

De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking

Natasja Smit en Sandra van Thiel

Bestuurskunde, 11(6), 226-234

Bedrijfsmatig werken bij de overheid is steeds meer in opmars. Tal van werkwijzen en technieken uit het bedrijfsleven worden overgenomen en ingevoerd. Volgens Jane Jacobs is er echter sprake van twee fundamenteel onverenigbare ethische stelsels. Het commerciële ethos omvat alle normen en waarden uit het bedrijfsleven. Winst en de superioriteit van het marktmechanisme staan hierin centraal. Het martiale ethos omvat alle normen en waarden die betrekking hebben op de taken van de overheid. Zou de overheid bedrijfsmatig kunnen zijn of worden? Volgens Jacobs zijn beide stelsels moeilijk tot niet te verenigen. Een bedrijfsmatige overheid brengt altijd het risico van een waardeconflict met zich mee. Hoe zakelijk kan de overheid dan wel opereren? Wij onderzochten dat bij een aantal projecten waar overheden en bedrijven samen verantwoordelijk waren voor een bouwproject of infrastructurele voorziening (PPS). Aan de hand van onze omschrijving van de zakelijke overheid zijn aan een aantal experts vragen voorgelegd met betrekking tot enkele concrete samenwerkingsverbanden. Op basis van de bevindingen kunnen we concluderen dat de overheid zich binnen de grenzen van het martiale ethos redelijk zakelijk gedraagt. Er zou wel meer aandacht moeten worden besteed aan de efficiëntie van projecten alsmede aan de selectieprocedures van de marktpartijen.

Bedrijfsmatig werken is de afgelopen twee decennia steeds populairder geworden bij de overheid. Tal van bedrijfsmatige werkwijzen en technieken zijn overgenomen en ingevoerd, zoals kwaliteitsmodellen, contractmanagement en prestatieketingsinstrumenten. Verder hebben overheden delen van hun organisatie geprivatiseerd, of overheidsstichtingen en BV's opgericht om publieke taken uit te voeren. Maar kan de overheid wel echt bedrijfsmatig zijn of worden? Sommige auteurs menen van niet: "De overheid is geen bedrijf en mag ook niet als zodanig worden bekeken" (Ringeling, 1993:285). In dit artikel zullen we een vergelijking maken tussen belangrij-

ke waarden van de overheid en van bedrijven. Vervolgens zullen we nagaan in hoeverre de overheid daadwerkelijk bedrijfsmatige waarden nastreeft - oftewel zakelijk handelt - bij zes projecten waarin private en publieke partijen samenwerken. We hebben gekozen voor PPS-constructies omdat daarbij volgens ons mogelijke waardeconflicten zich het duidelijkst voor zullen kunnen doen (vgl. Klijn & Teisman, 2002). De resultaten laten zien dat de overheid niet op alle fronten zakelijk kan zijn, maar op de overige onderdelen redelijk zakelijk opereert.

De overheid en het bedrijf: twee aparte werelden?

Over de vraag of publieke en private organisaties fundamenteel van elkaar verschillen of niet, is al veel geschreven. Volgens Allison (1980) verschillen ze in drie opzichten. Ten eerste, de omgeving verschilt. Het bedrijfsleven opereert op de markt en handelt met het oog op winst, terwijl de overheid wettelijke taken uitvoert op basis van de wil van de politiek. Ten tweede gaan publieke en private organisaties verschillend om met hun omgeving. Een bedrijf kan handelen naar eigen goeddunken en wordt alleen door de aandeelhouders ter verantwoording geroepen, terwijl bij de overheid heel Nederland toekijkt en oordeelt. En ten derde zijn er verschillen in organisatorische factoren. Bekende voorbeelden zijn de rechtspositie van het personeel en de invloed van de politiek op publieke organisaties.

Ook Jacobs (1992) is van mening dat de overheid en het bedrijfsleven fundamenteel van elkaar verschillen. Die verschillen blijken het meest in de waarden die worden nagestreefd in beide domeinen (zie tabel 1).

