

Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties

Feiten en ficties bij op DBFM gebaseerde infrastructurele projecten

Arno W.W. Eversdijk & Arno F.A. Korsten

Verschenen in Bestuurswetenschappen, 2009, nr.3 pp. 25-44.

Drs. A.W.W. Eversdijk is bestuurskundige en als inkoopmanager werkzaam bij Rijkswaterstaat Bouwdienst onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland, bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht, lid van de Raad voor het openbaar bestuur en was lid van het Panel of Experts voor ontwikkeling van De Maaswerken.

1 Inleiding

Bij nieuwe infrastructurele projecten wil de Nederlandse rijksoverheid publiek-private samenwerking (kortweg PPS) steeds structureler gaan toepassen, omdat dit kan leiden tot 'een betere, goedkopere en snellere publieke dienstverlening op het gebied van infrastructuur' (Min. V&W, 2005; TK 28753, 2004; min. V&W, 2004; TK 28753, 2004: 3; Min.V&W, 2005: 28). De rijksoverheid wil met PPS namelijk meer gebruik maken van private creativiteit en innovativiteit gericht op het realiseren van meerwaarde (Min.V&W, 2005: 28; TK 28753, 2004: 13). Het realiseren van een betere kwaliteit infrastructuur tegen lagere kosten kan worden bereikt door een actiever gebruik van private financiering van onze infrastructuur, zo blijkt uit een recent verschenen rapport van de commissie 'Private Financiering van Infrastructuur' onder leiding van voormalig minister Ruding (2008a: 7, 31, 43). Ook deze commissie pleit daarmee voor bevordering van toepassing van publiek-private samenwerkingsrelaties bij de aanleg van infrastructuur, maar dan met name in de vorm van 'DBFM'. DBFM als concessionele PPS staat hier centraal.

In de literatuur komen we verschillende vormen en categorieën van PPS tegen zoals publieke uitbesteding, DB (Design & Build), DBM (Design, Build & Maintain), franchising, partnering, joint ventures. Zelfs privatisering zien sommige als een vorm van PPS (Ferlie et al, 2005: 351; Geddes, 2005: 9, 13; Grimsey et al, 2004: 10, 54). De Nederlands bestuurskundige literatuur kent meer preciezen en heeft de verschillende vormen teruggebracht tot twee hoofdvormen van PPS, 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 wordt ook gesproken van het contract-versus het partnerschapsarrangement (Klijn en Van Twist, 2007: 158; Klijn, Edelenbos & Hughes, 2007). DBFM is te beschouwen als een concessionele vorm van PPS. Hoewel de op concessie gebaseerde vormen van samenwerking internationaal de oudste zijn (Grimsey et al, 2004: 15 en 47; Hodge et al, 2005: 34), is in de ogen van diverse bestuurskundigen de alliantie- of partnerschapsvorm de meer interessante vorm. Sommigen, die idolaat zijn van interactieve op verrijking gerichte, vroeg ingezette interacties tussen publieke en private partners, zien de concessievorm zelfs niet eens als een echte PPS; ‘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’ (Klijn en Teisman, 2005: 103).

Hoewel de alliantievorm in de bestuurskundige literatuur dus bejubeld wordt, blijkt deze verbindende interactiegerichte PPS-vorm tot op heden een bestuurskundige mythe te zijn bij infrastructurele projecten in Nederland (Eversdijk & Korsten: 2008). Bij dergelijke projecten is juist sprake van toepassing van de concessie-PPS in de vorm van een Design-Build-Finance-Maintain-overeenkomst, kortweg DBFM. In dit artikel¹ belichten we vanuit bestuurskundig perspectief deze geïntegreerde en innovatieve contractvorm, omdat Rijkswaterstaat (kortweg RWS) met name deze vorm van PPS hanteert bij de realisering van grote infrastructurele projecten. Waarom in de praktijk toch die voorkeur voor DBFM of concessie-PPS, terwijl in de bestuurskundige literatuur de partnerschapsvorm van PPS zo wordt toegejuicht? Wat is bijzonder aan DBFM? Wordt DBFM in de literatuur onderschat als levensvatbare PPS-vorm? Daarover lezen we nog weinig in de bestaande literatuur (o.a. De Bruijn, De Jong, Korsten et al, 1996; Van Twist et al, 1999; Camps, 2001; Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter, 2003; De Bruijn, Teisman et al, 2004; Ferlie, Lynn & Pollitt, 2005). Door een enkele kenner wordt gezegd dat deze PPS-vorm desalniettemin ‘*can be expected to grow significantly in the future*’ (Flyvbjerg et al, 2003: 102).

Een belangrijke vraag in dit artikel is dan ook wat verklaart nu vanuit bestuurskundig perspectief het (verrassende) gebruik van DBFM bij de aanleg van infrastructuur in Nederland? Vijf jaar na gunning van het eerste Nederlandse DBFM-contract bij een weginfrastructureel project maken we in dit artikel een tussentijdse balans op. Velen zijn positief over de verwachte resultaten met ‘PPS’, maar wat toont de empirie ons? Wat zijn inmiddels feiten en wat zijn nog ficties rondom het PPS-concept ‘DBFM’? Bij de beantwoording hiervan maken we gebruik van gegevens in de vorm van literatuur en nader empirisch onderzoek. Voordat we ons betoeg vervolgen eerst een korte karakterisering van DBFM.

2 Kenmerken van DBFM

¹ Met dank aan prof.dr. J. Geurts, prof.dr. P.Glasbergen, prof.dr. J.Gerrichhauzen, prof.dr. H. Aardema en drs. K. Abma voor hun commentaar op een eerdere versie.

Wat is DBFM en wat zijn de belangrijkste kenmerken? DBFM is een contractvorm, waarbij de vier hoofdletters in deze Engelse afkorting staan voor Design, Build, Finance en Maintain. Oftewel een contract waarin een (publieke) opdrachtgever zowel het ontwerpen, het bouwen, het financieren als onderhouden van een publiek object niet uitbesteedt aan kluwens van reeksen private partijen maar aan slechts één (private) opdrachtnemende partij (TK, 2006: 4).

