

# **Kiezen voor publiek-private samenwerking**

Arno Eversdijk

Boom Lemma uitgevers  
Den Haag  
2013

Foto omslag: de foto betreft een still-picture uit het 3D-model van het PPS-project Tweede Coentunnel. De foto toont de aansluiting van de Westrandweg op de A10-West gezien vanuit het noorden na het passeren van de Tweede Coentunnel. Op de middelste twee rijbanen rijdt het verkeer van zuid naar noord.

© 2013 A.W.W. (Arno) Eversdijk | Boom Lemma uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5931-990-5  
NUR 805

[www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

## **Inhoudsopgave (proefschrift ‘Kiezen voor publiek-private samenwerking’)**

<b>Overzicht van tabellen en figuren</b>	<b>17</b>
<b>1. Probleemstelling en werkwijze</b>	<b>19</b>
1.1 Inleiding	19
1.2 Publiek-private samenwerking; een kort intro	22
1.3 Verricht onderzoek naar PPS	22
1.4 Vormen van PPS	23
1.5 Keuzeprocessen bij individuele en collectieve besluitvorming	25
1.5.1 Keuzemoment I: kiezen voor PPS	27
1.5.2 Keuzemoment II: kiezen voor de PPS-vorm	30
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	31
1.7 Doelstellingen en vraagstelling onderzoek	32
1.7.1 Centrale vraagstelling	33
1.7.2 Deelvragen	34
1.8 Onderzoeksaanpak	36
1.8.1 Algemeen	36
1.8.2 Selectie van cases	38
1.8.3 Borging kwaliteit van het onderzoek	41
1.9 Verwachtingen	44
1.10 Beperkingen van het onderzoek	45
1.11 Leeswijzer	47
<b>DEEL I LITERATUURSTUDIE NAAR PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING</b>	
<b>2. Publiek-private samenwerking: een eerste verkenning</b>	<b>53</b>
2.1 Inleiding	53
2.2 Netwerksturing en PPS	53
2.3 Omschrijving van PPS	56
2.4 Variëteit aan PPS-vormen	60
2.5 Publieke motieven pro PPS	65
2.6 Publieke waarden en PPS	68
2.7 Samenvatting en conclusies	70
<b>3. Verkenning van onderzoek naar publiek-private samenwerking</b>	<b>73</b>
3.1 Inleiding	73
3.2 Nationale onderzoeken naar PPS	73
3.3 PPS-onderzoeken en hun invalshoeken	80
3.3.1 PPS vanuit een governance-invalshoek	81
3.3.2 PPS vanuit een institutionele invalshoek	84
3.3.3 PPS vanuit een managerial invalshoek	85
3.3.4 PPS vanuit een performance-invalshoek	86
3.4 Samenvatting en conclusies	88

<b>4.</b>	<b>Publiek-private samenwerking: de alliantievorm als favoriet</b>	<b>91</b>
4.1	Inleiding	91
4.2	Aandacht voor de alliantie-PPS	91
4.3	Kenmerken van een alliantie-PPS	93
4.4	Kenmerken van een projectalliantie	94
	4.4.1 Internationale ervaring met projectallianties	94
	4.4.2 Partnering versus projectalliantie	94
4.5	Publieke keuzen voor alliantie-PPS	97
4.6	Samenvatting en conclusies	98
<b>5.</b>	<b>Publiek-private samenwerking: de concessievorm domineert</b>	
5.1	Inleiding	101
5.2	Kenmerken van DBFM	102
5.3	Publieke drijfveren voor DBFM	103
5.4	Publieke besluitvorming: heeft DBFM meerwaarde?	107
	5.4.1 Public Private Comparator	107
	5.4.2 Public Sector Comparator	109
5.5	Publieke doelen bereikbaar met DBFM?	110
	5.5.1 Bereiken van innovatie	111
	5.5.2 Bereiken van meerwaarde	112
5.6	Samenvatting en conclusies	113
<b>6.</b>	<b>Verwachte uitkomsten over het toepassen van PPS</b>	<b>117</b>
6.1	Inleiding	117
6.2	Groeperen van verwachtingen	117
6.3	Verwachtingencluster I: rijksambities met PPS	118
6.4	Verwachtingencluster II: de inzet van de PPC	122
6.5	Verwachtingencluster III: keuze in toepassing van PPS	125
6.6	Verwachtingencluster IV: keuze van de PPS-vorm	127
6.7	Verwachtingencluster V: neveneffecten van PPS	131
6.8	Samenvattend overzicht	133
<b>DEEL II</b>	<b>BREEDTESTUDIE:</b>	
	<b>PPS-BELEID VANAF 1986 – AMBITIES EN BEWEEGREDEKENEN</b>	
<b>7.</b>	<b>Een kwart eeuw PPS-beleid van de Nederlandse rijksoverheid: continuïteit en dynamiek</b>	<b>139</b>
7.1	Inleiding	139
7.2	De omvang van het aantal infrastructurele PPS-projecten	141
7.3	Periode I – De geboorte van PPS (1986-1992)	147
	7.3.1 Nederlandse maatschappij medio jaren '80	147
	7.3.2 Projecten als voedingsbodem voor PPS	150
	7.3.3 Eerste PPS-resultaten	152
	7.3.4 Motieven, impulsen en belemmeringen in periode-I	155