Tabel 1. Verschillen in waarden tussen bedrijf en overheid

Bedrijf	Overheid
Leiderschap	Verantwoording
Winst	Algemeen belang
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Innovatie	Zorgvuldigheid
Eigen belang	Roeping
Resultaten	Regels
Exit	Voice
Aanpassing	Anticipatie
Geheimhouding	Openbaarheid

(Bron: Bovens, 1996:159)

Volgens Jacobs (1992) is er sprake van twee fundamenteel onverenigbare ethische stelsels. Het eerste noemt zij het commerciële ethos ('Commercial Moral Syndrome'). Dit omvat de klassieke burgerlijke deugden en al de normen en waarden die te maken hebben met handeldrijven, met het produceren van goederen en diensten voor de markt. Dit is vergelijkbaar met de bedrijfsmatige waarden uit tabel 1. Winst en de superioriteit van het marktmechanisme staan hierin centraal. Het andere ethische stelsel noemt Jacobs het martiale ethos ('Guardian Moral Syndrome'). Dit omvat de klassieke heroïsche deugden en al de normen en waarden die horen bij het veroveren, beschermen, beheren, exploiteren en besturen van territoria (vgl. Van Gunsteren, 1994). Dit sluit aan bij de waarden van de overheid uit tabel 1. Rechtmatigheid en zorgvuldigheid zijn waarden die in dit waardestelsel de boventoon voeren.

Overigens is het niet zo dat één van de twee waardestelsels als beter dient te worden beschouwd dan het andere (Hoogerwerf, 1995:61-80; WRR, 2000). Bij het bepalen welke instantie een bepaalde taak het meest doelmatig kan vervullen, is er op voorhand geen reden om in het algemeen een voorkeur uit te spreken voor de overheid of de markt. Het antwoord op deze vraag hangt van de omstandigheden af.

Tien verschillen in waarden tussen overheid en bedrijf

De waarden in tabel 1 laten zien waar de overheid in verschilt van private bedrijven. Er zijn in totaal tien verschillen genoemd. Uiteraard zijn deze verschillen versimpelde weergaven van een veel complexere wereld. In de praktijk zijn er tal van tussenvormen. Wij zullen hier echter de verschillen in meest extreme – en soms bijna clichématige – vorm bespreken.

Als eerste is het verschil tussen leiderschap (private sector) en verantwoordelijkheid (publieke sector) genoemd. Bij een bedrijf is er één directeur (of meerdere directeuren) die als leider optreedt voor het bedrijf. In een democratie regeren politici als een collectief. Wanneer een bedrijf bestaat uit aandeelhouders, wordt het verschil met de overheidsorganisatie al wat kleiner. Toch blijven er verschillen. De (benoemde) directeur legt alleen aan aandeelhouders verantwoording af, terwijl (gekozen) politici voortdurend *en plein public* verantwoording moeten afleggen over hun beslissingen en handelen.

Het meest tot de verbeelding sprekende verschil tussen bedrijven en overheid is hun respectievelijke streven naar winst en het algemeen belang (ook wel publiek belang; WRR, 2000). Het nastreven van het algemeen belang betreft een zorg die uitgaat boven het eigen belang. De overheid dient het algemeen belang door middel van het nemen van gezaghebbende beslissingen bij waarden-aangelegenheden. Dit kan individuen of iedereen betreffen, maar de overheid moet ervoor zorgen dat zeker iedereen er uiteindelijk voordeel van heeft. In de private sector staat winst centraal. Een bedrijf streeft in het algemeen eerst continuïteit van zijn bedrijf na en vervolgens winst. Winst zorgt ervoor dat een bedrijf de zin behoudt om te blijven bestaan. Het handelt dus in eigen belang. Eigen belang *kan* in strijd zijn met het algemeen belang. Of dit altijd gebeurt, is nog een tweede, maar de over-

heid is wel met het doel tot stand gekomen om meer dan het eigen belang na te streven (De Swaan, 1989).

Het derde verschil betreft efficiëntie (private sector) versus behoorlijkheid (publieke sector). Een bedrijf probeert iets zo doelmatig mogelijk te doen, zodat zijn winstmarge ook hoger zal zijn. Voor de overheid is de winstmarge van minder belang – en vaak ook niet haalbaar omdat zij (quasi)- collectieve goederen produceert. Belangrijker is dan om alles zo behoorlijk mogelijk te doen (rechtmatig, rechtvaardig, passend bij de situatie). Hierdoor ontstaat de - soms terechte - indruk dat de overheid per definitie minder efficiënt is dan marktorganisaties (vgl. Klijn & Teisman, 2002). Die indruk heeft weer geleid tot het introduceren van marktwerking in de publieke sector, privatisering en verzelfstandiging.

