

CPB Document

No 2a

mei 2001

PPS: een uitdagend huwelijk Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten

Marcel Canoy (CPB),

Maarten Janssen (Erasmus Universiteit Rotterdam, Ocfeb),

Ben Vollaard (CPB, The Rand Graduate School)

In samenwerking met:

Gerbrand van Bork (NEI, Regionale en Stedelijke ontwikkeling)

Marcel Ham (NEI Kolpron Finance)

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80

Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90-5833-068-0

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1 Inleiding	7
2 Afbakening en begrippenkader	8
2.1 Combinatieprojecten en Nieuwe Sleutel Projecten	8
2.2 Publiek Private Samenwerking (PPS)	9
2.3 Een alternatief voor PPS	10
2.4 De toegevoegde waarde van het uitgebreide rapport	10
3 Checklist Rijk	12
3.1 Publieke doelen/Relatie gemeente	13
3.2 Relatie Rijk-Private partijen	15
4 Checklist Gemeente	16
4.1 Factfinding en planvorming	16
4.2 Uitvoering: anticiperen op risico's van PPS	18
4.2.1 Betrouwbaarheid van de overheid	18
4.2.2 Beperkte informatie-uitwisseling	18
4.2.3 Ongelijke onderhandelingspositie	19
4.2.4 Niet-coöperatief gedrag in realisatiefase	20
5 Conclusie	20

Woord vooraf

Grootschalige stadsvernieuwingsprojecten vereisen samenwerking tussen publieke en private partijen. Een hoge ambitie kan veelal pas gerealiseerd worden indien partijen bereid zijn een verregaande vorm van samenwerking aan te gaan. Daarmee stellen de partijen zich wel kwetsbaar op. Deze studie laat zien welke stappen gezet kunnen worden om de kans op coöperatief gedrag te vergroten.

Deze publicatie is gemeenschappelijk werk van het CPB, Ocfb en NEI, onder de eindverantwoordelijkheid van het CPB. Dit onderzoek heeft laten zien dat publiek-private samenwerking (in dit geval tussen de onderzoekbureaus) uitstekend kan werken. Door gebruik te maken van de comparatieve voordelen van publieke en private partijen kon een hogere ambitie bereikt worden zonder dat dit leidde tot oncoöperatief gedrag.

De betrokken onderzoekers zijn Marcel Canoy (CPB) en Ben Vollaard (CPB, inmiddels The Rand Graduate School, USA), Maarten Janssen (Erasmus Universiteit Rotterdam en Ocfb), Gerbrand van Bork en Marcel Ham (NEI). De lay-out was in handen van Kathy Schuitemaker weer prima verzorgd.

Dank gaat uit naar de Ministeries van VROM (RPD) en Financiën (Kenniscentrum PPS) voor het medefinancieren van dit onderzoek en de plezierige en constructieve begeleiding. De auteurs zijn alle meelezers erkentelijk voor hun inspanningen.

Henk Don

Directeur Centraal Planbureau

1 Inleiding

Dit rapport is bedoeld voor de lezer die met publiek-private samenwerking (PPS) te maken heeft vanuit de dagelijkse praktijk. Het rapport is gebaseerd op uitgebreider onderzoek (CPB, NEI en Ocfeb 2001, zie ook www.cpb.nl).

Projecten waarin investeringen in infrastructuur gecombineerd worden met stedelijke vernieuwing en investeringen in vastgoed, komen voor PPS in aanmerking. In één en hetzelfde gebied vinden immers allerlei onderling afhankelijke private en publieke initiatieven plaats. Kenmerkend voor PPS bij dergelijke projecten is de aanwezigheid van meerdere partijen die in onderlinge afhankelijkheid een project willen definiëren en uitvoeren. Doel van PPS is daarbij een hogere plankwaliteit te realiseren. Partijen zijn daarbij genoodzaakt tot een vorm van samenwerking. PPS is de meest verregaande vorm van samenwerking. Dit rapport beziet onder welke voorwaarden PPS mogelijk en wenselijk is en welke instrumenten kunnen worden ingezet om zo'n samenwerking tot een goed einde te brengen.