7.4	Periode II – Aarzeling en windstilte (1993-1998)	155
7.4.1	Beleidskader Private Financiering infrastructuur	156
7.4.2	Geen PPS-projecten	156
7.4.3	Motieven, impulsen en belemmeringen in periode-II	157
7.5	Periode III – PPS maakt een doorstart (1999-2005)	158
7.5.1	Toename private en politieke interesse	158
7.5.2	Organisatorische inbedding van PPS	159
7.5.3	Voortgang PPS hapert	165
7.5.4	Motieven, impulsen en belemmeringen in periode-III	169
7.6	Periode IV – Meer wind in PPS-zeilen (2006-2011)	171
7.6.1	Verandering en de organisatie van PPS	171
7.6.2	Focus op buitenkansen en wegnemen barrières	173
7.6.3	Politieke wil tot meer PPS-projecten	177
7.6.4	Motieven, impulsen en belemmeringen in periode-IV	181
7.7	Samenvatting en conclusies	182
<b>8.</b>	<b>Een kwart eeuw PPS-ambities van Rijkswaterstaat: de ambtelijke top aan het woord</b>	<b>191</b>
8.1	Inleiding	191
8.2	Politieke ambities met PPS	192
8.3	Barrières binnen Rijkswaterstaat	202
8.4	Barrières binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat	206
8.5	Barrières buiten het ministerie van Verkeer en Waterstaat	211
8.6	Steun voor politieke ambities met PPS	213
8.7	Politieke en ambtelijke voorkeur voor de PPS-vorm	216
8.8	Samenvatting en conclusies	221
<b>9.</b>	<b>Een hulpmiddel voor besluitvorming: de PPC belicht</b>	<b>227</b>
9.1	Inleiding	227
9.2	De bestuurlijke betekenis van ‘meerwaarde’	228
9.3	De toepassingspolicy van de Public Private Comparator	229
9.4	Generaliseerbaarheid van afwegingen bij ‘toepassing van PPS’	231
9.5	Analyse van de Public Private Comparators (2000-2011)	233
9.5.1	Algemeen	233
9.5.2	Toelichting op de onderzoekspopulatie	235
9.5.3	Micro-motieven pro en contra PPS	239
9.5.4	PPC en de mate van benutting van uitkomsten	260
9.5.5	PPC en de mate van objectiviteit	263
9.5.6	PPC en de mate van afhankelijkheid	268
9.5.7	PPC en de mate van nauwkeurigheid	272
9.6	Samenvatting en conclusies	275

**DEEL III      DIEPTESTUDIE:  
CONCRETE BESLUITVORMINGSGEVALLEN – MOTIEVEN EN  
AFWEGINGEN**

<b>10.</b>	<b>Besluitvorming over de N31-Wâldwei: een concessie-PPS</b>	<b>281</b>
10.1	Inleiding	281
10.2	Ligging en projectscope N31	281
10.3	Reconstructie van een bestuurlijk besluitvormingstraject	282
10.4	Publieke keuze voor PPS en de PPS-vorm	291
10.5	Meerwaarde en innovatie bij project N31	296
10.6	Samenvatting en conclusies	299
<b>11.</b>	<b>Besluitvorming over de Tweede Coentunnel: een concessie-PPS</b>	<b>303</b>
11.1	Inleiding	303
11.2	Ligging en projectscope Tweede Coentunnel	303
11.3	Reconstructie van een bestuurlijk besluitvormingstraject	305
11.4	Publieke keuze voor PPS en de PPS-vorm	310
11.5	Meerwaarde en innovatie bij project Tweede Coentunnel	314
11.6	Samenvatting en conclusies	317
<b>12.</b>	<b>Besluitvorming over de A2-Hooggelegen: een alliantie-PPS</b>	<b>323</b>
12.1	Inleiding	323
12.2	Ligging en projectscope Alliantie A2	323
12.3	Reconstructie van een bestuurlijk besluitvormingstraject	324
12.4	Publieke keuze voor PPS en de PPS-vorm	327
12.5	Meerwaarde en innovatie bij project Alliantie A2	331
12.6	Samenvatting en conclusies	336
<b>13.</b>	<b>Besluitvorming over de N31-Haak om Leeuwarden: géén PPS</b>	<b>341</b>
13.1	Inleiding	341
13.2	Ligging en projectscope N31-Haak om Leeuwarden	342
13.3	Reconstructie van het bestuurlijke besluitvormingstraject	345
13.4	Publieke keuze: géén PPS	355
13.5	Samenvatting en conclusies	366
<b>14.</b>	<b>Besluitvorming over Meerstad Groningen: een alliantie-PPS</b>	<b>375</b>
14.1	Inleiding	375
14.2	Ligging en projectscope Meerstad Groningen	376
14.3	Reconstructie van een publiek besluitvormingstraject	379
14.4	Kiezen voor publiek-private samenwerking	390
14.4.1	Motieven voor PPS	390
14.4.2	Was ‘geen PPS’ een optie?	393
14.5	Kiezen van de PPS-vorm	394
14.5.1	Afweging mogelijke samenwerkingsvormen	395

14.5.2	Zeggenschap in de GEMM	399
14.5.3	Besluitvorming en de GEMM	399
14.5.4	Verdeling taken en verantwoordelijkheden	400
14.6	Samenvatting en conclusies	401
<b>15.</b>	<b>Besluitvorming over Wieringerrandmeer: een alliantie-PPS</b>	<b>411</b>
15.1	Inleiding	411
15.2	Ligging en projectscope Wieringerrandmeer	412
15.3	Reconstructie van een publiek besluitvormingstraject	417
15.4	Kiezen voor publiek-private samenwerking	426
15.4.1	Motieven voor PPS	427
15.4.2	Was 'geen PPS' een optie?	429
15.5	Kiezen van de PPS-vorm	431
15.5.1	Afweging mogelijke samenwerkingsvormen	431
15.5.2	Ondersteuning bij keuzen	433
15.6	Effecten van de keuze voor PPS	435
15.6.1	Structuur publiek-private uitvoeringorganisatie GEM	435
15.6.2	Verdeling van taken en verantwoordelijkheden	439
15.6.3	Verdelen of delen van risico's	439
15.7	Samenvatting en conclusies	441
<b>DEEL IV</b>	<b>ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN REFLECTIE</b>	
<b>16.</b>	<b>Infrastructurele en gebiedsgebonden PPS-projecten vergeleken</b>	<b>453</b>
16.1	Inleiding	453
16.2	Publieke overwegingen bij zes casestudies	454
16.3	Publieke overwegingen op twee keuzemomenten voor twee sectoren	462
16.4	De implementatie van PPS-beleid vanuit klassiek perspectief	468
16.4.1	Rationaliteiten en PPS	469
16.4.2	Bureaupolitiek en PPS	472
16.4.3	Policy windows en PPS	476
16.5	Reflectie op de studie van Van Ham en Koppenjan	479
16.6	Samenvatting en conclusies	483
<b>17.</b>	<b>Onderzoeksbevindingen over PPS-verwachtingen op een rij</b>	<b>489</b>
17.1	Inleiding	489
17.2	Op literatuurstudie gebaseerde verwachtingen	489
17.3	Bevindingen eerste verwachtingencluster: rijksambities met PPS	493
17.4	Bevindingen tweede verwachtingencluster: de inzet van de PPC	501
17.5	Bevindingen derde verwachtingencluster: keuze in toepassing PPS	505
17.6	Bevindingen vierde verwachtingencluster: keuze van de PPS-vorm	508
17.7	Bevindingen vijfde verwachtingencluster: neveneffecten van PPS	515
17.8	Op breedtestudie gebaseerde verwachtingen	522

