangrijke bakens in het leven van elke wetenschapper. Het was echter niet mijn scriptieresultaat, maar het gevolgde onderzoeksproces en de communicatie met professor Korsten, die mijn interesse voor de wetenschap verder deed ontvlammen. De gedachte om te promoveren op het scriptieonderwerp spookte daardoor wel eens door mijn hoofd. Na mijn afstudeergesprek kwam het even terloops op tafel, maar de professor reageerde eigenlijk meteen enthousiast.

Op weg van Heerlen naar huis drong langzaam tot mij door dat promoveren op het onderwerp PPS bij professor Korsten, de man met de eerder genoemde staat van dienst, ineens serious business was geworden. Dat gaf de nodige energie, maar direct ook het besef om na te denken over het tijdsaspect. Naast een gezin met twee jonge kinderen en een fulltime baan starten met een promotieonderzoek?

Besluit tot promoveren

Gelukkig behoort professor Korsten niet tot de groep 'promotoren' die de Deense hoogleraar Flyvbjerg in zijn onderzoek ontdekte. Flyvbjerg (2003) toont namelijk aan dat zogenaamde 'projectpromotoren' grote infrastructurele projecten vaak te rooskleurig voorstellen en de hiermee gemoeide kosten en tijd onderschatten. Hij constateerde dat publieke bestuurders stelselmatig besluiten tot uitvoering van risicovolle projecten op basis van 'misinformatie' of te rooskleurige beelden over beschikbare financiële budgetten. Professor Korsten verschaftte als beoogd promotor mij in ieder geval geen misinformatie. Hoewel wij beiden enthousiast waren, wees hij mij juist op niet mis te verstane wijze op de risico's en valkuilen die zich tijdens het promotieproces kunnen openbaren. Om te beginnen moest er voldoende tijd vrij gemaakt worden. Plusminus 20 uur per week is toch wel nodig wil je als buitenpromovendus voldoende voortgang houden. Tijd is één, maar er zijn natuurlijk meerdere zaken belangrijk voor je start met een promotietraject. Professor Korsten schreef er zelfs een leidraad over: 'De 50 gouden regels en tips voor een proefschrift-onderzoek'. Naast

persoonlijke gedrevenheid voor het onderwerp en de mate van toegankelijkheid tot data, gelden voor hem ook sociologische randvoorwaarden. 'Ben je privé niet in balans of wil je in je werk carrière maken, vooral doen, maar begin niet aan promoveren'. In goed overleg met mijn partner en werkgever heb ik gelukkig gezonde afspraken kunnen maken, die nog steeds naar tevredenheid werken.

Na een incubatieperiode van een half jaar ná mijn afstuderen, zat ik op basis van een goedgekeurd dissertatieplan aan tafel met negen andere promovendi. Samen vormden we de promovendikring van professor Korsten. De start van mijn promotietraject was daarmee een feit. Vanaf dat moment was het ook opportuun om het tot dan toe gebruikelijke voutsvoeren in te ruilen voor het tutoyeren.

Raakvlakken met werk van Korsten

De locus van mijn onderzoek vormt vaak een struikelblok voor de onderzoekseenheden van Arno Korsten. Dit wat cryptisch geformuleerde raakvlak zal ik nader verduidelijken. Burgemeesters, wethouders, griffiers en andere leden van ons lokale bestuur vormen regelmatig het studieonderwerp van Arno Korsten. Infrastructurele projecten, zoals een brug, tunnel of wegtracé, vormen de locus van mijn onderzoek. Dit onderwerp is de afgelopen jaren voor leden van verschillende colleges van burgemeester en wethouders een reden geweest om af te treden. Recent trad wethouder Herrema in Amsterdam nog af, omdat hij struikelde over het megaproject van de Noord/Zuidlijn in zijn stad. Aanleiding voor zijn vertrek was, naast de enorme overschrijding van het projectbudget en de planning, ook de problematiek rond het verzakken van gebouwen, terwijl het feitelijke boorproces nog niet was gestart.