Het is niet gegarandeerd dat partijen de voordelen van PPS ook daadwerkelijk kunnen realiseren. Bij PPS maken de partijen hun resultaat afhankelijk van het gedrag van de andere, bij het project betrokken partijen. De afhankelijkheid tussen partijen bij PPS brengt ook risico's met zich mee. Samenwerking brengt voor zowel de overheid als de private partijen onzekerheid met zich mee over de opstelling van de andere partij. Deze onzekerheid kan leiden tot beperkte informatie-uitwisseling, een inefficiënt onderhandelingsproces en een lage investeringsbereidheid. In zo'n geval is het beter om voor minder ambitieuze samenwerkingsvormen te kiezen.

Goed anticiperen op de mogelijke risico's in de samenwerking is hierdoor een belangrijke voorwaarde voor het succes van PPS. Het is voor de overheid en private partijen niet eenvoudig om voor complexe en grootschalige projecten de commerciële belangen in overeenstemming te brengen met de diverse publieke belangen. Dit vereist een behendig laveren tussen de zwakten en sterkten van overheid en private partijen.

Doel van dit rapport is het geven van een aantal tips die de kans op vruchtbare samenwerking vergroten. Het accent ligt daarbij op de publieke belangen. Deze keuze impliceert geenszins dat de problematiek benaderd wordt vanuit het idee dat het de 'goedwillende overheid' tegen de 'gehaaide private partijen' is. De doelstelling van private partijen is in de regel overzichtelijk: het maximaliseren van winst. Daartegenover staat een complexe verzameling mogelijk tegengestelde publieke belangen. De vraag is hoe de commerciële drijfveren van private partijen gecombineerd kunnen worden met die complexe verzameling publieke doelen.

De twee vragen die centraal staan zijn:

- Welke afwegingen zijn voor het Rijk en de gemeenten van belang bij het kiezen voor PPS?
- Gegeven een keuze voor PPS, welke factoren dragen bij tot coöperatief gedrag van alle betrokken partijen in de diverse fasen van PPS?

Dit rapport bespreekt vooral economische aspecten van deze vragen. We ontwikkelen checklists voor het Rijk en de gemeenten die betrokken zijn bij de projecten. De checklists voorzien in een aantal aandachtspunten die de afwegingen bij de vormgeving van de overheidsrol helder maken. Ook voor private partijen zijn de checklists handig, omdat het meer inzicht oplevert in wat er gebeurt 'aan de andere kant van de tafel'. De checklists vormen geen blauwdruk op basis waarvan het Rijk en de gemeenten hun rol kunnen bepalen. Om dat te realiseren zijn vele andere factoren van belang die in dit rapport geen of weinig aandacht krijgen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de rol van allerlei juridisch instrumentarium van gemeenten alsmede ook bestuurskundige aspecten.

Het rapport is als volgt georganiseerd: paragraaf 2 verduidelijkt een aantal begrippen. Paragrafen 3 en 4 presenteren de checklists voor de gemeente en het Rijk. Paragraaf 5 concludeert.

2 Afbakening en begrippenkader

De in de vorige paragraaf beschreven onderzoeksvragen verdienen een concretisering. De algemene vraag 'welke afweging is voor gemeenten van belang voor PPS?' wordt dan in concreto bijvoorbeeld: 'welke alternatieve samenwerkingsvormen kan de wethouder Ruimtelijke Ordening van Amsterdam overwegen bij de planvorming van Amsterdam-Zuid/WTC?'. We bekijken daarbij zogeheten Combinatieprojecten, en binnen die Combinatieprojecten schenken we vooral aandacht aan Nieuwe Sleutelprojecten.