Sinds 1999 zijn in Nederland vier infrastructuurprojecten in de vorm van DBFM aanbesteed, te weten HSL-Zuid Infraprovider, A59 Rosmalen – Geffen, Rijksweg 31 Leeuwarden – Drachten en de Tweede Coentunnel. In december 2003 vond de ondertekening plaats van de eerste DBFM-overeenkomst voor RWS, waarbij hij zelf optrad als opdrachtgever. Het project betreft hier de Rijksweg 31 tussen Leeuwarden en Drachten. Dit project was voor RWS overigens niet de eerste kennismaking met DBFM, immers in februari 2003 was hij al intensief betrokken geweest bij de vormgeving en de totstandkoming van de DBFM-overeenkomst A59 Rosmalen - Geffen. De opdrachtgever was toen niet RWS, maar de provincie Noord-Brabant. De A59 is het *eerste* autosnelweg in Nederland, die op basis van DBFM is opgedragen aan de markt (Deloitte, 2003: 5). DBFM is overigens niet in Nederland uitgedacht, maar de contractvorm is 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 zogenaamde *policy-transfer*.

DBFM kenmerkt zich door ‘geïntegreerdheid’, omdat verschillende disciplines uit de waardeketen (in combinatie met financiering) in één contract zijn opgenomen en ook aan één privaat consortium wordt gegund. Naast het integrale karakter betreft het een innovatieve contractvorm. Ten opzichte van de traditionele contracteringsaanpak zijn de volgende principes kenmerkend voor DBFM:

- *Integratie* van verschillende bouwdisciplines in één contract opgedragen aan één private partij in plaats van aparte contracten met diverse private partijen.
- Een overheid koopt via DBFM géén object of product in, maar betaald voor de geleverde *dienst* (Kenniscentrum, 2003: 4). Binnen de sector weginfrastructuur bestaat de dienst uit het leveren van beschikbaarheid van het gecontracteerde wegtracé door de private opdrachtnemer. Bijkomend gevolg is dat financieringsconstructies in een DBFM-overeenkomst complexer zijn in vergelijking tot een traditionele overeenkomst (Ruding, 2008b: 51).
- De dienstverlening moet voldoen aan *functionele eisen* in plaats van producteisen.
- Bij DBFM is sprake van *private financiering en publieke bekostiging* (Ruding, 2008: 20). Financiering duidt op de herkomst van financiële middelen, terwijl bekostiging draait om wie uiteindelijk de kosten van de investering draagt (Ruding, 2008:19). In geval van traditionele uitvoering van projecten is sprake van zowel publieke financiering als publieke bekostiging.
- Een belangrijk kenmerk van DBFM is het principe van de *risico-overdracht* tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer. In plaats van ‘alle contractrisico’s liggen bij de

opdrachtgever met uitzondering van', zoals dat gebruikelijk is bij de traditionele contractvormen, worden de risico's bij die contractspartij gelegd, die ze het best kan beheersen (Min.V&W, 2005: 28; Leahy², 2005: 61; Allen³, 2001: 29).

- De rol van de *projectfinancier of bankier* vormt een nieuw aspect in de samenwerkingsrelatie tussen de publieke opdrachtgever en de private opdrachtnemer.
- De *looptijd* van een DBFM-overeenkomst is langer dan die bij traditionele contracten. De gemiddelde looptijd van DBFM-contracten in Nederland varieert op dit moment tussen de 15 en 30 jaar (Kenniscentrum, 2005: 4). Internationaal gezien variëren de looptijden enorm: van korter dan 15 jaar tot looptijden van 60 jaar (Greve, 2007: 116; Flyvbjerg e.a., 2003: 102). De lengte van een contractperiode is overigens met name afhankelijk van de beschikbaarheid, het te behalen rendement en de aflossing van het private kapitaal. Hiervoor moet namelijk voldoende tijd zijn (Greve, 2007: 116).

Naast verschillen bestaan er ook overeenkomsten tussen DBFM en de traditionele contractvormen. Deze hebben we hieronder kort opgesomd.

- De relatie tussen publiek en privaat is en blijft hiërarchisch. Bij beide contractvormen is namelijk sprake van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie en niet van een gelijkwaardig partnerschap.
- Het rolpatroon tussen publiek en privaat blijft klassiek. Het is namelijk de publieke contractpartij, die haar regierol houdt, terwijl de rol van de private partij op uitvoering blijft gericht.
- De keuze van de meest geschikte private opdrachtnemer geschiedt in beide gevallen in concurrentie. Voor de minister van Financiën geldt dat 'de aanbesteding van een concessie-PPS in concurrentie moet plaatsvinden' (TK 28753, 2004: 5). Volgens Leahy (2005: 62) is 'competitive bidding the best means of securing value for money in a PFI procurement'.

3 Publieke drijfveren voor DBFM

Van traditioneel naar innovatief via DBFM, maar waarom eigenlijk? Wat drijft een overheid om een project in een concessie-PPS op de markt te brengen? En welke voor- en nadelen kleven aan dit publiek-privaat samenwerkingsverband voor de publieke opdrachtgever? Hierover meer in deze paragraaf.

Overheid als initiator

Met het actieprogramma 'Andere Overheid' van het vorige kabinet wilde de rijksoverheid zich meer beperken tot haar kerntaken én komen tot een betere dienstverlening aan de burger. 'PPS past binnen de ambities van het project Andere Overheid' (TK 28753, 2004: 3), omdat een dergelijk

² Mevrouw P. Leahy is directeur PPS, National Audit Office, Groot-Britannië.

³ G. Allen is Member of House of Commons, Groot-Britannië.

samenwerkingsverband kan resulteren in ‘een betere, goedkopere en snellere publieke dienstverlening op het gebied van infrastructuur’ (TK 28753, 2004: 3). Dus meer terugtreden en ook een goed presterende dienstverlener zijn. Ook RWS moet gehoor gegeven aan deze politieke drijfveer en staat in 2004 voor de uitdaging om ‘meer kwaliteit met minder mensen’ te gaan leveren (Min.V&W, 2004: 12). ‘Bij innovatief aanbesteden is aantoonbaar minder personeel nodig’ (Min.V&W, 2004: 10). In navolging van eerder ingezette veranderingsoperaties bij de rijksoverheid presenteerde het huidige kabinet, conform het Coalitieakkoord, in september 2007 de ‘Nota Vernieuwing Rijksdienst’. Ook hierin komt nadrukkelijk naar voren dat afslanken niet voldoende is; de rijksdienst moet niet alleen kleiner, maar ook de kwaliteit van de ambtelijke dienst moet omhoog (Min.van BZK, 2007: 7). Op basis van deze Nota heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat haar beleidsvoornemen 2008-2012 ‘Vernieuwen, verbinden, vertrouwen’ in januari 2008 uitgebracht. Ook hierin staat centraal ‘integraler, compacter, met betere kwaliteit..... en minder mensen.’. Het nieuwe beleidsvoornemen bevestigt de ingeslagen weg; ‘de kwaliteit gaat omhoog, het personeelsbestand omlaag’ (Min.V&W, 2008b: 8).