Het participatievraagstuk vormt een ander interessant raakvlak; een raakvlak tussen mijn onderzoeksonderwerp en het proefschrift van Arno Korsten in 1979. In mijn onderzoek staat publiek-private samenwerking (kortweg PPS) bij infrastructurele projecten centraal. PPS kan je op verschillende manieren beschouwen. Je kunt PPS zien als een vorm van *privatisering* (Ringeling, 1993: 208; Korsten et al., 1991: 82), als een vorm van *liberalisering* (Bovens et al., 2001), als *coproductie* van beleidsuitvoering (Ringeling, 1993: 179), als een *interorganisatieel* samenwerkingsverband (Bult-Spiering et al., 2005: 11), als een *hybride* organisatievorm (Karré en In 't Veld, 2007:189; Van Twist, 2006: 389) of als een *samenwerkingsproces* gericht op partnerschap (Eversdijk en Korsten, 2008: 37). Verschillende onderzoekers, verschillende perspectieven. Er is echter nog een ander perspectief, namelijk PPS als *participatievorm*. Oftewel het (eerder) betrekken van de private sector bij de uitvoering van publieke taken, dat ik hier benoem als 'private participatie'. Participatie vormt dus een raakvlak met het onderwerp van Korstens proefschrift, waarin namelijk de participatie van burgers bij overheidsbeleid (via inspraakprocedures en de effecten hiervan) centraal staat.

Inspraak, participatie, consensus en samenwerking; ze kenmerken de Nederlandse bestuursstijl. Achterliggende argumenten voor deze publieke initiatieven zijn onder andere het dichten van de veronderstelde kloof tussen burgers en politiek, het versterken van de betrokkenheid van burgers, verhogen van het vertrouwen in de politiek, het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burgers, het vergroten van draagvlak van gezamenlijk bepaald beleid en het benutten van private creativiteit en innovatie. Burgerparticipatie en PPS behoren in feite tot hetzelfde bestuursconcept van 'samen doen we meer'. In geval van burgerparticipatie streeft het overheidsbestuur naar zoveel mogelijk betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming. Bij PPS wil een overheidsbestuur de private inzet en creativiteit meer benutten bij de uitvoering van publieke taken.

Wanneer het gaat om de vorming van publiek-private samenwerkingsverbanden wijzen Osborne en Gaebler ons in hun boek *Reinventing Government* op een belangrijk maatschappelijk aandachtspunt, namelijk 'when governments contract with private businesses, ... they are shifting the delivery of services, not the responsibility for services' (1993: 47). Zij maken onderscheid tussen het overdragen van publieke taken en dat van publieke verantwoordelijkheden. Hoewel de Nederlandse rijksoverheid steeds meer publieke taken overdraagt, geldt dit niet voor de publieke verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld als het gaat om de kwaliteit en veiligheid van infrastructurele werken, dit blijft in publieke handen. Publieke taken kan je in gezamenlijkheid met of geheel door anderen laten uitvoeren, maar publieke verantwoordelijkheden overdragen is toch een stuk lastiger en wellicht zelfs onmogelijk. Een overheidsbestuur kan zijn publieke verantwoordelijkheden richting burgers niet mijden door het aangaan van een publiek-private samenwerkingsconstructie, aldus Goldsmith en Eggers (2004: 22). De WRR stelt in haar rapport 'Het borgen van publiek belang' dan ook de vraag: hoe moeten publieke en private verantwoordelijkheden worden toebedeeld bij het behartigen van publieke belangen? (2000: 22). In de afweging publiek-privaat blijft volgens de WRR sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid; de overheid draagt eindverantwoordelijkheid, de private partijen krijgen operationele verantwoordelijkheid (WRR, 2000: 11).

Meer uitbesteden, meer overlaten aan de private sector, het zijn maatregelen die passen binnen een maatschappelijk brede ontwikkeling, waarin het functioneren (efficiënter en effectiever), de omvang (kleiner) en de organisatiestructuur van het openbaar bestuur centraal staat. De betrokkenheid van private partijen moet de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsoptreden bevorderen. Maar, naast deze ontwikkeling worden infrastructurele projecten ook steeds omvangrijker en complexer en dus risicovoller. Hierdoor neemt de publieke afhankelijkheid van private expertise toe. Dit maakt PPS noodzakelijk (De Bruijn, Korsten et al., 1996) of zelfs cruciaal (Flyvbjerg, 2003). In de volgende paragraaf zoom ik nader in op PPS, de verschillende vormen en de ontstaansgeschiedenis.