2.1 Combinatieprojecten en Nieuwe Sleutel Projecten

Nieuwe Sleutel Projecten (NSP) zijn voorbeelden van Combinatieprojecten. Onder een Combinatieproject wordt een project verstaan waarbij de gemeente en de rijksoverheid een projectplan in samenhang met private partijen ontwikkelen. Sleutelwoorden zijn hierbij 'meerdere overheden' en 'publiek private samenwerking in planfase'. NSP betreffen zes stedelijke vernieuwingsprojecten rond stationsgebieden, te weten Rotterdam CS, Utrecht Centrum Project, Den Haag Hoog Hage, Zuidas Amsterdam, Arnhem Centraal/Coehoorn en

Breda. Voor het merendeel van de NSP vormt aansluiting van de stad op de hogesnelheidstreinen een belangrijke drijvende kracht achter het project.

De belangrijke onderscheidende kenmerken van NSP zijn:

- Stationsgebied: Door de komst van de HSL wijzigt de relatieve aantrekkelijkheid van het gebied rond het station, wat aanleiding kan geven tot veranderingen in de waarde en/of toepassingen van grond. Voorbeelden van dergelijke ingrepen zijn de beoogde creatie van een stationsplein en herstel van de Catherijnesingel bij het Utrecht Centrum Project.
- Complexiteit en grootschaligheid: De complexiteit en lange tijdshorizon leiden tot hoge risico's.
- Zittende partijen: Bij de NSP is veelal een grote rol voor partijen met een gevestigd belang of bezit op de betreffende locatie. Delen van de grond rond stations zijn soms niet in eigendom van de gemeente, maar van private grondeigenaren, beleggers, bedrijven of particulieren. Voorbeelden van privaat grondbezit bij NSP waren de eigendommen van NS Vastgoed en WinkelBeleggingen Nederland bij het Utrecht Centrum Project.
- Betrokkenheid meerdere overheden: De gemeente heeft voor de meeste onderdelen de primaire verantwoordelijkheid (behalve hoofdinfrastructuur en aantal verkeers- en vervoersaspecten), maar ook het Rijk is betrokken onder meer vanwege overheidsbelangen die de grenzen van de betrokken gemeenten overstijgen.
- Belang van afstemming in de planvorming: Hoe het NSP er precies uit zal gaan zien zal sterk afhangen van informatie-uitwisseling en onderhandelingen tussen partijen bij de planvorming. De acties van de verschillende partijen rond de stationslocatie beïnvloeden elkaar sterk. Zo kunnen bepaalde ruimtelijke oplossingen van hoge kwaliteit alleen gerealiseerd worden indien de private partij op wiens grond deze kwaliteit gerealiseerd wordt volledig meewerkt, en kunnen omgekeerd de rendementen van private partijen verbeteren indien de omgeving fraai is. Een voorbeeld van een dergelijke interactie is betreft het bezit van (gronden onder) Hoog-Catherijne door WinkelBeleggingen Nederland (WBN). Een gedeelte van deze grond komt pas vrij als WBN akkoord gaat met sloop van een deel van Hoog Catherijne, aangezien dit nodig is voor de creatie van een stationsplein.

2.2 Publiek Private Samenwerking (PPS)

Bij PPS nemen meerdere partijen de verantwoordelijkheid tot het ontwikkelen van één project met private en publieke elementen. Een project kent diverse fasen, van factfinding, naar planvorming tot realisatie. PPS is in alle fasen van een project denkbaar.

Bij de factfinding en planvorming wordt het projectplan door publieke en private partijen gezamenlijk gedefinieerd. Binnen het gezamenlijke projectplan streven de partijen naar een optimale afstemming van acties. De overheid betreft private partijen bij grotendeels publieke investeringen en plaatst overheidsprestaties tegenover investeringen in grotendeels private

projectonderdelen die anders niet of onvoldoende tot stand zouden komen.¹

Bij de realisatiefase kunnen de partijen als afzonderlijke opdrachtgevers voor de realisatie van hun eigen projectonderdeel fungeren. De partijen die het projectplan realiseren zijn daarbij niet noodzakelijkerwijs de partijen die betrokken zijn bij de planvorming. Ook kan voor een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij gekozen worden (PPS in realisatie). Dit rapport bestudeert vooral PPS in de planvormingsfase.