Meer overlaten aan de markt is dus het huidige politieke credo. Door marktpartijen een veel grotere rol te geven bij de aanleg en onderhoud van onze infrastructuur bestaat de mogelijkheid private innovativiteit en creativiteit beter te benutten. De voormalige minister van Verkeer en Waterstaat gaf PPS daarom ruim baan (TK 29283, 2004: 240) en wilde met de ‘Nota Mobiliteit’ ‘een krachtige impuls geven aan een bredere en structurele toepassing van publiek-private samenwerking’ (Min.V&W, 2005: 28). Ook het vorige kabinet-Balkenende wilde PPS op meer structurele wijze toepassen bij nieuwe infrastructuurprojecten (TK 28753, 2004).

Onder invloed van hiervoor genoemde ontwikkelingen hanteert RWS momenteel het beleidsprincipe ‘markt, tenzij’ (Min. V&W, 2008a: 7). Dit betekent dat RWS traditionele taken, die hij voorheen zelf deed op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur, in toenemende mate overdraagt aan private marktpartijen. Dat geldt alleen voor het werk dat de markt net zo goed of beter kan (Min.V&W, 2008a: 7). De eindverantwoordelijkheid blijft overigens wel bij RWS. Voor RWS als publieke opdrachtgever betekent dit het omschakelen van oplossingsgericht denken naar denken in functionaliteiten. Geen productdetails meer, maar abstracte functionaliteitseisen of prestatie-eisen, waaraan de nieuwe infrastructuur moet voldoen. Het ontwerp, het bedenken van een oplossing, de bouw en/of het onderhoud zijn binnen strakke kaders in te vullen door de private opdrachtnemer.

Nut van DBFM

DBFM brengt een aantal mogelijke voordelen met zich mee. Ten eerste, de mogelijkheid om efficiencywinst (ook wel meerwaarde of ‘value for money’ genoemd) te bereiken als gevolg van life-cycle optimalisaties (Ruding, 2008a: 33; Min.V&W, 2005: 28). Door integratie van verschillende bouwdisciplines, te weten ontwerp, bouw, (project)financiering en onderhoud (en soms ook

exploitatie) in één contract, is de private opdrachtnemer beter in staat om door middel van eigen creativiteit en innovatief inzicht de kosten voor investering, realisatie en meerjarig onderhoud optimaal op elkaar af te stemmen. Oftewel, er bestaat de mogelijkheid om een optimale life-cycle kostenafweging te maken door het private consortium. Deze prikkel ontbreekt bij een traditionele inkoop, waarin de werkzaamheden in afzonderlijke contracten worden aanbesteed. Dit kostenvoordeel levert een besparing op voor de publieke opdrachtgever (Kenniscentrum, 2003: 16) en dus ‘value for money’.

Ten tweede vindt geen versnipperde inkoop meer plaats, maar een gebundelde inkoop van activiteiten. Als gevolg van deze integrale aanpak heeft de opdrachtgever niet meer het risico van coördinatieraakvlakken tussen de separate contracten voor ontwerp, bouw en onderhoud.

Ten derde leidt de betrokkenheid van banken tot een striktere naleving van het contract door de private partij (of het consortium). Betrokkenheid van financiers in het project geeft naar verwachting een voordelig effect op de kostenbeheersing (Flyvbjerg et al, 2003), omdat zij namelijk samen met de private partij kijken naar de meest optimale afweging tussen investeringskosten en onderhoudskosten, en naar de risico's tijdens de aanleg- en onderhoudsperiode. Daarnaast zien banken toe op een optimale risicoallocatie door het private consortium, op de terugbetaling van de lening en daarmee op de inkomensstroom uit de DBFM-overeenkomst. In dit verband spreekt men ook wel over de ‘tucht van banken’ (Kenniscentrum, 2005). Hoewel de overheid meer overlaat aan de markt, en daardoor dus meer op afstand komt, heeft zij met de banken een ‘bondgenoot’ (Kenniscentrum, 2005: 6) die fungeren als een soort ‘waakhond’ (Kenniscentrum, 2003: 21) voor de publieke opdrachtgever.

Ten vierde is sprake van een meer optimale(re) risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de risico's bij die partij wordt gelegd, die ze het best kan beheersen (Min.V&W, 2005: 28; Leahy, 2005: 61; Allen, 2001: 29). Oftewel het verdelen van risico's naar draagkracht (een optimale risicoverdeling) in plaats van zoveel mogelijk risico's overdragen (een maximale risico-overdracht). De risico's moeten alleen worden overgedragen aan de private opdrachtnemer als deze ze ook kan ‘managen’ (Allen, 2001: 29), anders leidt dit tot een minder financieel resultaat (Knibbe, 2002: 21). Een betere beheersing van risico's heeft dus een kostenbesparend effect, waardoor de projectkosten kunnen afnemen (Knibbe, 2002: 18, 21; CPB, 2001: 40).

Ten vijfde onderscheidt DBFM zich, doordat infrastructurele projecten op tijd of met een kortere aanlegtijd worden gerealiseerd (Min.V&W, 2005: 28; HM, 2003: 47). Er is sprake van minder tijdsoverschrijdingen, aldus de commissie-Ruding (2008a: 35). In dit kader zijn de eerste ervaringen in

Nederland de Rijksweg 31 en de A59, die beide eerder zijn opgeleverd dan in het MIT⁴ oorspronkelijk was gepland casu quo ‘geprioriteerd’ (RWS, 2008: 3, 6; Deloitte, 2003: 5, 15). In hoeverre de toepassing van DBFM van invloed is geweest op een kortere aanlegtijd dan contractueel was afgesproken of in hoeverre DBFM ten opzichte van traditionele contractvormen leidt tot korte aanlegtijden blijkt nog niet uit empirisch onderzoek. Een kortere aanlegtijd dan contractueel overeengekomen is overigens wel te verwachten, omdat een snellere aanleg voor het private consortium (en daarmee een kortere aanlegtijd) namelijk een financiële prikkel betekent. Immers, het eerder beschikbaar kunnen stellen van het gecontracteerde wegtracé betekent voor de private opdrachtnemer dat (a) de inkomensstroom, bestaande uit beschikbaarheidsvergoedingen, eerder op gang komt en (b) zij hierdoor eerder kan starten met het inlossen van het geleende vreemde vermogen van de bank casu quo projectfinancier.

Beperkingen van DBFM

Hoewel DBFM voordelen kent, zijn er toch ook beperkingen, die in de literatuur niet altijd even duidelijk naar voren komen, maar in de empirie volgens ons wel aanwezig zijn. Met een DBFM-constructie is sprake van een hiërarchische opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. De rol van de private partij is met name uitvoerend. Nadeel hiervan is dat kennis, ervaring en creativiteit hierdoor onvoldoende benut blijven of anders gesteld: ingekaderd zijn.