<b>18. De toekomst van PPS bij infrastructuur: enkele beschouwingen</b>	<b>527</b>
18.1 Inleiding	527
18.2 Bespiegeling van de twee hoofdvormen van PPS	529
18.2.1 Pluspunten en neveneffecten van een concessie-PPS	529
18.2.2 Pluspunten en neveneffecten van een alliantie-PPS	535
18.2.3 Neveneffecten van PPS	538
18.3 PPS en de politiek-bestuurlijke koers	540
18.4 Tendensen die PPS-koers dempen	544
18.5 PPS bij infrastructuur: doorgaan of stoppen	553
18.6 PPS en de inzet van de PPC	561
18.7 Nader onderzoek naar PPS	564
<b>Literatuur</b>	<b>567</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>603</b>
<b>Summary</b>	<b>615</b>
<b>Bijlage 1 Uitgevoerde en geplande PPC-en tussen 2005 en 2013</b>	<b>627</b>
<b>Bijlage 2 Analyse ‘verschilitems’ van twintig infrastructurele PPC-en</b>	<b>635</b>
<b>Bijlage 3 Vragenlijst interviews</b>	<b>655</b>
<b>Bijlage 4 Overzicht respondenten</b>	<b>657</b>
<b>Bijlage 5 Gehanteerde afkortingen</b>	<b>661</b>
<b>Curriculum vitae</b>	<b>663</b>



## **Samenvatting** (proefschrift ‘Kiezen voor publiek-private samenwerking’)

Publiek-private samenwerking (PPS) werd de afgelopen kwart eeuw (1986-2011) door tal van kabinetten als wenselijk geformuleerd. De meeste regeerakkoorden die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van kabinetten maakten er melding van. Daarin werden wisselende politieke motieven pro PPS geformuleerd. Ondanks de in regeerakkoorden geuite politieke wil tot en ambities met PPS verliep de uitwerking in de sector infrastructuur met horten en stoten tussen 1986 en 2011. Maar waarom? De bestudeerde PPS-literatuur laat zien dat er nauwelijks bekendheid is met de over- en afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuzen die overheidsbesturen uiteindelijk op project-niveau maken. Deze studie wil deze omissie grotendeels ongedaan maken.

Soms organiseren overheidsbesturen verregaande private betrokkenheid om hun beleidsdoelen te realiseren en soms weer niet. Er worden blijkbaar afwegingen gemaakt. Nadere analyse leert ook dat de samenwerkingsvorm van PPS per sector varieert. De concessievorm van PPS domineert in de infrastructuursector (ook wel infrasector genoemd), terwijl de andere hoofdvorm van PPS, de alliantie-PPS, vaker terug te zien is bij ruimtelijke gebiedsontwikkeling.

De alliantie-PPS houdt in dat publieke en private partners in een vroeg stadium met elkaar overleggen en doelen aan elkaar verbinden: een vroegtijdige interactiegerichte PPS-vorm waarin gezamenlijkheid voorop staat en de risico's gedeeld worden. Blijkbaar is daaraan behoefte bij gebiedsontwikkeling. De concessievorm van PPS is minder vergaand. Hierin blijven overheidsorganisaties niet alleen meer verantwoordelijkheden, maar ook bevoegdheden ‘bij zich houden’.

In algemene zin was en is PPS vooral bedoeld om private creativiteit te benutten en innovatie na te streven. Maar niet alle infrastructuurprojecten kennen innovatie als doel. Soms gaat het om veel routine en herhaling. Innovatie brengt ook onzekerheden met zich mee en alle betrokken partijen (inclusief banken) juichen dit niet direct toe. Toch wordt in toenemende mate voor PPS gekozen en bij infrastructuurprojecten veelal voor de concessie-PPS. Waarom bij nader inzien?

### ***Centrale vraag***

*De centrale vraag in dit onderzoek luidt: vanuit welke overwegingen kiezen kabinetten en andere bij de besluitvorming betrokkenen in Nederland in de periode 1986-2011 bij infrastructurele rijksprojecten voor PPS of niet, en zo ja, vanuit welke overwegingen voor welke PPS-vorm, ook in vergelijking met gebiedsgebonden PPS-projecten?*

De infrastructurele rijksprojecten vormen de locus in dit onderzoek; ze zijn het belangrijkste onderzoeksobject, maar we kijken bij wijze van contrast ook naar enkele gebiedsgebonden PPS-en. De bij de keuzeprocessen betrokken besturen, in casu bestuurders en ambtenaren, gelden als analyse-eenheden.

Om antwoord te geven op de centrale vraag zijn twee typen onderzoek verricht: een breedtestudie en een aantal dieptestudies. De breedtestudie kent drie onderdelen, namelijk ten eerste een analyse van de ambities van opeenvolgende Nederlandse kabinetten met PPS en de in dat verband in de tijd verschuivende motieven. Ten tweede een analyse van bestuurlijke en ambtelijke ambities met PPS en de te overwinnen interne barrières in de afgelopen 25 jaar. Deze analyse is gebaseerd op documenten en interviews met enkele verantwoordelijke 'policy-makers', zoals een voormalig bewindspersoon en tal van (top-)ambtenaren van Rijkswaterstaat. En ten derde een analyse van de toepassing van een hulpinstrument in de besluitvorming over PPS (de Public Private Comparator of PPC) voor alle gevallen van afweging van PPS bij infrastructurele projecten waarbij de rijksoverheid betrokken was tussen 2000 en 2010. Binnen het publieke domein worden PPC-en niet wijd verspreid. Ze zijn ook niet openbaar toegankelijk voor onderzoek. Alleen over de uitkomsten van de PPC-en wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

De dieptestudies betreffen een nadere analyse van de besluitvorming rond infrastructuurprojecten en overwegingen en afwegingen in dat verband. Dan keert de PPC wel terug, maar wordt ook een interbestuurlijk perspectief gekozen: wat streven actors aan preferenties na?, hoe stellen ze zich op? en wat maakt dat het publieke keuzeprocess van PPS loopt zoals het loopt?

### ***Verwachtingen***

Voor het onderzoek is op basis van literatuurstudie een scala aan verwachte bevindingen (ook wel verwachtingen) geformuleerd. Deze blijven hier buiten beschouwing, omdat we ons richten op de belangrijkste verwachting.