2.3 Een alternatief voor PPS

PPS kan leiden tot een hogere plankwaliteit. Om te beoordelen of de voordelen van PPS bij Combinatieprojecten (zoals NSP) opwegen tegen de risico's, is het goed een alternatief te hebben. Voor het realiseren van stedelijke vernieuwing is een vorm van samenwerking onvermijdelijk. Dit betekent echter niet dat PPS daarom in alle gevallen en tegen elke kosten nagestreefd moet worden. Het is gewenst om een terugvaloptie te hebben. Zo'n **minimumvariant** impliceert niet dat het gaat om een beslissing PPS of minimumvariant. De meest verregaande variant van PPS en de minimumvariant kunnen gezien worden als de extremen in een spectrum waaruit de meest kansrijke uitvoeringsvorm gekozen kan worden. Voor het analytisch gemak gaan we echter in de bespreking van beide extremen uit. De minimumvariant wordt als volgt gekenmerkt:

Bij een minimumvariant opereren de bij het project betrokken partijen relatief gescheiden van elkaar. De overheid definieert zelf projectonderdelen, voert deze zelf uit of besteedt deze uit aan derden. De overheid verzorgt zelf investeringen in publieke goederen en faciliteert waar nodig private initiatieven. Er vindt wel afstemming en uitruil van informatie plaats tussen betrokkenen maar verregaande varianten zoals risicodeling blijven achterwege.

2.4 De toegevoegde waarde van het uitgebreide rapport

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de inhoud van het uitgebreide rapport voor zover het geen plaats heeft gekregen in deze kleine publicatie. Naast het geven van een meer gedetailleerde afbakening van waar we ons mee bezig hebben gehouden en de daarbij behorende definities en meer ruimte voor het geven van praktijkvoorbeelden, geeft het uitgebreide rapport vooral een diepere theoretische basis van waaruit de kansen en risico's van PPS besproken worden. Daarbij worden vooral inzichten uit de economische onderhandelingstheorie en de contracttheorie belicht. Bij PPS maken de partijen zich in sterkere

¹ Hierbij wordt vaak over de 'onrendabele top' gesproken. De overheid is alleen gelegitimeerd in een onrendabele top te investeren als er een publiek belang in het geding is, bijvoorbeeld als een bepaalde architectonische vormgeving van een gebouw niet privaat rendabel is, maar wel maatschappelijk rendabel.

mate afhankelijk van elkaars acties dan bij andere uitvoeringsvormen. Essentieel is dat er waarborgen worden ingebouwd om niet-coöperatief gedrag te vermijden. De genoemde theorieën bieden inzicht wanneer niet-coöperatief gedrag dreigt en wat er tegen gedaan kan worden. We zullen hier enkele kernpunten aanstippen, zowel op het gebied van kansen als risico's van PPS.

Kansen van PPS

PPS kan leiden tot een gunstigere maatschappelijke uitkomst ten opzichte van een minimumvariant. We onderscheiden vier factoren die hiertoe kunnen bijdragen.