Vormen van PPS

Publiek-private samenwerking kent in de bestuurskundige literatuur verschillende definities. Echter, vanuit de empirie geredeneerd, duidt het in de kern op *een tijdelijke samenwerkingsrelatie (voor de duur van het project of de overeenkomst) tussen een publieke partij (vaak de opdrachtgever) en een private partij (vaak de opdrachtnemer) in een bepaalde samenwerkingsvorm gericht op het gezamenlijk realiseren van een publiek product of het verlenen van een publieke dienst, en gericht op het gezamenlijk delen van risico's, kosten, opbrengsten en zeggenschap.*

Naast verschillende definities bestaan in de literatuur ook verschillende vormen en categorieën van PPS, zoals publieke uitbesteding, DB (Design & Build), DBM (Design, Build & Maintain), franchising, partnering, joint ventures. Zelfs privatisering zien sommigen als een vorm van PPS (Ferlie et al., 2005: 351; Geddes, 2005: 9, 13; Grimsey et al., 2004: 10, 54). In de Nederlands bestuurskundige literatuur zijn de verschillende vormen van PPS teruggebracht tot twee hoofdvormen, te weten het *concessiemodel* en het *alliantiemodel* (Van Ham en Koppenjan, 2002: 23; Bult-Spiering et al., 2005: 55; TK 29283, 2004: 233; Van den Hof, 2006). In dit verband spreekt men ook wel van het contract- versus het partnerschapsarrangement (Klijn en Van Twist, 2007: 158; Klijn, Edelenbos en Hughes, 2007). Bij een concessie-PPS is de regie vooral in handen van de publieke partij, terwijl de private partij een meer uitvoerende rol krijgt. Er is en blijft in dat geval sprake van een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, vormgegeven in een geïntegreerd contract voor de uitvoering van een publieke taak. Van een gelijkwaardig partnerschap is geen sprake, terwijl die gedachte wel kenmerkend is voor een alliantie-PPS. Hier is namelijk sprake van gezamenlijk opdrachtgeverschap, vaak in een gemeenschappelijk opgerichte organisatie (joint venture) met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat.

Hoewel de op concessie gebaseerde vormen van samenwerking internationaal de oudste zijn (Grimsey et al., 2004: 15, 47; Hodge et al., 2005: 34), is in de ogen van diverse bestuurskundigen de alliantie- of partnerschapsvorm de meest interessante vorm. Sommige wetenschappers beschouwen een concessie-PPS zelfs niet als een échte vorm van PPS, omdat hier namelijk geen sprake is van risicodeling, maar van verdeling van risico's. 'The contractform of PPP is not actually a PPP at all, but a revamped form of tendering in which there is still a sharp risk division', aldus Klijn en Teisman (2005: 103). Een interacterende PPS of alliantie-PPS wordt vooral toegepast bij stedelijke en gebiedsgebonden projecten, terwijl met name het concessiemodel domineert bij infrastructuur.

Hoewel de alliantievorm in de bestuurskundige literatuur bejubeld wordt, blijkt deze verbindende interactiegerichte PPS-vorm dus tot op heden een bestuurskundige mythe te zijn bij infrastructurele projecten in Nederland (Eversdijk en Korsten, 2008). Bij dergelijke projecten kiest een overheidsbestuur bij voorkeur voor een concessie-PPS in de vorm van een DBFM-overeenkomst. DBFM is de