De centrale verwachting in dit onderzoek is dat als gevolg van (veronderstelde) grote druk vanuit de sinds 1986 aangetreden kabinetten, vanuit de Tweede Kamer, door speciale commissies die aan de rijksoverheid adviseerden over PPS, en ook als gevolg van druk vanuit het bedrijfsleven van veel infrastructurele publiek-private projecten sprake is geweest. Infrastructureel gericht PPS-beleid (waarvoor vooral opeenvolgende ministers van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk waren) zal een succes geweest zijn. Dat is de verwachte uitkomst of bevinding uit ons onderzoek. Immers, het politiek primaat geldt en ambtenaren zijn loyaal in de uitvoering. Dus als politieke besturen zeggen dat er PPS zal zijn, zal dit ambtelijk opgevolgd worden.

Deze verwachting sluit aan op de veronderstelling dat er pleidooien zijn gehouden om PPS mogelijk te maken vanuit een streven naar een kleinere overheid, en daarmee een kleinere Rijkswaterstaat (RWS). PPS zou het mogelijk maken dat RWS, als meest bij infrastructuur betrokken rijksorganisatie, ook kleiner kon worden: meer van het een (grotere omvang PPS) en minder van het ander (kleinere omvang van het ambtelijk apparaat).

We verwachtten dus dat infra-PPS van de grond komt, maar welke vorm dan? Als meest favoriete vorm van PPS komt vanuit de wetenschappelijke literatuur de alliantie-

vorm naar voren, waarin publieke en private partijen zich gericht - op benutting van creativiteit en innovatiekracht - aan elkaar verbinden en doelverrijking nastreven. Uitgangspunt voor de vormkeuze is de veronderstelling (lees verwachting) dat deze alliantievorm – die geldt als een *echte* PPS – ook daadwerkelijk van de grond is gekomen, zowel bij gebiedsgebonden als bij infrastructuurprojecten op het gebied van wegeaanleg, bruggen- en tunnelbouw.

Deze twee veronderstelde uitkomsten of verwachte bevindingen uit het onderzoek worden niet zonder meer bevestigd. Blijkbaar zijn de verwachtingen rond PPS gedurende een deel van de bestudeerde kwart eeuw te hoog gespannen geweest. De periode 1986-2011 kende wel vriendelijke PPS-woorden, maar minder PPS-daden. Beide verwachtingen komen hier nader aan bod.

### ***Bestuurlijke ambities met PPS***

Er zijn zeker PPS-projecten op het gebied van infrastructuur van de grond gekomen, maar de start was na 1986 heel aarzelend. In het begin heeft een kenniscentrum bij het ministerie van Financiën maar beperkt geholpen om bij de top van Rijkswaterstaat, behorend tot het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en bij andere delen van RWS een houding pro PPS te doen ontstaan. Het ene departement is blijkbaar het andere niet en de 'push'-kwaliteit van een extern centrum is blijkbaar beperkt. Omdat volgende kabinetten vanaf 1986 doorgaans persisteerden in de noodzaak van PPS en er druk bleef van andere zijde – zoals het parlement en van private partijen – was na zekere tijd het ontstaan van PPS toch onvermijdelijk. De druk bleek niet meer te weerstaan. Er was dan ook zeker 'oogst', maar de uiteindelijke 'oogst' aan infra-PPS-projecten was en is over de gehele kwart eeuw gezien beperkt. In de laatste vijftien jaar werden door Rijkswaterstaat negen infrastructurele projecten in PPS-verband gerealiseerd, waarvan twee spoorinfraprojecten en zeven weg-infra-projecten. Het was om die reden dan ook volkomen begrijpelijk dat de Tweede Kamer de betrokken bewindslieden bleef bevragen en stimuleren tot (meer) acties pro PPS.

Waarom dan toch het bescheiden aantal PPS'en? Niet elke minister bleek het als een doelstelling te zien om juist PPS te realiseren. Een minister heeft wel doel(stelling)en, maar voor een minister is een PPS vooral een technische vormkwestie, dus een middel, en geen doel op zich. Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat, bijvoorbeeld, zag de vorm als secundair, maar het halen van doelen in termen van bijvoorbeeld aantallen kilometers wegeaanleg of filebestrijding was voor hem juist wel heel belangrijk. Maar ook voor bestuurders van provinciale en lokale overheden blijkt de publiek-private samenwerkingsvorm vooral 'een uitvoeringskwestie', zo bleek uit twee gebiedsgebonden casestudies. Draagvlak genereren voor de realisatie van de beleidsdoelen staat bij hen voorop; het project kan soms met en soms zonder verre gaande private betrokkenheid worden gerealiseerd. Tweede Kamerleden, bewindslieden, regionale bestuurders en de bij de keuzeprocessen betrokken ambtenaren blijken andere motieven te hanteren om het wel of niet toepassen van PPS te rechtvaardigen dan in officiële nota's voorkomen. Het gaat provinciale en lokale besturen niet of niet uitsluitend om financiële meerwaarde van PPS. Financiële meerwaarde realiseren met PPS is typisch een kabi-

netsdoel onder conjuncturele omstandigheden, waarbij het staatsbudget onder druk komt te staan, en een politiek-ideologische wind richting 'markt tenzij' waait.

Oorzaken van het moeizame totstandkomingsproces van PPS op rijksniveau zijn: het gematigde draagvlak voor PPS, de tegenwerking of interne weerstand tegen PPS binnen Rijkswaterstaat, het lange tijd ontbreken van voldoende kennis en ervaring bij Rijkswaterstaat, en de geringe bestuurlijke animo vanwege de hoge kosten en de lange voorbereiding- en aanbestedingstijd die kleeft aan het houden van een DBFM-aanbesteding (lees concessie-PPS). Een bewindspersoon ziet daardoor tijdens zijn of haar ambtsperiode weinig of geen 'oogst' na het zaaien. Een illustratie.

Het is onder verkeersminister Tineke Netelenbos dat de N31-Wâldwei (gelegen in de provincie Friesland) wordt aangewezen als PPS-project, onder minister Karla Peijs dat de DBFM-overeenkomst wordt ondertekend en het is minister Camiel Eurlings die de weg tijdens zijn ambtsperiode opent. Voor het tweede PPS-project is de situatie identiek. Zo besloot verkeersminister Karla Peijs tot het toepassen van PPS bij de Tweede Coentunnel, maar vond onder het ministerschap van Camiel Eurlings ondertekening van deze DBFM-overeenkomst plaats. Openstelling van de Tweede Coentunnel is ten tijde van de afsluiting van dit onderzoek nog geen feit, echter verkeersminister Melanie Schultz van Haegen heeft het ambt al wel overgenomen van Eurlings. Van hieruit gezien, is het begrijpelijk dat misschien een regeerakkoord nog gewag kan maken van de wenselijkheid van PPS, echter ministers kunnen niet in één periode zowel PPS zaaien als oogsten.

