

Oordeel onafhankelijk deskundigen bij beleidsdoorlichting Artikel 3, Financieringsactiviteiten:

Algemeen

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden van het deel van artikel 3 van de begroting van het Ministerie van Financiën, dat zich richt op de financieringsactiviteiten van de publiek-private sector. We delen de conclusie uit de beleidsdoorlichting dat de inzet van middelen en instrumenten in de onderzochte periode heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling en daarmee doeltreffend is. Onderstaand gaan wij in op de onderzoeksopzet en doen wij enige aanbevelingen.

Onderzoeksopzet:

- De beleidsdoorlichting richt zich op artikel 3 van de begroting van het Ministerie van Financiën, waarbij vooral apparaatsuitgaven worden ingezet om te komen tot beleidsvorming. In concreto gaat het om de rol van een deel van de directie Financieringen bij financieringsactiviteiten en de effectiviteit daarvan. Het bespreken van deze effectiviteitsvraag via semigestructureerde interviews met een interviewprotocol, zoals opgenomen in bijlage 5, is onzes inziens een verantwoorde methode. Daarbij is het van belang dat verslagen zijn opgemaakt welke (vertrouwelijk) zijn afgestemd met de geïnterviewden.
- De RPE schrijft eveneens voor dat een optie moet worden opgenomen indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn. Deze optie heeft in de onderhavige beleidsdoorlichting een atypische uitwerking, omdat er nauwelijks programmageld is en de apparaatsuitgaven ook beperkt zijn. Volgens de beleidsdoorlichting betekent een besparing van 20% een verkleining van de formatie met 2,5 VTE. Daardoor zou Financieringen minder capaciteit hebben om een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen te stimuleren en te realiseren en zou een weglek-effect naar externe adviseurs kunnen plaatsvinden. Deze optie heeft in onze ogen weinig toegevoegde waarde en we geven daarom in overweging om een bagatelbepaling op te nemen in de RPE, zodat bij kleine bedragen of nauwelijks programmagelden een dergelijke optie achterwege kan blijven.
- De beleidseffectiviteit van middelen en instrumenten van dit deel van artikel 3 wordt besproken aan de hand van vier casussen. Ook op basis van de literatuur kan worden aangegeven dat deze vier casussen representatief zijn voor de publieke-private samenwerkingen die hiermee gestimuleerd worden. Zo wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen een markt-PPS, een netwerk-PPS en een gezags-PPS (Sanders & Heldeweg, 2012). Dit onderscheid kan zinvol zijn bij de legitimering van de keuze voor deze vier cases:
 - DBFM(O) is een voorbeeld van een **markt-PPS**, gericht op efficiënte transacties, waarbij de overheid zich in staat stelt om beleidsprojecten tegen de laagst mogelijke kosten te realiseren en de private deelnemers aan het verband van oordeel zijn dat zij hun eigen belangen aldus zo goed mogelijk kunnen behartigen;
 - Defensie is een **netwerk-PPS**, oftewel toegespitst op het uitlokken van participatie die zowel in het organisatiebelang van particulieren is als in het door de overheid

- behartigde algemeen belang; beleidsvoorbereidende activiteiten worden in onderlinge uitwisseling ondernomen;
- o Multibandveiling en GKN zijn een **gezags-PPS**, gericht op extern bindende strategieformulering op basis van publieke bevoegdheden die aan het samenwerkingsverband zijn toegekend en het samenwerkingsverband heeft 'openbaar gezag'.
- In bijlage 4 is de lijst van geïnterviewden opgenomen. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen het aantal interviews per casus. Bij de casus DBFM(O) en Multibandveilingen zijn slechts twee personen geïnterviewd. In de beleidsdoorlichting wordt aangegeven dat er in deze casussen al veel bekend is via andere beleidsstukken.