Een vergelijkbare redenering wordt aangehouden als het gaat om de tegenstelling tussen effectiviteit (private sector) en rechtmatigheid (publieke sector). Binnen een bedrijf staat het bereiken van het doel voorop. Een overheidsinstantie moet echter altijd rechtmatig handelen. Dit kan leiden tot vertraging en extra kosten - en dus minder effectiviteit - bijvoorbeeld wanneer inspraakprocedures de voortgang van infrastructuurprojecten ophouden.

Het vijfde verschil betreft innovatie (private sector) versus zorgvuldigheid (publieke sector). De flexibiliteit van de private sector om vernieuwingen door te voeren wordt algemeen groter geacht dan die van de overheid, bijvoorbeeld in de rechtspositionele sfeer en in de mogelijkheid om investeringen te doen. De overheid is in dit verband meestal aan meer, of meer stringente regels gehouden, zoals het ambtenarenreglement en de comptabiliteitsvoorschriften. Deze regels maken dat de overheid zorgvuldig omgaat met haar middelen en personele inzet, maar beperken (soms) het innovatief vermogen.

Het zesde verschil wordt aangeduid met de termen eigen belang (private sector) en roeping (publieke sector). Dit onderscheid geldt waarschijnlijk het sterkst op het niveau van de individuele werknemer en ambtenaar. Een

van de aantrekkelijke kanten van werken bij de overheid is een “vastere” rechtspositie, hoewel er vaak minder betaald wordt. Een ambtenaar neemt dit echter op de koop toe als hij een roeping heeft; het dienen van het algemeen belang (in plaats van alleen zijn eigen – financiële – belang).

Als zevende wordt het verschil aangehaald tussen een oriëntatie op resultaten (private sector) en regels (publieke sector). De producten van bedrijven zijn meestal tastbaarder dan de producten van de overheid. Beleidsnota's zijn weliswaar van papier, maar hun uitwerking - sturing - is veel moeilijker in concrete, of zelfs meetbare, eenheden uit te drukken. Burgers weten ook lang niet altijd wat hun behoeften of mogelijkheden zijn (denk aan onderbenutting huursubsidie). Beleid is een zaak van coproductie waar burgers en ambtenaren gezamenlijk behoeften en uitkomsten vaststellen (vgl. Fountain, 2001).

Als achtste verschil bespreken we de mogelijkheden voor exit (private sector) en voice (publieke sector). Een bedrijf dat niet tevreden is over een samenwerking, of niet langer meer winst maakt, kan de samenwerking respectievelijk de markt verlaten (exit). Hetzelfde geldt voor een klant van een marktorganisatie. Bij overheden ligt dat moeilijker. De overheid behoudt altijd bepaalde taken en verantwoordelijkheden en kan zich daaraan niet onttrekken (vangnet-functie). Ook burgers hebben geen keuzevrijheid waar het gaat om overheidsop treden. Zij hebben alleen de mogelijkheid om via overtuiging, of via verkiezingen hun ongenoegen te uiten en verandering te proberen te bewerkstelligen (voice).

Het negende verschil betreft aanpassing (private sector) versus anticipatie (publieke sector). Met dit verschil wordt bedoeld op het onderscheid dat het bedrijfsleven zich aanpast aan de omstandigheden of de omgeving waarin zij verkeert (vgl. Klijn & Teisman, 2002). De overheid kan daarentegen ook proberen om de situatie naar haar wil te schikken, bijvoorbeeld via wetgeving of institutionele structuren zoals overlegorganen.

Het tiende en laatste verschil is geheimhouding (private sector) versus openbaarheid (publieke sector). Binnen het bedrijfsleven worden veel zaken in het geheim besproken om te voorkomen dat er iets uitlekt naar de concurrentie. De overheid moet gehoorzamen aan de Wet Openbaarheid van Bestuur en tal van andere verantwoordingsvereisten. De noodzaak tot transparantie is bij de overheid dus groter.