- Betere plankwaliteit door vroegtijdige informatie-uitwisseling
- Hoger rendement van projectonderdelen door uitruil van prestaties
- Besparing op uitvoeringskosten door betere risicoverdeling
- Grotere betrokkenheid (commitment) van partijen

Bij PPS maken de betrokken partijen een gezamenlijk plan. Daartoe wisselen ze al in een vroegtijdig stadium informatie uit over hun plannen waardoor gebruik gemaakt kan worden van de alle kennis die bij de diverse partijen aanwezig is: twee weten in principe meer dan één. De verdeling van de baten en lasten van projectonderdelen van verschillende partijen vormt bij PPS een expliciet onderdeel van de onderhandelingen. Aan de ene kant kan uitruil van prestaties het rendement op projectonderdelen die ook zouden zijn gerealiseerd bij een minimumvariant vergroten. Daarnaast kan uitruil van prestaties projectonderdelen binnen boord halen die bij een minimumvariant vanwege een te laag rendement buiten de boot zouden vallen. Ook kan door middel van PPS een betere verdeling van risico's over deelnemende partijen ontstaan en kan een groter draagvlak voor ontwikkelingen in het te ontwikkelen gebied verkregen worden.

Risico's van PPS

De mooie vergezichten die uit vergaande samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen voortkomen, kunnen de daaraan klevende risico's echter gemakkelijk verbloemen. Het is goed denkbaar dat wederzijdse afhankelijkheid leidt tot individueel voordeel voor één partij ten koste van de ander. Dit hoeft niet altijd een bewuste strategie te zijn. Het uitgebreide rapport noemt onder andere de volgende risico's:

- Strategisch gedrag bij informatie-uitwisseling
- Ongelijke onderhandelingspositie
- Niet-coöperatief gedrag in realisatiefase

Vooraf in de planvormingsfase is het van belang dat de partijen vrijelijk informatie uitwisselen over hun plannen en mogelijkheden. Een partij zal echter wel het vertrouwen moeten hebben dat de andere partij deze informatie-uitwisseling ziet als een middel om gezamenlijk tot een beter project te komen en niet de vrijkomende informatie zal gebruiken om een beter onderhandelingsresultaat te bereiken. Onzekerheid hoe informatie gebruikt wordt reduceert de bereidheid tot het vrijgeven van informatie. Van een asymmetrische onderhandelingspositie kan sprake zijn als een bepaalde partij veel minder alternatieve opties heeft, waardoor ze voor het blok te plaatsen is. Ook kan een partij veel meer te verliezen hebben bij vertraging dan een andere partij, waardoor ze gedwongen kan worden om concessies te doen omwille van de snelle voortgang. De angst voor opportunistisch gedrag in de realisatiefase kan er tenslotte toe leiden dat een partij afziet van project investeringen. De onzekerheid omtrent het gedrag van andere partijen in de toekomst werpt haar schaduw terugwaards waardoor de investeringsbereidheid vooraf laag kan zijn. Dit geldt vooral voor zogenaamde relatie-specifieke investeringen.

Door deze risico's van tevoren goed in te schatten en er op vooruit te lopen (en ze eventueel met alle partijen te bespreken) kunnen ze mogelijk vermeden worden.

3 Checklist Rijk

Deze paragraaf presenteert de checklist voor het Rijk. Aan de hand van de checklist kan het Rijk systematisch een aantal punten langsgaan die in ieder geval van belang zijn voor haar rol bij de Combinatieprojecten. Hoewel we in deze paragraaf spreken over “het Rijk”, bestaat het Rijk in de praktijk uit vele verschillende partijen met (soms) verschillende belangen en bevoegdheden. Speciale aandacht is er voor situaties waarbij duidelijk is dat het Rijk “verschillende petten” op heeft.

Het Rijk is betrokken bij NSP vanwege de planvorming en bekostiging van stations en weginfrastructuur. Daarnaast moeten plannen passen in nationaal beleid over mobiliteit, grote steden en ruimtelijke ordening.

Doelen van de checklists

Wenselijkheid van PPS

De checklists geven zicht op punten die van belang zijn voor de wenselijkheid van een samenwerkingsvorm met private partijen. De checklist geeft een beeld van mogelijke risico's van niet-coöperatief gedrag bij publiek-private samenwerking. Voor de uiteindelijke keuze tussen PPS en een minimumvariant is echter ook andere informatie, zoals over juridische instrumenten, van belang.