Aanbevelingen

- Terecht wordt gesteld dat de minister van Financiën een verantwoordelijkheid heeft voor het overkoepelende DBFM(O)-beleid en de regie van het systeem dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en toegepast wordt (zie blz. 12). Deze verantwoordelijkheid beperkt zich - zo blijkt ook uit de beleidsdoorlichting - tot de Rijksoverheid. Er is alleszins reden om het DBFM(O)-instrumentarium uit te rollen naar decentrale overheden, zorg- en onderwijsinstellingen.¹ Dit gegeven het feit dat een aantal projecten van de decentrale overheden en zorg- en onderwijsinstellingen voldoen aan de kritische ondergrens van 25 miljoen euro voor gebouwen en 60 miljoen voor infrastructuur die binnen het Rijk wordt gehanteerd voor het nagaan of DBFM(O) meerwaarde heeft ten opzichte van traditionele contractvormen.² In een algemeen overleg, d.d. 18 december 2014, is eerder ingegaan op de mogelijkheid om DBFM(O) toe te passen bij decentrale overheden en heeft de Minister van Financiën aangegeven dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de keuze van de uitvoeringsvorm van hun projecten. Dit laat onverlet dat er een verantwoordelijkheid ligt voor het Rijk (in casu de directie Financieringen) om haar expertise ter beschikking te stellen aan organisaties buiten het Rijk, om daar eveneens een doelmatigheidswinst te realiseren – ook omdat thans de markt voor financiering van DBFM(O)-projecten goed is. Daarom verdient het aanbeveling om na te gaan of het DBFM(O)-instrumentarium ook buiten het Rijk is toe te passen. Dit zou kunnen door een of meer pilotprojecten op te starten bij een grotere gemeente of een zorg- of onderwijsinstelling.
- In de beleidsdoorlichting wordt aangegeven dat de directie Financieringen vanuit haar bedrijfseconomische expertise het ministerie van Defensie op verschillende dossiers heeft ondersteund. Daarmee wordt beoogd het creëren van aandacht voor de budgettaire beheersing van risico's en het inzichtelijk maken van de financiële consequenties gedurende de gehele levenscyclus van investeringen binnen Defensie. Gezien de grote uitdagingen waar Defensie voor staat is dit alleszins te rechtvaardigen. Onduidelijk is echter op welke wijze Defensie deze expertise thans benut in haar

¹ In andere landen zoals VS, Verenigd Koninkrijk en Scandinavische landen zijn goede ervaringen opgedaan met PPS-projecten door decentrale overheden. Zo laten Albalade et al. (2016) zien dat in de VS tussen 1985 en 2013 475 PPS-projecten met decentrale overheden zijn opgezet.

² In sommige situaties kan het hierbij ook gaan om een samenwerking tussen decentrale overheden en zorg- en onderwijsinstellingen.

afwegingen, en of Defensie die expertise in de toekomst weet te borgen indien de directie Financieringen deze ondersteunende rol niet meer speelt en het verdient aanbeveling daar explicieter over te zijn. Tevens geven wij in overweging om vervolgens deze (bedrijfseconomische) expertise ook ter beschikking te stellen aan andere departementen, die voor vergelijkbare opgaven in de bedrijfsvoering staan (zoals het Ministerie van Veiligheid en Justitie). Dit sluit eveneens aan bij een aanbeveling van de *Studiegroep Begrotingsruimte* om de kwaliteit van de overheidsuitgaven op een hoger plan te brengen. Naast het ter beschikking stellen van deze specifieke expertise zou een (verplichte) toepassing van de *Handleiding Publieke Businesscase* bij projecten boven een bepaald bedrag³ behulpzaam kunnen zijn bij een verbetering van de doelmatigheid door toepassing van bedrijfseconomische principes.

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus/dr. G.T. Budding, Vrije Universiteit Amsterdam, d.d. 30 september 2016

Literatuur:

Albalade, D., G. Bel en R. Geddes (2016). How Much Vertical Integration? Contractual Choice and Public–Private Partnerships in the United States, zal verschijnen in *Review of Industrial Organization*.

Sanders, M.Ph.Th., en M.A. Heldeweg (2012). Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. *Bestuurswetenschappen* 66(1), 39-56.

³ Daarbij is, vergelijkbaar met het Bureau BIT (ICT-toetsing), een ondergrens van € 5 miljoen denkbaar. Overigens is de (huidige) ICT-toetsing van Bureau BIT niet specifiek gericht op bedrijfseconomische principes.