Een tweede beperking is de betrokkenheid van banken. Naast een voordeel, zoals aangegeven in de vorige paragraaf, herbergt dit ook een negatief aspect. Vanuit een netwerkgedachte geredeneerd, zijn interactie, flexibiliteit en bewuste risicoaanvaarding belangrijke factoren voor planverrijking en realiseren van meerwaarde in PPS-projecten. Het financiersbelang is echter om ongecalculeerde risico's te mijden. Ze zullen zich zo veel mogelijk richten op zekerheden om hun verstrekte financiering casu quo hun uitstaande gelden aan het private consortium terug te ontvangen (Kenniscentrum, 2003). Banken willen dus zo min mogelijk risico lopen, terwijl het private consortium, waarmee de publieke opdrachtgever een contract heeft gesloten, voor de uitvoering van het contract wel financieel afhankelijk is van diezelfde bank.

Een derde nadeel zijn de hogere voorbereidingskosten of transactiekosten voor publieke opdrachtgevers ten opzichte van traditionele contracten, ook aldus de commissie-Ruding (2008a: 37; Ruding, 2008b: 38). De voorbereiding van een vaak lange aanbestedingsprocedure en de vormgeving van een DBFM-overeenkomst kennen namelijk een hoge juridische en financiële complexiteit (Minister V&W, 2005: 1).

⁴ Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Vanaf 2008: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

Een vierde nadelig aspect van DBFM betreft de langere aanbestedingstijd (Kerr, 2006: 3, 18) in vergelijking met de aanbesteding van een traditioneel contract. Het gevolg hiervan is dat private opdrachtnemers voor een langere periode hun tenderteams moeten inzetten, waardoor de transactiekosten toenemen (TK 29283, 2004: 242; Knibbe, 2002: 30).

Tot slot is de inflexibiliteit van de DBFM-overeenkomst (Ruding, 2008a: 34), als gevolg van de lange looptijd van een dergelijk contract, een vijfde nadeel. Uiteraard veranderen gedurende de looptijd van een contract de eisen of specificaties in het contract, dit als gevolg van bijvoorbeeld gewijzigde wetgeving, andere veiligheidsnormen, veranderd gebruik van de infrastructuur of nieuwe technologieën. Contractwijzigingen op DBFM-contracten zijn echter ‘one of the most difficult situations’ (Edwards et al, 2004: 122; Kerr, 2006: 3, 18). Immers, wijzigingen opdragen aan een andere private opdrachtnemer brengt raakvlak- en afstemmingsrisico’s met zich mee. Bij wijzigingen met een kleine financiële omvang kan de wijziging worden uitgevoerd door de betreffende DBFM-opdrachtnemer, echter hierdoor bestaat er weinig of geen concurrentiedruk. Dit heeft een kostenverhogend effect (Ruding, 2008a: 34) en is daarmee van invloed op de ‘value for money’ van het PPS-project.

4 Publieke besluitvorming: heeft DBFM meerwaarde?

Uit de vorige paragraaf is op te maken dat de rijksoverheid verwacht dat PPS meerwaarde oplevert ten opzichte van traditionele opdrachtverlening, op te vatten als een conservatieve publieke aanpak. Een belangrijke les uit het onderzoek van Bult-Spiering (2003) is, dat PPS niet de beste oplossing is voor betrokken partijen als voor hen de meerwaarde ervan niet helder is of wordt. Om de verwachte financieel-economische aantrekkelijkheid casu quo meerwaarde van een PPS-constructie te kunnen bepalen, zijn twee vergelijkingsmethoden of meerwaardetoetsen ontwikkeld, te weten de Publiek Private Comparator (kortweg PPC) en de Publieke Sector Comparator (kortweg PSC). Deze twee hulpmiddelen ondersteunen de publieke besluitvorming in belangrijke mate bij een investeringsbeslissing om een (infrastructureel) project al dan niet in DBFM-vorm aan te besteden. In de twee navolgende paragrafen gaan we nader in op de PPC en PSC.

Public Private Comparator

Vanaf januari 2005 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat verplicht om de PPC toe te passen bij alle infrastructurale projecten, die zijn opgenomen in het MIT⁵ (vanaf 2008 MIRT⁶ genaamd) met een geraamde investering groter dan €12,5 miljoen. De PPC wordt ingezet in de planstudiefase van het project. Het is een financieel-economisch afwegingsinstrument, waarin een traditionele of publieke

⁵ Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

⁶ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

uitvoeringsvariant als referentiemodel geldt en vergeleken wordt met de innovatieve contractvariant DBFM. Op deze manier tracht men de best mogelijke financiële inschatting van een projectspecifieke situatie te maken. Er is sprake van maatwerk, waarbij men de financiële voor- en nadelen op een rij zet en kwantificeert. Met de uitvoering van een PPC toetst men of een PPS-constructie economische (in geld waardeerbare maatschappelijke effecten) en financiële (de financiële en budgettaire consequenties voor de publieke opdrachtgever) meerwaarde biedt. ‘PPS heeft meerwaarde als dit leidt tot lagere projectkosten of tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding’, aldus het MIT-projectenboek 2007. Vanuit financieel oogpunt kijkt men dus of het project in een DBFM-vorm kan voldoen aan de eis ‘meer kwaliteit voor hetzelfde budget of dezelfde kwaliteit voor minder financiële middelen’ (Min.v.Fin.: 2008: 6). De Engelsen spreken in dit verband over ‘value for money’. Mede op basis van de conclusie uit de PPC besluit de publieke opdrachtgever uiteindelijk om het project al dan niet in een PPS-constructie aan te besteden (TK, 2004-2005).

De PPC doet dus een uitspraak of PPS (in de vorm van DBFM) voor dat project financiële meerwaarde biedt. Politieke en/of maatschappelijke argumenten maken géén deel uit van de financiële vergelijkingen. Publiek-private samenwerking kan echter naast financiële meerwaarde ook inhoudelijke en/of procesmatige meerwaarde opleveren. Dit wordt empirisch bevestigd. Uit de evaluatie van het DBFM-project ‘rijksweg N31’ blijkt namelijk dat het uiteindelijk de *politieke overwegingen* zijn en niet de financiële inhoud (meerwaarde) van de PPC, die de keuze voor DBFM bepalen (Buck, 2004: 28, 38). Daarnaast blijkt uit dit rapport dat zowel de Design&Build-variant (kortweg DB) als de DBFM-variant een even grote significante meerwaarde vertoonde (Buck, 2004: 28), waarbij de onzekerheid omtrent de omvang van de DBFM-meerwaarde zelfs groter was dan die bij de DB-variant (Buck, 2004: 37).