#### ***Ambtelijke beleving van PPS***

Maar daar komen nog andere PPS remmende variabelen bij, die specifiek gelden voor de sector infrastructuur. Bij Rijkswaterstaat bestond aanvankelijk zekere aarzeling aan de top en bij regionale directies van Rijkswaterstaat ten aanzien van PPS. Er was sprake van ingesloten werkwijzen, bestaande expertise en kwaliteitsopvattingen, waar men intern niet zo maar afscheid van wou nemen en die PPS in de weg stonden. En het kenniscentrum PPS was weliswaar op rijksniveau aanwezig, maar gehuisvest bij het ministerie van Financiën en daarmee voor Verkeer en Waterstaat extern; dus een wat vreemde eend. Men had daar dus niet veel mee op. Ook liet de besluitvorming veel ruimte aan regionale leidinggevenden op ambtelijk niveau met beslissingsbevoegdheden, waardoor PPS niet direct in beeld kwam. De komst van PPS werd door sommigen ronduit gezien als een afbraak van Rijkswaterstaat. Deze stellingname bleek na zekere tijd niet meer houdbaar, zo is ons gemeld vanuit de voormalige ambtelijke top. Het blijkt ook uit andere bron. De ambtelijke top van Rijkswaterstaat trok de teugels aan (nadat minister Gerrit Zalm van Financiën rond 2002 onverbiddelijk had gesproken), stond experimenten toe, haalde expertise uit Groot-Brittannië in huis, er kwam een intern kenniscentrum binnen Rijkswaterstaat en er was druk en er bleef druk vanuit de Tweede Kamer, zoals gesteld, vanuit commissies (als de commissie-Ruding) en van private partijen om het te proberen met PPS. Zo kwam PPS van de grond. Mondjesmaat, na 2000.

De ambities van kabinetten ten aanzien van PPS werden dus maar gedeeltelijk waargemaakt. Toch is beperkt succes beter dan geen succes. Geen Kamermeerderheid heeft ooit uitdrukking gegeven aan het gevoel dat het aantal PPS-projecten te gering was en dat de verkeersminister daarom moest aftreden. Zo gezien, valt niet te somberen over het resultaat van het PPS-beleid. Wat is veel en wat is genoeg? In een parlementaire democratie oordeelt uiteindelijk het parlement. Maar in Groot-Brittannië, een groot land, werden kwantitatief meer PPS-en gerealiseerd.

#### ***PPS-beleid als 'multi motive - policy'***

Het PPS-beleid werd door tal van kabinetten met wisselende motieven gepredikt. Hierdoor groeide het motievenvocabulary in de afgelopen kwart eeuw (1986-2011) zowel kwantitatief als kwalitatief tot een steeds gevarieerder palet. Waarschijnlijk was dit nodig, omdat het beleid zichzelf niet voldoende verkocht en steeds weer verbaal vernieuwd moest worden. PPS was blijkbaar niet inherent voordelig of werd niet als zodanig gepercipieerd, maar verknoopt met een verschuivende kijk op de rol van de overheid, met veranderende 'sensitising concepts'. Er waren dus steeds nieuwe rechtvaardigingsgronden in kabinetsstukken nodig. Motieven die het PPS-beleid moesten rechtvaardigen, veranderden in de tijd en deinden mee op de economische en ideologische golfbewegingen in de maatschappij. Het 'instrument' PPS werd daarmee potentieel meervoudig politiek inzetbaar in een veranderend getij. En een handig aan te wenden fenomeen om goede bedoelingen te tonen, bijvoorbeeld in een regeerakkoord.

Zoals eerder aangegeven, was er echter meer en voortdurende druk van uiteenlopende hoeken nodig om PPS van de grond te krijgen: vanuit voortgangsrapportages, het parlement, commissies en bedrijfsleven. Het bleek ook nodig dat de ambtelijke toppen van Rijkswaterstaat er vol voor gingen. Er werd een intern kenniscentrum opgericht dat voor druk zorgde en voor het slopen van weerstand.

#### ***Concessie-PPS als favoriet***

Hoe pakte de bezinning op de PPS-vorm uit? De echte (alliantie-)PPS kon gedijen in gebiedsgebonden projecten, maar niet bij infraprojecten. In gebiedsgebonden sectoren viel er nog creativiteit uit te wisselen en innovatief te handelen en op doelverrijking tussen partners te koersen, waardoor naast een financiële meerwaarde ook andere waarden gestalte konden krijgen. Infraprojecten waren veelal echter eenvoudiger dan gebiedsgebonden projecten en vroegen daarom niet (of veel minder) om die doelverrijking en creativiteit. Bij infraprojecten leidde de afweging mede daarom vrijwel nooit tot de keuze voor de alliantievorm.

Dat de alliantievorm de echte PPS is, kan men verdedigen, maar uitgaande van louter de infrastructuurprojecten op rijksniveau is dit de laatste kwart eeuw in Nederland een mythe gebleken. In plaats van de alliantievorm koos de rijksoverheid (in feite deden de gemandateerde besluitvormers dat) op basis van een afwegingsinstrument – de PPC – voor de concessievorm. De concessievorm DBFM (Design, Build, Finance & Maintain) werd de infrastructurele favoriet van Rijkswaterstaat. Waarom favoriet? Omdat

deze vorm in de PPC-en geldt als meest verregaande vorm van PPS. Er was dus sprake van een technisch hulpmiddel dat de concessiekant op wees.

Maar was in de PPC dan ook een afweging gemaakt tussen de meerwaarden in brede zin, ook in niet-financieel opzicht, tussen alliantie- en concessievorm? Nee, die afweging is bij infraprojecten nooit gemaakt. Alliantie-PPS heeft nooit in de PPC-afwegingen een kans gekregen, zo blijkt uit een nadere analyse van alle infragerichte PPC-en in de periode 2000-2010. PPC-en hadden slechts betrekking op de concessievorm. Hierover zijn buiten de rijksoverheid nooit vragen gesteld, omdat de Tweede Kamer deze PPC-en niet in handen kreeg. En de PPC gaat over financiële meerwaarde, niet over meerwaarde in bredere zin. Een PPC is dus een begreemd instrument.