Volgens Jacobs zijn door deze verschillen de overheid en bedrijfsmatigheid niet of slechts gedeeltelijk te verenigen. Een bedrijfsmatige overheid kan volgens haar nooit volledig commercieel zijn, omdat ze altijd een aantal taken zal hebben, zoals wetgeving, rechtspraak en belastingheffing, die een martiaal ethos impliceren. De vraag of en hoe de overheid het publieke belang kan blijven dienen als zij op een bedrijfsmatige manier opereert, is in Nederland nooit echt goed beantwoord (WRR, 2000). Duidelijk is wel dat de mix van bedrijfsmatige en publieke waarden in de praktijk tot verschillende problemen kan leiden.¹

Ten eerste, de overheid moet (nog) leren om te gaan met het zakelijke proces. Onervarenheid kan leiden tot ondoelmatige beslissingen. Zo toonde de Algemene Rekenkamer (2002) aan dat de verwachtingen van de overheid over PPS vaak te hoog zijn en dat het aanbestedingsproces soms inefficiënt verloopt. Commerciële bedrijven kunnen ook misbruik maken van deze onervarenheid, zoals in het geval van de bouwfraude het geval lijkt te zijn.

Ten tweede, op de markt waar tussen individuen of organisaties vrij wordt geconcurrereerd, zijn andere zaken toegestaan dan in de hiërarchische verhouding tussen de overheid en burgers. Sommige private deugden zijn publieke zonden. Wat op de markt bijvoorbeeld een vriendendienst is, heet in de publieke sector corruptie. Hierover moeten duidelijke afspraken (codes) worden gemaakt. Overigens kan zich ook het omgekeerde voordoen: sommige publieke deugden zijn commerciële zonden. Binnen het openbaar bestuur kan het jawoord van de ambtenaar overstemd worden door het pri-

maat van de politiek, bijvoorbeeld wanneer er na de verkiezingen een nieuwe regering aantreedt (vgl. het niet laten doorgaan van de toegezegde tramlijn tussen Barendrecht en Rotterdam na de komst van Leefbaar Rotterdam in de gemeenteraad).

Ten derde, als overheidsinstellingen of individuele ambtenaren tegelijkertijd en in dezelfde sector zowel publieke taken uitvoeren als commerciële activiteiten ondernemen, ontstaat het risico van kruissubsidiëring en oneerlijke concurrentie (Commissie Cohen, 1997).²

Deze problemen hoeven zich overigens niet altijd voor te doen (In 't Veld, 1997), maar een bedrijfsmatige - en dus hybride - overheid brengt nu eenmaal wel het risico van een waardeconflict met zich mee (Bovens, 1995). Dat is extra problematisch voor een overheidsorganisatie omdat de overheid belast is met het nemen van gezaghebbende beslissingen als het op waarden aankomt (Ringeling, 1995). Van de overheid wordt een zekere mate van neutraliteit verwacht, boven de partijen staan. Hoe gaat de overheid om met de potentiële waardeconflicten wanneer ze bedrijfsmatige werkwijzen of technieken implementeert? Met andere woorden, hoe zakelijk kan de overheid echt opereren? Wij onderzochten dit bij een aantal projecten waar overheden en bedrijven samen verantwoordelijk waren voor de bouw van woonwijken, bedrijvenparken, kantoorgebouwen en infrastructurele voorzieningen zoals stationlocaties.

Publiek Private Samenwerking; botsing van culturen?

PPS vermengt de twee waardepatronen en zijn daarmee in hun aard hybride organisaties (Klijn & Teisman, 2002). Ze zouden daarmee volgens Jacobs (1992) gedoemd zijn om te mislukken. Desalniettemin zijn er vele voorbeelden aan te treffen van samenwerkingsverbanden tussen overheden en private partijen.

We spreken van publiek private samenwerking als er sprake is van georganiseerde samenwerking tussen één of meerdere overheden en één of meerdere private partijen, om een bepaalde overeengekomen doelstelling te bereiken. Alhoewel wordt samengewerkt, behouden de partijen hun eigen identiteit en doelstellingen. Iedereen brengt middelen in en er worden afspraken gemaakt over de verdeling van risico's, opbrengsten en kosten (Kenniscentrum PPS, 1998). De samenwerking verloopt meestal in fasen (Kouwenhoven, 1991). Na het vaststellen van een projectvoorstel wordt de intentie uitgesproken om samen te werken. Dan wordt een plan opgesteld voor de implementatie, inclusief een voorstel voor een verdeling van de middelen en risico's. Dat plan wordt vervolgens uitgevoerd - vooropgesteld dat alles gaat zoals afgesproken. Publiek private samenwerking zien we vooral tot stand komen in bouw- en infrastructurele projecten. Eén op de drie gemeenten gebruikt bijvoorbeeld een PPS-constructie voor haar bouwprojecten (Moret, Ernst & Young, 1997).