Dit is een voorbeeld waarin een negatieve PPC-uitkomst, dat wil zeggen vanuit financieel oogpunt geen voorkeur voor DBFM, uiteindelijk toch als PPS-project in de vorm van DBFM is aanbesteed. Maar ook positieve financiële PPC-uitkomsten bieden geen garantie voor een projectuitvoering in DBFM. Hoewel je dit wel zou verwachten, immers bij voldoende meerwaarde wordt in beginsel gekozen voor DBFM (Min.v.Fin., 2008: 7), blijkt dit in de praktijk namelijk niet zo te zijn. Ondanks positieve PPC-resultaten (Ruding, 2008: 36; TK, 2006-2007: 10) zijn *andere* argumenten dan financiële van doorslaggevende betekenis om het project alsnog op een traditionele manier te laten uitvoeren. Argumenten voor een publieke aanpak in meerdere separate contracten boven een uitbesteding in één DBFM-contract zijn dan te lage verwachte opbrengsten, te hoge risico’s, te grote complexiteit, te grote verdragingskans en te weinig kennis van en ervaring met PPS (Min.v.Fin., 2008: 19; TK, 2007: 10, 11). Om welke projecten het concreet gaat, is niet vermeld in het verslag van de Tweede Kamer (31031 IXB). Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in 2006 en 2007 voor totaal twaalf projecten een PPC uitgevoerd. Het resultaat is dat van deze twaalf projecten één

project als DBFM-vorm op de markt is gezet. Over vijf projecten moet nog besluitvorming plaatsvinden, waarvan twee een meerwaarde voor DBFM hebben aangetoond (Min.v.Fin., 2008: 19).

De conclusie moet luiden dat de uitkomst van de verplicht uitgevoerde PPC-en niet dé basis vormt om een project in PPS-vorm aan te besteden (TK, 2007: 10), maar dat het één van de bouwstenen is in het publieke besluitvormingsproces. De investeringsbeslissingen van de rijksoverheid zijn namelijk niet alleen gebaseerd op financiële argumenten, maar ook andere overwegingen spelen een rol in de besluitvorming. Politieke prioriteitstelling vormt de basis voor de besluitvorming om een project al dan niet uit te voeren in PPS-verband, aldus de Algemene Rekenkamer (TK 28472, 2002: 2). Is PPS dan toch tot een doel verworden in plaats van een middel? Hoewel de Rijksoverheid in het algemeen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat in bijzonder heeft besloten om PPS steeds vaker casu quo structureler in te zetten, zou je vraagtekens kunnen zetten bij de toegevoegde waarde van de PPC-methodiek als PPS-besluitvormingshulpmiddel. Binnen RWS geldt overigens de regel dat alleen gemotiveerd en met toestemming kan worden afgeweken van het PPC-resultaat.

Public Sector Comparator

Net als de PPC is ook de PSC een vergelijkingsmethodiek. Deze wordt echter in een later stadium gehanteerd. De PPC wordt vóór aanvang van de aanbestedingsprocedure gebruikt, terwijl de PSC wordt ingezet in de eindfase van de procedure, nadat private partijen hun aanbieding hebben gedaan. De PSC geeft inzicht in de totale kosten, opbrengsten en risico's over de totale projectduur van de publieke uitvoeringsvariant (Kenniscentrum, 2002: 8), een resultaat dat vervolgens wordt vergeleken met de beste private bieding. Evenals bij de PPC wordt bij de PSC vanuit economisch-financiële optiek naar het project gekeken; politieke en maatschappelijke argumenten blijven ook in de PSC verder buiten beschouwing.

Mocht de bieding van de betreffende private partij hoger zijn dan de publieke variant, die met de PPC was berekend, dan zou de aanbesteder (later opdrachtgever) alsnog kunnen kiezen voor de publieke variant. Deze optie is in theorie wel mogelijk, maar of dit in de praktijk zal geschieden, is nog maar de vraag. Immers, naast juridische risico's (Kenniscentrum, 2002: 9) gaat het tijdens de aanbestedingsprocedure van een DBFM-overeenkomst alsnog terugvallen op een publieke variant gepaard met potentiële vertragingen in de tijd en extra kosten. Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat is nog niet eerder besloten op basis van een PSC alsnog terug te vallen op een publieke variant.

Uit onderzoek in Engeland, waar de PSC in de afgelopen jaren veelvuldig is toegepast, blijkt dat 'some public sector comparators have been manipulated to get the desired result' (House of Commons, 2003: 17) en '...findings are easy to manipulate' (Leahy, 2005: 60). Uit een onderzoek van de Algemene

Rekenkamer naar de toepassing van de PSC bij het project HSL-Zuid Infraprovider bleek dat ‘het proces van bijstellingen onduidelijk was’ en dat ‘condities waaronder wijzigingen in de PSC mochten worden aangebracht zeer algemeen geformuleerd waren’ (TK 28472, 2002: 2). Hoewel de PSC dus in het leven is geroepen om de investeringsbeslissing van een publieke opdrachtgever vanuit financiële optiek objectief te rationaliseren, lijkt het dat uiteindelijk de initiële publieke wil tot PPS van doorslaggevende betekenis is. De PSC als ‘go/no go’-moment in het besluitvormingsproces is vanwege tijd- en kostenaspecten niet wenselijk.

5 Publieke doelen bereikbaar met DBFM?

Er wordt dus niet zonder slag of stoot voor DBFM gekozen. Maar als dat wel is gebeurd, worden dan ook de doelen bereikt? Is DBFM de weg om de gewenste innovatie en efficiencywinst (‘value for money’) te bereiken of dient het andere doelen? ‘Innovatie in de publieke sector is noodzakelijk om de dienstverlening aan burgers te verbeteren’, aldus de regeringsverklaring uit 2007 en ‘de burger wil meer waar voor zijn belastinggeld’ (Min.V&W, 2004: 9); innovatie en benutten van private creativiteit, en het realiseren van meerwaarde (Min.V&W, 2005: 28; TK 28753, 2004: 13), het zijn belangrijke doelstellingen, die de overheid verwacht te behalen door toepassing van het PPS-concept. Maar wat blijkt uit evaluaties van de eerste DBFM-contracten in Nederland? Wat zijn de ervaringen tot op heden met DBFM en met het behalen van innovatie en meerwaarde bij infrastructurele projecten zoals als de HSL-Zuid, en de wegen A59 en N31?