Daar komt nog iets bij. Een concessie-PPS is makkelijker hanteerbaar op rijksniveau en laat de publieke verantwoordelijkheid sterk overeind. Risico's op fiasco's worden buiten de deur gehouden. Ook in dit opzicht toont het rijksapparaat dus niet veel durf richting (alliantie-)PPS. Bestuurders en ambtenaren beperken de risico's bovendien graag, omdat ze de eigen expertise hoog inschatten (Rijkswaterstaat wist hoe het moest) en juridische zekerheden willen. En een Tweede Kamer kan een minister altijd ter verantwoording roepen. Als ambtenaar kan je dan maar beter zelf aan de knoppen zitten. Er bestaan dus – ook zo gezien – remmende krachten op de totstandkoming van gedurfde PPS-en in de vorm van een alliantievorm.

We mogen dus zeggen dat DBFM (als concessie-PPS) de favoriete RWS- vorm voor infraprojecten was en is. Deze keuze is te zien als dynamisch conservatisme: RWS boog mee richting PPS, maar niet heus. Alsof je met een raceauto gaat rijden met een aangetrokken handrem.

Wat is het magische aan DBFM als concessie-PPS dan? Het logische antwoord is dat die vorm de overheidsverantwoordelijkheid op de geringste manier aantast en de geringste financiële en andere onzekerheden geeft. Bij een dergelijke PPS-vorm kun je tenminste in eerste instantie zo veel mogelijk intern, in eigen huis, regelen. Het is daarom begrijpelijk om een volgende stap in de redenering te zetten en te komen tot een nieuwe conclusie: de Nederlandse rijksoverheid is de afgelopen kwart eeuw (1986-2011) niet echt ingesteld geweest op de realisatie van PPS. Zonder parlementaire druk en extra druk van commissies als de commissie-Ruding was er geen PPS gekomen. Men werkt in feite alleen aan PPS als de druk enorm is en niet te weerstaan is en de actoren die zich tegen PPS opstellen geen ruimte krijgen. De voormalige directeur van het kenniscentrum van Rijkswaterstaat zegt ons dan ook dat hij tijdens zijn werk op Rijkswaterstaat veel zedings- en duw- en trekwerk heeft moeten verrichten. Ook directeur-generaal Keijts van Rijkswaterstaat heeft nadrukkelijk moeten kiezen en een moeizaam traject moeten aflopen voor de realisatie van de politieke formules van een kleinere Rijkswaterstaat en meer PPS conform het principe 'markt, tenzij'.

### *Niet alleen financiële overwegingen*

Wat moet dan de doorslag geven als er wel een PPS-geneigdheid is, maar de afweging in concrete gevallen moet worden gemaakt? Financiële meerwaarde geldt officieel als belangrijke voorwaarde voor een (rijks)overheidsbestuur voor het toepassen van PPS. Het Nederlandse overheidsbeleid gaat ten aanzien van PPS uit van het 'meerwaarde-principe', aldus de commissie-Ruding in 2008. Bij Rijkswaterstaat wordt die meerwaarde bepaald met een afwegingsinstrument: de PPC. De verankering van de PPC in het besluitvormingsproces was vanaf 2005 een feit, omdat het toepassen van de PPC vanaf dat moment rijksbreed verplicht werd gesteld. Met de PPC had het verkeersministerie gereedschap in handen om haar keuzen in het kader van PPS te rationaliseren.

Hoe pakte de toepassing van de PPC uit? De PPC-toepassing leidde in de helft van de opgestelde PPC-en tot en met 2011 tot een PPS; de andere helft dus niet. Ondanks dat bij sommige infrastructurele projecten sprake was van financiële meerwaarde bleken deze echter toch niet geschikt voor PPS. Zo werd in de onderzoeksperiode 2005-2011 bij ongeveer 60% van de projecten waar niet gekozen werd voor PPS wel een financiële meerwaarde voor PPS aangetroffen. Dat betekent: de PPC wees naar een PPS, maar die kwam er uiteindelijk niet. Financiële motieven blijken weliswaar zwaarwegend, maar dus in die gevallen niet doorslaggevend.

Maar wat was dan wel doorslaggevend? In deze gevallen waren het de projectspecifieke en organisatorische overwegingen die leidden tot het afwijken van de positieve PPC-uitkomst. Zo blijkt uit de PPC-analyse van alle uitgevoerde PPC-en tot 2011 dat financiële meerwaarde van ondergeschikt belang was als de verwachte tijdwinst met DBFM te gering was, als de financiële omvang van het geheel aan onderhoudsactiviteiten voor de private opdrachtnemer te gering was, als geen kansen werden verwacht voor het bereiken van private optimalisaties in kosten en uitvoering van het infrastructurele project, als er sprake was van het nakomen van bestuurlijke deadlines en als de vereiste DBFM-kennis niet of in onvoldoende mate aanwezig was. Zo gezien, bleken ook na de verplichte invoering van de PPC nog breekijzers voorhanden om PPS tegen te houden. De casestudies geven daar nader zicht op.

Uit de casestudie van de N31-De Haak om Leeuwarden (provincie Friesland), een project waarbij volgens de PPC sprake was van financiële meerwaarde, koos Rijkswaterstaat uiteindelijk niet pro PPS vanwege de heersende DBFM-aversie van de regionale publieke partijen. Die tegenzin had te maken met eerdere ervaringen met de realisatie van het project N31-Wâldwei. Tevens botste hier het vigerende PPS-beleid van Rijkswaterstaat met het economische beleid van de provincie Fryslân. Op provinciaal overheidsniveau ging de voorkeur uit naar kleinere, kortlopende contractvormen (zoals DB, Design & Build) om daarmee de lokale en regionale werkgelegenheid en economische ontwikkelingen binnen de provincie te stimuleren. De grootschalige DBFM-projecten trekken over het algemeen grote landelijke, en vaak internationaal opererende, bouwers aan waardoor regionale en lokale marktpartijen minder kansen zouden krijgen.

Dit voorbeeld toont aan dat niet alleen binnen een ministerie, maar ook tussen verschillende schaalniveaus van het publieke domein, wisselende motieven en ook belangen ten grondslag liggen aan de keuze voor wel of geen toepassing van PPS. En dat maakt het succesvol uitvoeren van het PPS-beleid op rijksniveau niet minder complex.