Vaak verloopt samenwerking tussen overheid en private partijen niet succesvol omdat de waardepatronen van beide partijen tot tegengestelde strategieën leiden, bijvoorbeeld inzake de perceptie van bepaalde risico's (Klijn & Teisman, 2002). Afstemming van waardepatronen zou - in theorie - de kans op succesvolle PPS vergroten. Hier zullen we ons alleen richten op de afstemming door de overheid op private waarden. De leidende vraag is: hoe zakelijk kan de overheid zijn? Op basis van de voorgaande theorieën hebben we een lijst opgesteld met kenmerken waaraan een zakelijke overheid zou moeten voldoen.

Hoe ziet de zakelijke overheid er uit?

Op grond van het voorgaande definiëren wij de zakelijke overheid als volgt:
Een zakelijke overheid stelt het algemeen belang voorop, maar weet dat te

combineren met een streven naar efficiëntie en effectiviteit. Resultaatgerichtheid is belangrijk voor een zakelijke overheid. Winst is geen verboden doelstelling. Een zakelijke overheid is innovatief en beschikt over aanpassingsvermogen.

Een zakelijke overheid streeft dus enkele private kenmerken na maar niet allemaal. Aan private waarden als leiderschap, eigen belang, exit en geheimhouding zal zij nooit kunnen voldoen omdat deze niet passen in de taakopdracht en structurele vormgeving van de overheid.

Deze omschrijving van de zakelijke overheid hebben we omgezet in zeventien vragen (items), die vervolgens aan een aantal experts zijn voorgelegd (zie bijlage). Hen is gevraagd de vragen te beantwoorden voor een hun bekende PPS. In totaal hebben acht experts zes samenwerkingsverbanden beoordeeld.³ Tabel 2 geeft een overzicht.

Tabel 2. Zakelijkheid van de overheid in zes PPS-constructies, volgens experts

Kenmerk	Mate van zakelijkheid				Conclusie
	Ja	Nee	Deels	Weet niet	
Algemeen belang voorop (1 item)	2	1	5	-	Deels
Streven naar winst (1 item)	4	3	1	-	Ja/nee
Gericht op efficiëntie (5 items)	13	12	4	10	Ja/nee
Gericht op effectiviteit (2 items)	10		2	4	Ja
Innovatief vermogen (3 items)	15	5	1	3	Ja
Streven naar resultaten (2 items)	6	7	1	4	Ja/nee
Aanpassingsvermogen (3 items)	15	2		7	Ja

Natuurlijk moet er bij de interpretatie van de gegevens in tabel 2 rekening worden gehouden met het geringe aantal cases. Dat beperkt de generaliseerbaarheid van de resultaten. Bovendien zijn we vooral afgegaan op het oordeel van de experts in plaats van de feitelijke documentatie over de projec-

ten (met uitzondering van de Schiedamse casus). Desalniettemin is het opvallend dat veel antwoorden behoorlijk gelijklopend zijn. Dit betekent dat we een redelijk duidelijk beeld kunnen schetsen van de zakelijkheid van overheden bij PPS.

Gemeenten en andere overheden nemen het initiatief tot PPS meer om een algemeen belang te dienen - al is dat vaak een zeer *lokaal* algemeen belang - dan om alleen maar winst te maken. Vaak wordt de winst van rendabele delen van een project gebruikt om de minder rendabele delen te kunnen bekostigen. Denk bijvoorbeeld aan een woonwijk waar de opbrengsten van dure koophuizen worden gebruikt om de bibliotheek en de voorzieningen voor het maatschappelijk werk te financieren. De betrokken overheden stellen zich hier dus ten dele zakelijk op.

In PPS-verbanden richten (lokale) overheden zich meer op de effectiviteit dan op de efficiëntie. Op dit terrein gedraagt de overheid zich niet zakelijk genoeg. Tijdspaden en budgetten worden wel gecontroleerd maar vaak niet gehaald, volgens onze experts. Daarbij moet opgemerkt worden dat de meeste projecten die hier beoordeeld zijn, nog lopen.

Ook op andere punten ten aanzien van de efficiëntie gedraagt de overheid zich beperkt zakelijk. Er wordt wel een aparte projectorganisatie opgericht, buiten het gemeentelijk apparaat. Maar ambtenaren die betrokken zijn bij het project krijgen weinig manoeuvreerruimte (mandatering). In de contracten zijn meestal ontbindende voorwaarden opgenomen. Onbekend is echter of en hoeveel hiervan gebruik wordt gemaakt, door een van beide partijen (geen vraag in dit onderzoek).