Bereiken van innovatie

Met PPS valt meer gebruik te maken van het marktmechanisme, van marktprikkels die leiden tot innovatie, maar is die verwachting op het gebied van infrastructuur wel realistisch? De wegebouwsector staat namelijk bekend om haar behoudende en conservatieve karakter, waarbij ‘proven technology’ de voorkeur geniet. Zullen private ondernemingen of consortia wel op zoek gaan naar innovatieve oplossingen? Overheden verwachten dat namelijk wel van bedrijven, maar private partijen prevaleren eerder bewezen technieken en bekende oplossingen (Kenniscentrum, 2002: 80) als zij moeten werken in een omgeving ‘die hen dwingt tot scherp prijzen en het goed afdekken van risico’s’. Echte innovaties brengen risico’s met zich mee, dit als gevolg van onbekende consequenties van het innovatieve concept. Deze zijn niet goed te overzien, in te schatten en zullen dus ook moeilijk beprijgbaar zijn voor een privaat consortium. Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat wil daarom géén DBFM bij projecten waar sprake is van ‘ontwikkeling van een product of gebruik van non-proven technology’ (Minister V&W, 2007: 3).

De empirie bij de eerste drie infrastructurele DBFM-projecten in Nederland leert ons het volgende. Hoewel de mogelijkheid van creatieve en innovatieve inbreng vanuit ‘de’ markt een rol heeft gespeeld

bij de besluitvorming om de A59 als PPS-constructie op de markt te brengen, was hier in de praktijk nauwelijks of geen ruimte voor, aldus het evaluatieonderzoek PPS-A59 (Deloitte, 2003: 51). Er lag een gedetailleerd Tracébesluit; hiervan afwijken had het project alleen maar vertraagd. Gelet op de alternatieve biedingen had de overheid miljoenen kunnen verdienen met de ingediende private creativiteit, aldus het onderzoek. Dezelfde conclusie blijkt uit een evaluatieonderzoek bij het DBFM-contract voor Rijksweg N31. Ook hier werd de innovatieve vrijheid van private marktpartijen beperkt als gevolg van een reeds genomen Tracébesluit, waardoor de uitvoeringswijze in grote mate vast lag (Buck, 2004: 28, 52). Er is niet gekozen voor aanpassing van het Tracébesluit, omdat dit tot vertragingen zou leiden. Uit de HSL-casus blijkt dat het betrekken van marktpartijen niet automatisch leidt tot innovatie en differentiatie van producten en diensten (TK 29283, 2004: 241). Hoewel men op voorhand wel op sommige projectonderdelen innovatieve voorstellen vanuit marktpartijen had verwacht, bleek dit na beoordeling van de private aanbiedingen niet het geval te zijn. Marktwerving leidt dus niet altijd tot innovatie van producten en diensten.

Onderzoekers zijn verdeeld over het feit of PPS hetzij door een contractvariant (lees DBFM), hetzij door een partnerschapsvariant, als stimulans geldt tot innovatie. Maar met DBFM lijkt de kans daarop toch zeker niet groter, eerder minder (Ferlie et al, 2005: 359). 'Contracting out is less suitable in situations ... where is felt that there is a need to generate new, creative solutions', aldus Klijn en Teisman (2000; 90-91). De Nederlandse ervaringen bevestigen wat Skelcher (2005: 360) concludeert, namelijk dat het huidige empirisch bewijs om binnen de infrastructuur met een concessie-PPS echt innovaties en (financiële) meerwaarde te kunnen halen twijfelachtig is.

De kans op het bereiken van innovaties met DBFM-contracten is dus beperkt. Dat komt omdat de contracten door de publieke opdrachtgever zelf behoorlijk worden dichtgetimmerd. Het strakke kader wordt met name veroorzaakt door wensen van diverse publieke 'stakeholders' in het project en eisen gesteld vanuit planologische procedures, die ter bescherming dienen van de burgers in het projectgebied. Ook bij de DBFM-projecten A59 en de N31 biedt een uiteindelijk genomen Tracébesluit weinig ruimte meer voor benutting van creatieve en innovatieve ideeën uit de markt.

Ergo, in de huidige praktijk van strakke juridische kaders is DBFM bij infrastructurele projecten een uitstekend instrument om te streven naar optimalisaties (life-cycle of whole-life-approach), maar is het niet of nauwelijks realistisch om (technische) innovaties te verwachten, zoals nieuwe technieken of methoden. Daarbij moet men bedenken dat bij sommige projecten ook geen of maar beperkt innovaties nodig zijn.

Bereiken van meerwaarde

‘People believe that the market is more efficient than hierarchy’, stelt Greve (2007: 8). Maar Greve twijfelt of ‘contracting out’ financiële meerwaarde oplevert. We verwachten wel meerwaarde, en met tools als de PPC en de PSC proberen we DBFM financieel te rechtvaardigen, maar het blijft een verwachte meerwaarde of ‘value for money’ (VFM). De hoogte hiervan is overigens met name afhankelijk van aannames van kosten die in de PSC zijn gemaakt (Hall, 1998: 138). Daarnaast blijkt uit een evaluatieonderzoek van PPS-project A59 blijkt dat ‘value for money’ als beleidsargument soms géén rol speelt. ‘Er is niet (bewust) gestuurd op VFM’, aldus de evaluatie (Deloitte, 2003: 72).

In principe geldt: ‘It is more likely that there will be cost saving in operation if the private sector has designed the asset they are going to operate’ (Highways Agency, 2008). De te behalen meerwaarde met het DBFM-concept is met name dat de opdrachtnemer naar verwachting een slim ontwerp zal maken, omdat hij het te bouwen object na realisatie ook zelf moet onderhouden. Het bouwproces zal hij ook qua logistiek zo optimaal mogelijk inrichten. Met de banken als financiers op de achtergrond, die risico's willen minimaliseren, en het gegeven dat de dienstverlening is gekoppeld aan de betaling, zal de private opdrachtnemer streven naar zo snel mogelijk voldoen aan de gestelde eisen in de DBFM-overeenkomst in combinatie met het behalen van een financieel optimum. Tot op heden ontbreekt in Nederland nog het empirisch bewijs dat DBFM daadwerkelijk (financiële) meerwaarde heeft opgeleverd. Maar ook internationaal geldt dat ‘the economic and financial benefits of PPPs are still subject to debate’, aldus Hodge en Greve (2007: 552). Overigens is het meten van meerwaarde methodologisch niet zonder problemen, aldus de commissie-Ruding (Ruding, 2008a: 35).