afkorting voor Design, Build, Finance en Maintain. Oftewel een overeenkomst waarin een (publieke) opdrachtgever zowel het ontwerpen (D), het bouwen (B), het financieren (F) als het onderhouden (M) van een publiek object zoals een brug, tunnel of wegtracé uitbesteedt aan een (private) opdrachtnemende partij. In de wereld van infrastructurele projecten geldt DBFM op dit moment als de meest vergaande vorm van overdracht van publieke taken. Ondanks dit feit blijkt het wel een realistische PPS-vorm te zijn binnen een publiek domein dat verantwoordelijkheid en verantwoording markeert binnen een maatschappelijke ontwikkeling van een terugtrekkende overheid (Eversdijk en Korsten, 2009). DBFM blijkt met name nuttig binnen een projectmanagementaanpak gericht op de beheersing van tijd, geld, risico's en het reduceren van onzekerheden bij de complexe inrichtingsvraagstukken.

Overigens is vanuit juridisch perspectief de ordening van DBFM als concessie-PPS niet juist. Bij een concessie moet de private partner namelijk zelf zorgdragen voor inkomsten, zoals het heffen van tol bij de gebruikers van een stuk snelweg. Bij DBFM is daar geen sprake van, immers het is de publieke partij die voor de dienst betaalt; een dienst in de vorm van het leveren van beschikbaarheid van een veilige, schone weg (Kenniscentrum PPS, 2003). Bij DBFM is sprake van private financiering en publieke bekostiging (Ruding, 2008: 20). Financiering duidt daarbij op de herkomst van financiële middelen, terwijl het bij bekostiging draait om de vraag wie uiteindelijk de kosten van de investering dragen (Ruding, 2008: 19).

De geboorte van PPS

Het gedachtegoed van DBFM ligt niet in Nederland. Deze contractvorm is namelijk sterk geënt op het Private Finance Initiative-concept (kortweg PFI) uit het Verenigd Koninkrijk. Klijn en Van Twist (2007: 160) spreken in dit verband zelfs van een 'policy-transfer'. De eerste ideeën over PFI ontstonden ten tijde van premier Thatcher, begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit initiatief had als belangrijkste doel het aanwenden van private gelden. De schatkist van het Verenigd Koninkrijk was destijds onvoldoende voorbereid om achterstallig onderhoud aan onder andere rijksgebouwen en infrastructuur te kunnen financieren en men wilde geen belastingverhogingen doorvoeren (Greve, 2007: 122).

In 1986 doet PPS officieel zijn intrede in het Nederlandse openbaar bestuur. Het toenmalige regeerakkoord geldt spreekwoordelijk als de geboorte van het begrip PPS. Wanneer je dit akkoord er op naslaat, ontdek je de context waarin PPS door het toenmalige kabinet werd gestimuleerd. Nederland verkeerde in de jaren tachtig in een crisis. Er heerste namelijk grote werkloosheid en de staatsschuld was te hoog opgelopen. De economie stagneerde. Om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen en de economie te doen herleven werden op grote schaal bezuinigingen doorgevoerd en overheidstaken werden gedecentraliseerd of geprivatiseerd. Spillen in deze rigoureuze aanpak waren premier Lubbers en de minister van Financiën Ruding. Ruding werd later (in 2008) voorzitter van de

commissie, die onderzoek deed naar de mogelijkheden om PPS meer toe te passen in Nederland.

Het toenmalige kabinet-Lubbers had, naast de opdracht om de werkloosheid en de staatsschuld terug te dringen, gekozen voor een forse inkrimping van het overheidsapparaat en voor meer investeren in bestaande en nieuwe infrastructuur vanwege achterstallig onderhoud respectievelijk de bereikbaarheid van steden (files). Dat was de situatie in Nederland en in die context ontstond dus PPS. Met deze constructie was het overheidsbestuur in staat om meer over te laten aan private partijen, dat meer werkgelegenheid en tegelijk inkrimping van de overheid met zich meebracht. Daarnaast kon het toenmalige kabinet investeren in infrastructuur zonder direct de staatsschuld te verhogen. Immers, bij PPS is sprake van private (voor-)financiering, dat pas ná realisatie van het bouwwerk door de overheid wordt terugbetaald. Zo kon het achterstallig onderhoud snel worden verholpen en de belasting van de staatsbegroting worden uitgesteld tot betere economische tijden.