Ergo, het kiezen van een interbestuurlijk perspectief op PPS is onvermijdelijk nuttig voor het begrijpen van de totstandkoming van een PPS of het vermijden van PPS. Wie alleen PPC-en bekijkt om de groei of stagnatie van PPS-beleid te verklaren, schiet tekort. De dieptestudies blijken een noodzakelijke aanvulling op de breedtestudies.

### ***De meerwaarde van de PPC***

Hoewel de uitkomst van een PPC, uitgedrukt in de vorm van een percentage, als fundament geldt voor de publieke keuze voor wel of geen toepassing van PPS, ervaren betrokkenen bij het PPC-proces dit instrument als een ‘knoppenpaneel’, een ‘blackbox’ of een ‘wensput’. Zij gaven hiermee uitdrukking aan een gevoel dat de PPC-uitkomst te beïnvloeden is. Dit verdiende een nadere analyse van de PPC en bracht ons vervolgens bij de vraag: wat kan worden gezegd over de kwaliteit van de PPC?

Gebaseerd op de analyse van drieëntwintig PPC-en, die tot en met 2010 zijn opgesteld, mogen we concluderen dat we de meerwaarde van het beslisinstrument PPC in de besluitvorming over PPS niet moeten overschatten, maar op zijn merites moeten waarderen. De PPC doet een goede poging om de publieke keuzen over PPS te rationaliseren, maar een eventuele meerwaarde voor DBFM blijft een ‘best guess’, een verwachting. Daarnaast ontdekten we dat de toepassing van de PPC ook zijn beperkingen kent. Zo blijkt de uitkomst van een PPC gevoelig voor subjectiviteit, is de uitkomst medeafhankelijk van PPS-beelden bij leden van het PPC-team en van aannames, blijken kwalitatieve waarderings verschillen tussen DBFM en een traditionele referentievariant weinig projectspecifiek, kent het instrument een begrensde keuzepalet aan PPS-vormen (alleen DBFM versus DB) en zijn de uiteindelijke meerwaardepercentages omgeven met onzekerheden (waardoor geringe of ‘dunne’ meerwaarden ontstaan).

Ondanks deze constatering moet de PPC niet worden afgeschaft, want het instrument geeft de publieke besluitvormer een eerste indruk en enig houvast in de besluitvorming. Het opstellen van de PPC verdient echter wel aanpassing. Daarbij wordt onder andere gedacht aan meer betrokkenheid van onafhankelijke PPS-deskundigen en het uitbreiden van het PPS-spectrum met meer varianten dan alleen de concessievorm. De tegenkant betreft: meer inzet van menskracht.

### ***Sectorale verschillen in acteren overheidsbesturen? Nee!***

Hoewel overheidsbesturen in de sector infrastructuur en in de sector gebiedsontwikkeling om uiteenlopende motieven kiezen voor verschillende vormen van PPS, blijkt in de kern sprake van een gemeenschappelijk referentiepunt in het afwegingsproces. Vanwege de maatschappelijke verantwoordelijkheid, die bij PPS bij hen achterblijft en die niet wordt overgeheveld naar de private partijen, blijft een overheidsbestuur streven naar behoud van bevoegdheden, zeggenschap en controle over de realisatie van het



eigen project. Zowel via een concessie-PPS als via een alliantie-PPS blijkt de scheiding in publieke en private verantwoordelijkheden en het behoud aan publieke zeggenschap juridisch goed af te hechten, zeker bij een concessie-PPS. Dat 'afhechten' streven overheidsbestuurders en gemandateerde besluitvormers dan ook na. Dat is wel duidelijk geworden.

Het contractuele aspect, volgens de literatuur zo kenmerkend voor een concessie-PPS, speelde ook bij de drie onderzochte alliantie-cases een rol van betekenis. Vertrouwen en verbinden blijven relevante voorwaarden voor het aangaan van een PPS-verband, echter ook bij een alliantie-PPS gingen alle partijen (geen uitgezonderd) op zoek naar het schriftelijk vastleggen van zekerheden, het verdelen van verantwoordelijkheden en het beperken van aansprakelijkheden. Dit was doorslaggevend voor de totstandkoming van het project, terwijl het 'risico-aanvaardende gedrag', vanuit de literatuur kenmerkend voor een alliantie-PPS, niet aanwezig was in de bestudeerde cases. Er wordt door niemand iets aan het toeval overgelaten en er wordt veel contractueel vastgelegd.

### ***Resultaten van PPS***

Voor de infrastructurele projecten in Nederland, waar gekozen werd voor PPS zijn de eerste resultaten inmiddels zichtbaar. Van de eerste vijf weginfrastructurele projecten waar Rijkswaterstaat optrad als opdrachtgever, concreet dus vanaf het project N31-Wâldwei (2003), werden twee projecten (N31-Wâldwei en A2-Hooggelegen) binnen de grenzen van tijd en budget opgeleverd. Daarmee voldoet PPS aan het beeld van de Deense wetenschapper Flyvbjerg, namelijk dat de inzet van PPS (lees verregaande private betrokkenheid) een positieve invloed heeft op het beheerst uitvoeren van grote infrastructurele projecten. De overige drie projecten bevonden zich medio 2012 nog in de bouwfase, zoals dat heet.

Bij dit resultaat zijn enkele relevante kanttekeningen op zijn plaats. Dat enkele infrastructurele DBFM-projecten tot op heden hebben geleid tot eerdere oplevering van het project, en dus tot eerdere beschikbaarheid van de betreffende weg, valt niet te ontkennen. Tegelijkertijd moet er het besef zijn dat financiële prikkels in een DBFM-overeenkomst hieraan ten grondslag liggen; prikkels voor de private DBFM-opdrachtnemer. Eerdere oplevering komt niet vanzelf, moet geëist worden en is niet gratis. Dergelijke prikkels zouden ook in andere, minder langdurige samenwerkingsovereenkomsten, tot uiting kunnen komen.

De politieke en maatschappelijke verwachtingen van PPS, onlosmakelijk verbonden met de neoliberale ontwikkeling om marktpartijen meer te betrekken bij de publieke dienstverlening, zijn niet alleen al jaren hooggespannen; de toegevoegde waarde van PPS blijkt in de bestuurspraktijk aan continue verheerlijking onderhevig. We lichten dit toe.