6 Conclusie en reflectie

Uit evaluatie van de eerste Nederlandse DBFM-contracten, zoals A59 en de Rijksweg 31, bleek dat reeds genomen Tracébesluiten de ruimte voor private creatieve of innovatieve inbreng blokkeerden; de vrijheden in de contracten waren daarmee beperkt. Gelet op de huidige strakke planologische en aanbestedingsrechtelijke kaders en de contractuele eisen, waarbinnen de op aanbodgerichte GWW⁷-aannemers in concurrentie moeten aanbieden, worden innovaties met DBFM niet verwacht. Vanuit het perspectief van de bouwsector is dit conservatisme te wijten aan ‘angst voor cherry-picking’ bij aannemers, en een voorkeur voor op zoek gaan naar ‘alleen gewenste innovaties’. Uit de aanbestedingsdocumentatie is namelijk vaak niet duidelijk welke innovatie de opdrachtgever wenst, aldus private marktpartijen (Stichting RR-bouw, 2007: 32, 33). Ook dat draagt ertoe bij om een innovatiestreven achterwege te laten. Daarnaast laat een publieke opdrachtgever ook weinig vrijheden in het contract (dat ‘dichtgetimmerd’ is). Wel blijken optimalisaties in bijvoorbeeld de volgorde en inrichting van de bouwactiviteiten te traceren, dit als gevolg van het integratie van bouwdisciplines in

⁷ Grond, Weg- en Waterbouw

één DBFM-overeenkomst. Dat met DBFM daadwerkelijk andere meerwaarde wordt behaald, wordt in overheidskringen wel 'geloofd' maar is nog niet aangetoond. Met het uitvoeren van PPC's en PSC's probeert men de verwachte financiële meerwaarde in te schatten. Het blijft echter een verwachting, die pas met zekerheid ná afloop van het contract kan worden vastgesteld. Garanties dat DBFM meerwaarde oplevert, kunnen vooralsnog niet worden gegeven.

Verwachtingen over concessionele PPS alom, maar empirische bewijzen ontbreken dus nog. Dat RWS het werken met DBFM doorzet, kan dus wel eens andere redenen hebben of er kunnen niet-expliciet bekende doelstellingen achter schuilgaan. Wat drijft een overheid, met name het ministerie van Verkeer en Waterstaat, naar DBFM? Te denken is aan bureaucratische ontlasting; meer doen, meer kwaliteit, met minder mensen (Min.V&W, 2008a: 9; Min.V&W, 2008b: 46; Min.V&W, 2004: 9, 12). Wie immers de ontwikkeling van een infrawerk in private handen legt, kan afslanken. Hoe meer DBFM hoe meer kans er is op verkleining van de omvang van het departement in termen van personeel. Daarnaast kan RWS door meer over te laten aan de markt zich beter richten op haar kerntaken, te weten het managen van de drie netwerken: hoofdwegen, hoofdvaarwegen en het hoofdwatersysteem. DBFM is gebleken een realistische PPS-vorm te zijn binnen een publiek bestel dat verantwoordelijkheid en verantwoording markeert in een context van terugtred. Door te sturen op output (criteria waaraan het gewenste resultaat moet voldoen), het inbouwen van financiële prestatieprikkels in de DBFM-overeenkomst en de betrokkenheid van externe projectfinanciers als 'beheersingspartner' heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij DBFM drie belangrijke sturingsmechanismen om onze infrastructuur op een beheerste manier te realiseren en te onderhouden.

Tot slot brengt het DBFM-concept in vergelijking met de partnerschapsvariant van PPS een aantal voordelen mee. Zo is het minder risicovol, biedt het meer zekerheid over de gewenste output of de te leveren dienst (Klijn en Teisman, 2000: 85), en heeft het 'behalen van meerwaarde' potentieel in zich. Maar ook de mogelijkheid om te komen tot een optimale risicoverdeling en de tucht van banken spreken in het voordeel van DBFM. Overigens is het laatst genoemde voordeel ook tevens eens nadeel, immers banken zijn (in zekere mate) risicomijdend ingesteld; ze streven naar zo veel mogelijk zekerheid in de private inkomensstroom, zodat het verstrekte vermogen door de private contractspartij aan de bank kan worden terugbetaald. Bewuste risicoaanvaarding en flexibiliteit blijven echter belangrijke PPS-voorwaarden voor het realiseren van meerwaarde en planverrijking.

Een betere publieke dienstverlening door meer gebruik te maken van private organisaties, door meer over te laten aan de markt, blijkt geen sinecure. Samenwerkingspartijen hebben namelijk hun eigen structuur en cultuur, hun eigen doelen en verschillende ideeën en strategieën over de publiek-private samenwerkingsrelatie.

Samenvatting

In het verlengde van opeenvolgende kabinetten geeft ook commissie-Ruding in haar recent verschenen rapport aan dat publiek-private samenwerking (kortweg PPS) een belangrijk instrument is bij de realisatie van complexe ruimtelijke vraagstukken, zoals de aanleg van onze infrastructuur.

Overheidsbestuurders willen daarom PPS in Nederland structureler toepassen. In dit artikel belichten we vanuit bestuurskundig perspectief het PPS-concept DBFM (Design, Build, Finance en Maintain), omdat dit door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de afgelopen vijf jaar is toegepast bij de realisatie van vier grote infrastructurele projecten en ook toekomstwaarde wordt toegedicht. DBFM is een geïntegreerde contractvorm, die op te vatten is als een concessionele vorm van PPS. Het is echter de alliantie- of partnerschapsvorm van PPS die in de bestuurskundige literatuur wordt bejubeld. Wordt concessie-PPS in de vorm van DBFM onderschat? En waarom geeft het overheidsbestuur hieraan in de praktijk de voorkeur? In dit artikel verklaren we vanuit bestuurskundig perspectief het gebruik van DBFM bij de aanleg van infrastructuur in Nederland. De mogelijkheden en beperkingen van DBFM komen aan de orde. DBFM blijkt vooral een realistische concessionele PPS-vorm te zijn binnen een publiek bestel dat verantwoordelijkheid en verantwoording markeert in een context van terugtrek en afslanking van de rijksdienst. DBFM wordt met name nuttig geacht binnen een projectmanagementaanpak gericht op de beheersing van tijd, geld, risico's en het reduceren van onzekerheden bij de complexe inrichtingsvraagstukken.