Het terugdringen van de werkloosheid, het terugbrengen van het financieringstekort en het inkrimpen van de overheid waren dus drie grote politieke uitdagingen voor het toenmalige kabinet. Uit het regeerakkoord van 1986 is op te maken dat PPS hiervoor gold als een belangrijk puzzelstuk. Meer uitbesteden casu quo privatiseren, betekende immers meer werk voor de markt en er was minder overheidspersoneel nodig. Tevens kon men werk laten uitvoeren en pas later, bij oplevering, betalen. Zijn deze publieke argumenten voor inzet van PPS nog actueel? Nee, althans zo lijkt het als we de beleidsdocumenten van de afgelopen tien jaar bestuderen. Hieruit blijkt namelijk dat tegenwoordig nog andere publieke argumenten voor PPS in beeld zijn. Zo wil de Nederlandse rijksoverheid PPS steeds structureler toepassen bij nieuwe infrastructurele projecten, omdat dit kan leiden tot 'een betere, goedkopere en snellere publieke dienstverlening op het gebied van infrastructuur' (Min. V&W, 2005: 28; Min. V&W, 2004; TK 28753, 2004: 3). PPS zou daarbij ingezet kunnen worden om de private creativiteit en innovativiteit te benutten, gericht op het realiseren van meerwaarde (Min. V&W, 2005: 28; TK 28753, 2004: 13).

Belangrijke publieke doelstellingen met de inzet van PPS zijn dus een snellere oplevering (tijdaspect), realisatie binnen een vooraf vastgesteld budget (kostenaspect) en het benutten van private creativiteit (kwaliteitsaspect). Door toepassing van PPS kunnen de sterke eigenschappen van marktpartijen en overheidsorganisaties zoveel mogelijk worden benut. Uiteindelijk moet de samenwerking tussen een publieke en private organisatie leiden tot een meer 'hoogwaardige' vorm van publieke dienstverlening. Dat is het publieke streven. Maar dit zijn niet de enige publieke argumenten die pleiten voor PPS. PPS past namelijk nog steeds prima in een context van terugtred en afslanking van de rijkdienst. Immers, wie meer taken in kader van de realisatie en het onderhoud van een infrastructureel project in handen legt van private partijen kan meer

doen met minder mensen en dus afslanken (Min. V&W, 2008a: 9; Min. V&W, 2008b: 46; Min.V&W, 2004: 9, 12). Kortom, voor een overheidsbestuur blijft PPS ook (of nog steeds) een handig instrument om als publieke dienstverlener beter te presteren met minder mensen.

Toepassing van PPS in de praktijk

De afgelopen jaren is PPS in Nederland binnen verschillende sectoren toegepast, zoals bij de ontwikkeling van scholen, rijkshuisvesting, infrastructuur, de bouw van een rioolwaterzuivering, in (binnen)stedelijke ontwikkeling en voor (groot-schalige) integrale gebiedsontwikkeling. Uit onderzoek blijkt echter dat het aantal projecten tegenvalt ten opzichte van de verwachtingen. In 2002 meldt een onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer dat er nauwelijks voortgang en realisatie is van PPS-projecten op rijksniveau. Ook het ministerie van Financiën geeft in 2004 aan dat het aantal PPS-projecten op rijksniveau achterblijft bij eerdere verwachtingen. De ervaringen met PPS in de infrastructuur zouden achterblijven ten opzichte van die op het gebied van stedelijke vernieuwing; de totstandkoming stukt en verloopt moeizaam (TK 28753, 2009; Min.v.Fin., 2008; Van den Hof, 2006; TK 28753, 2004; Van Ham en Koppenjan, 2002).

De moeizame totstandkoming van PPS op het terrein van infrastructuur riep bij Van Ham en Koppenjan (2002) vragen op naar de achterliggende oorzaken, mogelijke remedies en te overwinnen barrières. Tot 2002 is er vooral wetenschappelijke aandacht voor het PPS-beleid. PPS-kennis is vooral conceptueel theoretisch van aard en nauwelijks gestoeld op systematisch empirisch onderzoek. Met dit laatste starten Van Ham en Koppenjan in Nederland in 2002 door het totstandkomingsproces van negen infrastructurele casestudies nader te analyseren. In 2008 constateert de commissie Ruding dat, ondanks de verwachte voordelen en meerwaarde van PPS, de 'private financiering van infrastructuur' nog steeds te incidenteel plaatsvindt in Nederland.