Alhoewel er meestal wel realistische prijzen worden bedongen voor grond of huur, wordt er geen marktverkenning gedaan van mogelijke samenwerkingspartners. Een van onze experts gaf aan dat er vaak helemaal geen sprake is van selectie. Integendeel, overheden zouden moeten concurreren om de gunst van een klein aantal bedrijven (aannemers e.a.). De recen-

te ontdekkingen inzake de bouwfraude lijken dit beeld te bevestigen (vgl. ook Algemene Rekenkamer, 2002). Hier laat de zakelijke overheid duidelijk een steek vallen.

In die projecten die reeds zijn afgerond, wordt steevast geëvalueerd hoe de samenwerking is verlopen en wat de resultaten zijn geweest (ook op bijvoorbeeld milieugebied). Een kleine meerderheid van de overheden heeft op grond hiervan besloten in de toekomst weer te willen gaan samenwerken met private partners, aldus onze experts. In de helft van de onderzochte PPS-projecten werkt de overheid voor het eerst samen met private partners. PPS wordt (bijna) altijd geïnitieerd door de overheid. De overheid gedraagt zich dus zeker innovatief en is bereid zich aan te passen aan de omgeving.

Samenvattend kunnen we concluderen dat binnen de grenzen die we eerder aangaven, de overheid zich redelijk zakelijk gedraagt. Er zou evenwel meer aandacht moeten komen voor de efficiëntie van PPS-projecten. Daarnaast zou de overheid haar greep op de selectie van marktpartijen kunnen verbeteren.

Conclusies

De zakelijke overheid bestaat ten dele. Het optreden van overheden in PPS-projecten wordt gekenmerkt door effectiviteit, innovatie en aanpassingsvermogen. In iets mindere mate spelen resultaatgerichtheid en het streven naar financiële winst een rol. De zakelijke overheid stelt echter nog steeds het algemeen belang voorop, zelfs als dat ten koste gaat van de efficiëntie. Dat is logisch, omdat de overheid er nu eenmaal voor is om het algemeen belang te waarborgen (WRR, 2000).

Dat betekent evenwel ook dat zolang het commerciële ethos het eigenbelang voorop blijft stellen, de "zakelijke overheid" fundamenteel ambivalent is. Die ambivalentie zou aanleiding kunnen geven tot bijvoorbeeld aantij-

gingen van corruptie of de andere eerdergenoemde risico's. Gemeenten, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen ontdekken nu, door vallen en opstaan, de grenzen en gevaren van contracten, uit- en aanbesteding en andere vormen van privatisering. Zelfbeheer en materiële budgetten, uitbesteding van diensten en aanbesteding van werk stellen tal van middenmanagers, belast met beheersverantwoordelijkheden, thans bloot aan een reeks van verleidingen en uitdagingen die ze voorheen niet kenden (Bovens, 1996: 157-168). Een aantal affaires – zoals de eerdergenoemde bouwfraude - zijn waarschijnlijk slechts kinderziektes, waar de overheid lering uit zal trekken en uiteindelijk overheen zal groeien.

Referenties:

- Algemene Rekenkamer. (2002). *Nieuwe financiële instrumenten in PPS*. Den Haag.
- Allison, G.T. (1980). Public and Private Management : Are they fundamentally alike in all unimportant aspects? *OPM document*, 127-51-1, 27-38.
- Bovens, M.A.P. (1995). *Ambtelijke verantwoordelijkheid*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Bovens, M.A.P. (1996). *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam en Meppel, Boom.
- Commissie Cohen. (1997). *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, Commissie Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit.
- Fountain, J. (2001). Paradoxes of public sector customer service. *Governance*, 14, 55-73.
- Gunsteren, H. van. (1994). Culturen van calculatie. *Bestuurskunde*, 4(3), 218-226.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Overheid, markt en particulier initiatief (II)*. In: A. Hoogerwerf. *Politiek als Evenwichtskunst; Dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York, Random House.
- Kenniscentrum PPS. (1998) *Meer waarde door samenwerken*. Den Haag, Ministerie van Financiën.
- Klijn, E-H. & Teisman, G. (2002, in druk). Institutionele en strategische belemmeringen voor publiek private samenwerking: institutionele kenmerken van PPS en hun strategische consequenties nader beschouwd. In: J.C. van der Ham & J.F.M. Koppenjan. (red.). *Publiek-private samenwerking bij transport infrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht, Lemma.
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-private samenwerking; mode of model*. Delft.
- Moret, Ernst & Young. (1997). *Trends in uitbesteding*. Moret, Ernst & Young.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Ringeling, A. (red.). (1995). *Een normatieve benadering van verzelfstandiging en privatisering*. Muiderberg, Coutinho.
- Smit, N. (2000). *De zakelijke overheid*. [afstudeerscriptie]. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de staat*. Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker.
- Veld, R.J. in 't. (1997). *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*. [oratie]. Amsterdam, VUGA.
- WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag.