Overheidsbestuurders rekenen zich rijk met de inzet van PPS. PPS-belijders op rijksniveau claimen wel dat Nederland door DBFM al 700 miljoen euro aan kosten heeft bespaard of meerwaarde heeft behaald (zowel met infrastructuur als met rijksgebou-

wen), echter het causale verband tussen besparing en DBFM is vooralsnog niet wetenschappelijk aangetoond. Daarnaast zijn ook andere prijsdrukkende effecten aanwezig. Zo vinden aanbestedingen van DBFM-overeenkomsten in concurrentie plaats. Ook dit heeft een verlagend effect op de kosten (lees aanneemsom), ongeacht de samenwerkingsvorm die wordt aanbesteed. Naast een geclaimde verlaging van projectkosten staan ook de verwachte opbrengsten onder druk. De verwachte financiële meerwaarde verdamppt als de inhuurkosten van juridische en financieel-economische kennis onderdeel zouden zijn van de PPC-analyse. Dat is vooralsnog niet het geval. Ook contractuele wijzigingen en inflatieschommelingen tijdens de looptijd van een DBFM-overeenkomst kunnen tot verdere verdamping leiden van de verwachte financiële meerwaarde zoals vooraf was berekend met de PPC. Of DBFM daadwerkelijk tot financiële meerwaarde leidt (in de PPC-en een schatting), weten we pas exact over ongeveer twee decennia. Dan is Nederland vijf à zes kabinetten verder.

Hoewel de eerste resultaten qua projectbeheersing (kostenbesparing, eerdere oplevering) positief klinken en de retoriek hierover hoogtij viert, brachten de casestudies ook een aantal nadelige risico's en effecten aan het licht; effecten die kleven aan PPS, in de literatuur nog niet veel aandacht kregen en ook nadelig van invloed zijn op de werking van het openbaar bestuur in Nederland.

### ***Effecten van PPS***

Normaliter adviseren ambtenaren hun bestuurders. De juridische en financiële kennis blijkt echter na een kwart eeuw nog niet in voldoende mate aanwezig bij Rijkswaterstaat, noch bij de provincies en de gemeenten. De benodigde kennis is veelal aanwezig bij private adviesbureaus en moet dus door een overheidsbestuur worden ingekocht. Zo gezien, is er nog steeds een achterstand in het omgaan met PPS binnen de rijksdienst. Door het accent op verkleining van Rijkswaterstaat ten faveure van PPS is het nodig gebleken om ook weer andere expertise en menskracht met PPS-kennis in huis te halen, maar blijktbaar gaat dat niet goed gelijk op: verkleinen en uitbreiden.

Een tweede aandachtspunt voor de infrastructurele projecten is het voorkomen van een in beton gegoten 'rijksbegroting'. Het kasmotief bleef vanaf de introductie, een kwart eeuw geleden, een dominant motief om PPS te rechtvaardigen, zo bleek uit regeerakkoorden en Tweede Kamerverslagen. Tal van kabinetten, Tweede Kamerleden en onderzoekscommissies hamerden op het verrichten van noodzakelijke investeringen in infrastructuur, terwijl zij tegelijkertijd beseften dat de benodigde publieke middelen onvoldoende waren. PPS was het toverwoord om deze investeringen te doen met alternatieve gelden, dus door private (voor-)financiering van projecten. De contractueel vastgelegde beschikbaarheidsvergoedingen uit de DBFM-overeenkomsten zijn onderdeel van toekomstige jaarlijkse rijksbegrotingen, oftewel in de tijd verspreid. Ook voor toekomstige verkeersministers moet er financiële ruimte zijn om te investeren in infrastructuur; een rijkdom aan DBFM-projecten mag niet leiden tot begrotingsinflexibiliteit. Doordat recent het percentage dat in de begroting maximaal mag worden besteed aan beschikbaarheidsvergoedingen is opgerekt, kan de verkeersminister alle projecten

die op de PPS-lijst staan, waarmaken; zo liet de recent vertrokken PPS-directeur van Rijkswaterstaat ons weten.

We constateerden verder dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid achterblijft bij de publieke partijen; enkel de contractuele verantwoordelijkheid wordt publiek-privaat 'gedeeld'. Een gevolg hiervan is dat de bureaucratie hierdoor toeneemt, vooral bij de alliantievormen van PPS (die nauwelijks voorkomen bij infraprojecten maar wel bij gebiedsgebonden projecten). PPS brengt overheidsbesturen zelfs in een regie-paradox. Hoewel het bestuur op afstand komt, geheel conform de PPS-gedachte, kan men toch niet loslaten, omdat het overheidsbestuur maatschappelijke verantwoordelijkheid blijft dragen. De casestudies bevestigen dit. Een overheidsbestuur zal daardoor blijven zoeken naar behoud van zeggenschap en controle over de realisatie van het project. Het is immers het overheidsbestuur dat uiteindelijk verantwoording moet afleggen over de (financiële) projectvoortgang aan de democratische volksvertegenwoordiging, zoals gemeenteraden en provinciale staten.

Om dat te kunnen (blijven) doen, zien we bij de gebiedsgebonden alliantie-cases dat overleggen worden gecreëerd tussen de ambtelijke vertegenwoordigers in de publieke-private organisatie en de politiek verantwoordelijken, die daar buiten staan. Het zijn extra gremia die niet aanwezig zouden zijn geweest bij een traditionele uitvoering van het project. Tevens moeten hierdoor aanvullende contractuele afspraken worden gemaakt over procedures en regels rondom het nemen van (wettelijke) besluiten. De bestuursstructuur wordt complexer, beslissingsbevoegdheden schuiven van binnen naar buiten en de directe invloedssfeer voor sturing door een dagelijks bestuur en parlementaire controle neemt daardoor af. Kortom, tegenover de ervaring dat een overheid kleiner kan worden door op de PPS-toer te gaan, staat een ander feit, namelijk dat PPS een bureaucratiserend effect heeft en mogelijk zelfs de politieke democratie (enigszins) terugdringt. De eerste waarneming, de bureaucratisering, is opvallend te noemen, want dit past niet in het gedachtegoed van PPS, als element van de New Public Management-filosofie. Immers, private inzet moest de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsoptreden juist bevorderen en de ontbureaucratisering stimuleren. De tweede waarneming is op zijn minst pikant.

Hoewel deze waargenomen effecten feitelijk gelden voor de gebiedsgebonden cases, en Rijkswaterstaat dus niet direct treffen in de huidige praktijk, verdienen de waargenomen effecten wel nader onderzoek. Het zijn namelijk aandachtspunten voor beleidsvormers van Rijkswaterstaat, wanneer bestuurders in de sector infrastructuur de alliantievorm van PPS als toekomstmuziek in de oren laten klinken. DBFM wordt immers op den duur ook routine.