Uit het voorgaande blijkt dat PPS het laatste decennium in Nederland behoorlijk in de schijnwerpers staat, zowel politiek als maatschappelijk. Hoewel PPS als actueel vraagstuk heerst binnen het openbaar bestuur, is het fenomeen niet nieuw. Vanaf 1986 is het een onderwerp binnen het politieke debat, maar daarnaast is samenwerking met private partijen al ruim 200 jaar de praktijk van Rijkswaterstaat. De reële verwachting is dus dat het formieren casu quo het tot stand brengen van een publiek-privaat samenwerkingsverband tegenwoordig vlot en soepel zal verlopen. De praktijk blijkt echter weerbarstiger, want deze laat ons namelijk iets anders zien. Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de publieke wil voor PPS en de bestuurlijke werkelijkheid van PPS. Hoe dat komt, is dan een interessante onderzoeksvraag.

Kiezen voor en besluiten over PPS

De overheid wil dus meer overlaten aan private partijen, meer taken naar een private partij overhevelen, risico's bij de partij neerleggen die ze het beste kan beheersen. Uiteindelijk willen burgers en weggebruikers gewoon een toegankelijke en veilige weg. Voordat we als weggebruiker of direct omwonenden echter iets zien of merken van de aanleg van of werkzaamheden aan een rijksweg is hier een meerjarig traject van publieke en private besluiten, keuzen en afwegingen aan vooraf gegaan. De aanleg van een groot project vergt namelijk meer dan alleen de fysieke aanleg (WRR, 1994: 16). Voordat een private partij in opdracht van een publieke partij start met de benodigde werkzaamheden, is een totstandkomingsproces van een publiek-private samenwerkingsconstructie doorlopen. Het komt tot stand in een complex krachtenveld van politiek-bestuurlijke, ambtelijk-bestuurlijke, private en persoonlijke belangen, overwegingen en invloeden. De uiteindelijke publieke keuze voor wel of geen 'PPS met private financiering' blijkt echter onvoldoende onderbouwd en te weinig transparant (Ruding, 2008: 8, 31; TK 28753, 2008: 2). Voor de Algemene Rekenkamer is niet duidelijk welke publieke afwegingen worden gemaakt bij de keuze tussen de verschillende publiek-private samenwerkingsvormen (TK 31887, 2009: 17). Een transparante verantwoording van gemaakte keuzen is echter wel wenselijk (Ruding, 2008: 37). Hiermee wordt namelijk voorkomen dat een overheidsbestuur 'oneerlijke argumenten' gebruikt om PPS niet toe te passen (Ruding, 2008).

Verschillende wetenschappers deden reeds onderzoek naar overheidsbesluitvorming. Hierover is dus wetenschappelijk al het nodige bekend, echter naar de publieke besluitvorming over PPS rondom infrastructurele projecten en de publieke keuze voor een bepaalde publiek-private samenwerkingsvorm is nog weinig wetenschappelijk onderzoek verricht. Met mijn onderzoek tracht ik dit kennishiaat op te vullen.

Promoveren en de raakvlakken met topsport

Naast de inhoud van mijn promotieonderzoek sta ik in deze bijdrage ook stil bij mijn belevingen met het promotieproces. De recente beelden van de Olympische Winterspelen in Vancouver staan nog in mijn geheugen gegrift. Mensen die na een lange en intensieve voorbereiding een uiterst fysieke prestatie vergen van hun lichaam en dit tonen op het wereldtoneel. Zonder mezelf ook maar een moment te willen vergelijken met een icoon als Sven Kramer, denk ik wel dat er overeenkomsten zijn in de manier waarop topsporters en promovendi werken.