In deze bijdrage zijn door een fout onzerzijds niet de juiste (gebruikte) referenties naar Bovens opgenomen. De juiste referentie is:

Bovens, M. (1996). De integriteit van de bedrijfsmatige overheid. In: M. Bovens & A. Hemerijck. (red.). *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam, Boom. pp 150-170.

De passages onderaan pagina 229 en bovenaan 230 zijn ontleend aan Bovens (1996:165-166). En de passage onderaan pagina 232 is gebaseerd op Bovens (1996:164) in plaats van (1996:157-168). De verwijzing naar Bovens (1995) op pagina 230 had moeten luiden: Bovens (1996:167).

Over de auteurs:

Drs. N. Smit is bestuurskundige en werkzaam bij de afdeling Stadstoezicht van de gemeente Vlaardingen als gebiedsambtenaar. In 2000 studeerde zij af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een scriptie over de zakelijke overheid.

Dr. S. van Thiel is verbonden aan Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie naar: Postbus 1738, kamer M8-27, 3000 DR Rotterdam. Of e-mail: vanthiel@fsw.eur.nl

Bijlage: Opzet vragenlijst

Om de kenmerken van de zakelijke overheid te meten zijn de volgende vragen *at random* gesteld (gebaseerd op Smit, 2000). Respondenten konden de vragen beantwoorden met behulp van vier antwoordcategorieën: ja, nee, gedeeltelijk, weet niet.

1. Algemeen belang staat voorop
*Is de PPS constructie opgericht om het algemeen belang te dienen, dus voor **alle** burgers?*
2. Streven naar winst
Is de PPS constructie gebruikt om winst te maken, bijvoorbeeld op de grondexploitatie?
3. Gericht op efficiëntie
*Zijn budgetten overschreden?
Zijn de tijdslimieten gehaald?
Was de projectorganisatie onderdeel van het gemeentelijk apparaat?
Was er een aparte projectorganisatie opgericht?
Was er sprake van een mandaatregeling voor de uitvoerende ambtenaren c.q. projectleiding?*
4. Gericht op effectiviteit
*Is er gecontroleerd of tijdslimieten niet werden overschreden?
Waren er ontbindingsvoorwaarden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst?*
5. Innovatief vermogen
*Is de gemeente van plan om in de toekomst weer gebruik te maken van PPS?
Was dit voor de betrokken gemeente de eerste keer dat zij gebruik maakten van PPS?
Werden er voortgangsrapportages gebruikt?
Lag het initiatief voor de samenwerking bij de gemeente?*
6. Streven naar resultaten
*Heeft de gemeente marktpartijen geselecteerd uit een groter aanbod?
Zijn er realistische grondprijzen bedongen door de gemeente?*
7. Aanpassingsvermogen
*Is de samenwerking na afloop geëvalueerd?
Is er aandacht besteed aan mogelijke milieu-effecten?*

Noten

¹ Met dank aan (anonieme) referenten en de redactie voor de scherpe analyse van onze eerdere tekst op dit punt.

² Bij de Tweede Kamer ligt momenteel een wetsvoorstel Markt en Overheid over de marktactiviteiten van publieke organisaties. Dit volgt in grote lijnen het advies van de Commissie Cohen.

³ Met dank aan (in alfabetische volgorde) dr. J. Edelenbos, drs. M. Esselbrugge, dr. E-H. Klijn, drs. R. Scalzo, drs. N. Smit, prof.dr. G. Teisman, drs. J. Verbart, en drs. P. Warffemius die als experts hun bekende PPS-projecten hebben beoordeeld. De PPS-projecten betreffen: Sijtwende Voorburg e.o. (2x), Utrecht Centrum Project (2x), Sveaparken (Schiedam), rijksweg A9-Badhoevedorp, Schiphol Area Development Company, Pettelaarpark Den Bosch.