Met DBFM regisseert de opdrachtgever de samenwerkingsrelatie met haar private opdrachtnemer of consortium, maar bereikt hiermee PPS-doelstellingen zoals het benutten van private innovatie en het behalen van financiële meerwaarde casu quo 'value for money' niet. Gelet op de huidige strakke planologische en aanbestedingsrechtelijke kaders en de contractuele eisen waarbinnen de aanbodgerichte wegebouwaannemers in concurrentie moeten aanbieden, is het ook niet reëel en een fictie om met DBFM bij infrastructurele projecten innovaties te verwachten. Evaluatie van de eerste Nederlandse infrastructurele DBFM-contracten bevestigen dit. Ondanks de beperkte vrijheden in de contracten blijkt DBFM wel een geschikt instrument om te streven naar optimalisaties in lifecycle costing en bouwlogistiek. Of DBFM bij infrastructurele projecten daadwerkelijk financiële meerwaarde of 'value for money' oplevert, weten we evenwel nog niet. Hiervoor ontbreekt in Nederland tot op heden aantoonbaar en relevant empirisch bewijs. Ook internationaal blijkt dat 'the economic and financial benefits of PPPs are still subject to debate'. Het publieke streven naar benutten van private innovativiteit en het creëren van meerwaarde blijkt weerbarstig te zijn in de praktijk van infrastructurele projecten.

Literatuur

- Allen, G., *The Private Finance Initiative*, research paper 01/117, House of Commons Library, 18 december 2001.
- Bruijn, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W. van Zanten (red.), *Grote projecten- Besluitvorming en management*, Samsom, Alphen, 1996.
- Buck Consultants International, *Evaluatie DBFM Rijksweg 31*, Den Haag, juli 2004.
- Bult-Spiering, M., *Publiek-private Samenwerking; de interactie centraal*, Lemma BV, Utrecht, 2003.
- Bult-Spiering, M., A. Blanken en G. Dewulf, *Handboek publiek-private samenwerking*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Camps, Th.W.A., *Bij het scheiden van de markt – Symbiose en antibiose in publiek-private relaties*, Van Gorcum, Assen, 2001 (oratie).
- CPB/NEI, *PPS een uitdagend huwelijk- Publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*, Den Haag, 2001.
- Deloitte, *Evaluatie PPS-A59*, Den Haag, 5 december 2003.
- Edwards, P., J. Shaoul, A. Stafford and L. Arblaster, *Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals*, University of Manchester, ACCA, London, 2004.
- Eversdijk, A.W.W. en 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 (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Flyvbjerg B., N. Bruzelius & W. Rothengatter, *Megaprojects and risk – an anatomy of ambition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Geddes, M., *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and Understanding Cultures*, Aldershot, Gower, 2005.
- Greve, C., *Contracting for Public Services*, Routledge, New York, 2007.
- Grimsey, D. & M.K. Lewis, *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, Londen, 2004.
- Hall, J., Private Opportunity, Public Benefit?, in: *Fiscal Studies*, vol. 19, no. 2, 1998, pp. 121-140.
- Ham, H. van, & J. Koppenjan (red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Highways Agency, internet: www.highways.gov.uk/roads, 2008.
- HM Treasury, *PFI: Meeting the investment challenge*, Norwich, juli 2003.
- Hodge, G.A. & C. Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2005.
- Hodge, G.A. & C. Greve, Public-Private Partnerships: An international performance review, in: *Public Administration Review*, volume 67, 2007, nr. 3, pp. 545 – 558.
- Hof, J. van den, *PPS in de polder*, Copernicus Instituut, NGS, Utrecht, 2006.
- House of Commons, *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative*, Twenty-eight Report of Session 2002-03, HC 764, 19 June 2003.
- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, *DBFM-Handboek – een verkenning van DBFM contractonderdelen*, april 2005.
- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, *DBFM - Sturing door prikkels*, Den Haag, juli 2003.
- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, *Handleiding voor de Publiek Private Comparator*, Den Haag, april 2002.
- Kerr, M., *Building flexibility – New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche LLP, London, 2006.

- Klijn, 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 (eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2005.
- Klijn, E.H. en G.R. Teisman, Governing public-private partnerships – Analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships, in: Osborne, S.P. (ed.), *Public-Private Partnership: theory and practice in international perspective*, Routledge, Londen, 2000, pp. 84 - 102.
- Klijn, E.H. en M. van Twist, Publiek-private samenwerking in Nederland – Overzicht van theorie en praktijk, in: *M&O*, mei/augustus 2007, nummer 3 /4, pp. 156-170.
- Klijn, 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, Houndmills, 2007, pp. 71-90.
- Knibbe, A., *Publiek private samenwerking*, Kluwer, Alphen, 2002.
- Kool, D. de, *Monitoring in beeld – een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Optima Grafische Communicatie, Rotterdam, december 2007.
- Leahy, P., Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, in: *EIB papers*, vol. 10, 2005, nr. 2, pp. 58 – 71.
- Minister Verkeer en Waterstaat, Publiek-private samenwerking in infrastructuur, Den Haag, 10 oktober 2007.
- Minister Verkeer en Waterstaat, Resultaten Taskforce PPS/infrastructuur, Den Haag, 25 februari 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Den Haag, september 2007.
- 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).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota Mobiliteit – PKB deel III*, september 2005.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofdkantoor directoraat-generaal Rijkswaterstaat, *Ondernemingsplan Rijkswaterstaat ‘Doorpakken, wel degelijk’*, periode 2004-2008, januari 2004.
- National Audit Office, *Managing the relationship to secure a succesful partnership in PFI projects*, HC 375, Session 2001 – 2002, 29 November 2001.
- Regeringsverklaring kabinet Balkenende IV, 2007.
- Rijkswaterstaat Noord-Nederland, Wäldwei.com en Rijkswaterstaat PPS Kennispool, *Evaluatie DBFM-contract RW 31 – realisatiefase*, 21 januari 2008.
- Ruding, H.C.O.R. e.a. (Commissie Private Financiering van Infrastructuur), *Op de goede weg en het juiste spoor*, Den Haag, mei 2008a.
- Ruding, H.C.O.R. e.a. (Commissie Private Financiering van Infrastructuur), *Op de goede weg en het juiste spoor*, Den Haag, bijlagen, mei 2008b.
- Stichting Research Rationalisatie Bouw, *PPS-onderzoek naar succesfactoren voor bouwbedrijven*, RR Bouwrapport 128, Zoetermeer, 2007.
- Skelcher, C., Public-Private Partnerships and Hybridity, in: Ferlie, E., L.E. Lynn and C.Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 347-371.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Jaarverslag en slotwet ministerie van Financiën 2006*, vergaderjaar 2006-2007, 31031 IXB, nummer 7, Den Haag, 7 juni 2007.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Publiek-private samenwerking*, vergaderjaar 2004-2005, 28753, nummer 4, Den Haag, 1 december 2004.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (ci-Duivesteijn), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, vergaderjaar 2004-2005, 29283, nummer 10, Den Haag, 15 december 2004.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*, vergaderjaar 2002-2003, 28472, nummer 3, Den Haag, 26 november 2002.
- Twist, M.J.W. van, en W. Veeneman (red.), *Marktwerking op weg – Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 1999.