Topsporters beleven vreugde en plezier aan het uitoefenen van hun sport, maar hebben tevens de ambitie en de passie om perfect te willen presteren op het juiste moment. Om die prestatie te kunnen leveren, hebben zij andere interesses opzij moeten zetten. Maar topsporters moeten ook geestelijke souplesse, discipline en doorzettingsvermogen tonen en zich soms dúrven afzonderen in eenzaamheid. Het is een traject dat zich kenmerkt door vallen, opstaan en weer

doorgaan, continu oefenen en het blijven verfijnen van de technieken. Zij willen immers op het hoogste niveau presteren.

In deze context is promoveren voor mij vergelijkbaar met het bedrijven van topsport. Het is niet zozeer de fysieke prestatie an sich die vergelijkend is, maar met name de weg naar de prestatie toe, die hoge eisen stelt aan de mens. Werken aan een proefschrift is uitdagend; een voortdurende ontdekkingsreis. Je ontkomt er echter niet aan dat er momenten zijn die je zonder gezin, familie, vrienden en collega's doorbrengt om je volledig te kunnen focussen op het onderzoek. Soms moet je familiere bezigheden opzij kunnen zetten, je carrière even in de ijskast durven plaatsen en je persoonlijke leven subtiel aanpassen. Iedereen die aan promoveren denkt, moet zich dit vooraf realiseren. Er moet dan een bepaalde drive en passie tot uitzoeken en publiceren aanwezig zijn.

Het proefschrift vormt uiteindelijk de ultieme prestatie, maar tussen start en finish werk je ook aan artikelen. Het tussentijds publiceren werkt namelijk erg motiverend en stimulerend. Kritiek op teksten moet je echter wel kunnen incasseren. Zoals een topsporter voortdurend werkt aan de verbetering van zijn technieken en sterker wordt door de concurrentie met mede-topsporters aan te gaan, zo schaaft een promovendus voortdurend aan zijn teksten door de kritiek van onder andere collega-wetenschappers op te zoeken. Wees dus niet snel tevreden met de eerste tekstversie en durf te ervaren dat pas de zoveelste versie uiteindelijk robuust genoeg is voor publicatie.

Als promovendus ervaar je ook momenten waarop je soms door de bomen het bos niet meer ziet. Je moet dan toch de motivatie en het vermogen kunnen opbrengen om door te zetten. Dat is niet altijd even gemakkelijk. Het publiek bestaat uit het gezin, familie, leden van de promovendikring en collega's; zij juichen je toe. Bij het startschot casu quo het besluit tot promoveren worden geen garanties gegeven over de haalbaarheid van het einddoel. Pas bij het passeren van de finishlijn weet je of het beoogde doel is bereikt. Dan zal blijken of je de juiste beslissing(-en) hebt genomen.

Met persoonlijke inzet en een enthousiast publiek red je het overigens niet; je hebt als promovendus ook een 'coach' nodig. Een inspirator, die je het beste uit jezelf laat halen. Het is dan een geruststellende gedachte dat een ervaren 'coach' als Arno Korsten je promotor is. Een ervaren professioneel binnen de 'wereld der bestuurskunde', die over een rijke energiebron beschikt en voor velen een bron van inspiratie is; ook voor mij. Wie met hem spreekt, wordt direct gegrepen door zijn enthousiasme en passie voor de wetenschap. Met zijn inspiratie vervolg ik met vertrouwen de laatste fase van mijn promotietraject.

Literatuur

- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, 2001.

- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten & W. van Zanten (red.), *Grote projecten – Besluitvorming & Management*, Alphen, Samsom, 1996.
- Bult-Spiering, M., A. Blanken & G. Dewulf, *Handboek publiek-private samenwerking*, Utrecht, Lemma BV, 2005.
- Eversdijk, A.W.W & A.F.A. Korsten, Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties - Feiten en ficties bij infrastructurele projecten, in: *Bestuurswetenschappen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, juni 2009, pp. 25-43.
- Eversdijk, A.W.W. & A.F.A. Korsten, De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management – de Tweede Coentunnel als illustratie, in: *Bestuurswetenschappen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, juni 2008, pp. 29-56.
- Ferlie, E., L.E. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Flyvbjerg B., N. Bruzelius & W. Rothengatter, *Megaprojects and risk – an anatomy of ambition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Geddes, M., *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and Understanding Cultures*, Gower, Aldershot, 2005.
- Goldsmith, S. & W.D. Eggers, *Governing by Network – The New Shape of the Public Sector*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2004.
- Greve, C., *Contracting for Public Services*, New York, Routledge, 2007.
- Grimsey, D. & M.K. Lewis, *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Londen, Edward Elgar Publishing, 2004.
- Ham, H. van & J. Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht, Lemma BV, 2002.
- Hodge, G.A. & C. Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.
- Hof, J. van den, *PPS in de polder*, Utrecht, Copernicus Instituut, 2006.
- Karré, P. & R. In 't Veld, Spanningen in organisaties met publieke en private relaties, in: *M&O*, mei/augustus 2007, nr. 3/4, pp. 189-202.
- Klijjn, E.H. & M. van Twist, Publiek-private samenwerking in Nederland – Overzicht van theorie en praktijk, in: *M&O*, 2007, nr. 3/4, pp. 156-170.
- Klijjn, E.H., J. Edelenbos & M. Hughes, Public-Private Partnership: a Two-Headed Reform – A Comparison of PPP in England and the Netherlands, in: Pollitt, C., S. van Thiel & V. Homburg (eds.), *New Public Management in Europe – Adaptation and Alternatives*, Palgrave, 2007, pp.71-90.
- Klijjn, E.H. & G.R. Teisman, Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage, in: Hodge, G.A. & C. Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.
- Korsten, A.F.A., *Jij bent altijd aan zet – Aforismen en oneliners*, Open Universiteit, 2009.

- Korsten, A.F.A., F. Kluytmans, T.W.P.M. van der Krogt & A. Sorber, *Overheidsmanagement en de menselijke factor*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1991.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur – Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*, 's-Gravenhage, VUGA-boekerij, 1979 (dissertatie).
- Ministerie van Financiën, *PPS Voortgangsrapportage 'Samen werken aan meerwaarde'*, april 2008.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofdkantoor directoraat-generaal Rijkswaterstaat, *Ondernemingsplan Rijkswaterstaat 'Agenda 2012; we pakken door!'*, periode 2008-2012, juni 2008 (a).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Beleidsvoornemen Vernieuwing VenW 2008 – 2012*, Den Haag, januari 2008 (b).
- Minister Verkeer en Waterstaat, *Resultaten Taskforce PPS/infrastructuur*, Den Haag, 25 februari 2005.
- Minister Verkeer en Waterstaat, *Kaderbrief PPS*, 7 juli 2004, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofdkantoor directoraat-generaal Rijkswaterstaat, *Ondernemingsplan Rijkswaterstaat 'Doorpakken, wel degelijk'*, periode 2004-2008, januari 2004.
- Osborne, D., & T. Gaebler, *Reinventing Government*, Penguin Books USA Inc., New York, 1993.
- Plomp, J., *Beslissen doe je zo – Psychologie van de keuze*, Houten, Uitgeverij het Spectrum, 2009.
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Den Haag, VUGA, 1993.
- Ruding, H.C.O.R. et al. (Commissie Private Financiering van Infrastructuur), *Op de goede weg en het juiste spoor*, Den Haag, mei 2008.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden*, vergaderjaar 2008-2009, 31887, nummer 2, Den Haag, 19 maart 2009.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Publiek-private samenwerking*, vergaderjaar 2008-2009, 28753, nummer 15, Den Haag, 28 oktober 2008.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, vergaderjaar 2004-2005, 29283, nummer 10, Den Haag, 15 december 2004.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Publiek-private samenwerking*, vergaderjaar 2004-2005, 28753, nummer 4, Den Haag, 1 december 2004.
- Twist, M. van, *Zoeken naar innovatie-impulsen: beheersen of bevorderen van hybriditeit?*, in: Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, Utrecht, 2006.
- WRR, *Het borgen van publiek belang*, 2000.
- WRR, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag, Sdu, 1994.