Anticiperen op risico's van PPS

Wanneer eenmaal is gekozen voor PPS geeft de checklist een beeld van mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om risico's van PPS te beperken.

Hulpmiddel in latere fasen van PPS

Tenslotte kan de checklist een hulpmiddel vormen voor latere fasen, zoals de planvorming, uitvoeringsafspraken en realisatie.

De checklist bestaat voornamelijk uit vragen. Hiervoor is gekozen omdat (i) het stellen van de vragen zelf in veel gevallen al de sleutel tot de oplossing vormt, (ii) het antwoord op de vragen veelal niet eenduidig is, d.w.z. afhankelijk van de specifieke karakteristieken van het project. Waar mogelijk geven we een aantal mogelijke oplossingsrichtingen aan. Het doel van de checklists is nader omschreven in het onderstaande kader.

Uit de vorige paragraaf bleek dat het Rijk een rol heeft als coördinator/toezichthouder. Omdat er uiteenlopende publieke doelen in het geding zijn, zijn er ook verschillende Ministeries bij betrokken. Om de uiteindelijke publiek-private samenwerking niet nodeloos onoverzichtelijk te maken, is het van belang eerst duidelijkheid te verkrijgen over de specifieke publieke belangen en afspraken tussen de verschillende lagen van de overheid. Vandaar dat we daar eerst aandacht aan besteden.

3.1 Publieke doelen/Relatie gemeente

Welke publieke doelstellingen wil het Rijk bereiken?

Deze vraag impliceert dat voor het project in kwestie de rollen zoals besproken in de vorige paragraaf expliciet gemaakt moeten worden.

Hoe zorgt het Rijk dat verschillende verantwoordelijkheden binnen het Rijk gecoördineerd worden?

Een potentieel knelpunt bij PPS kan ontstaan indien verschillende Ministeries onderling conflicterende eisen opleggen aan een project. Het is dus zaak eerst de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk te coördineren, alvorens met de gemeente in bespreking te gaan. Indien het niet mogelijk blijkt de wensen van verschillende Ministeries op één lijn te krijgen dan is het ook gewenst om middelen gescheiden te houden.

In de meeste projecten vindt er wel degelijk afstemming tussen de verschillende Ministeries plaats, maar varieert de tevredenheid over de mate waarin daadwerkelijk overeenstemming wordt bereikt. Dit terwijl het Rijk naar buiten toe vaak optreedt als één partij, met één onderhandelaar. Beide zaken kunnen ertoe leiden dat het Rijk voor andere betrokkenen een minder zekere factor in een project is.

Heeft het Rijk haar doelstellingen in operationele termen gegoten?

Een belangrijk knelpunt kan ontstaan indien het Rijk op zich legitieme doelen onvoldoende concreet maakt. Nu is het niet altijd makkelijk om op voorhand concrete invullingen te geven aan begrippen als 'vitale steden', maar het belang daarvan kan niet genoeg benadrukt worden. Private partijen zijn immers alleen tot risicovolle investeringen bereid als de eisen die de overheid oplegt voldoende duidelijk zijn en niet achteraf opgelegd of herzien worden.

Hoe verhouden Rijksdoelstellingen zich met publieke belangen van andere overheden (provincie en gemeente)?

Welke stappen zijn nodig om spanningen tussen de verschillende publieke doelen te verkleinen?

Private partijen praten liever niet met vele publieke partijen tegelijk. Vandaar dat het Rijk er goed aan doet om na het coördineren binnen het Rijk (vraag 2) en identificeren en concreet maken van doelstellingen (vragen 1 & 3), nadere afspraken maakt met de gemeente, alvorens private partijen bij de planvorming betrokken worden. In de praktijk blijkt vaak dat de private partijen vaak eerder de directe samenwerking met private partijen zoeken en daarna pas toekomen aan de afstemming aan publieke zijde. Een instrument dat behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van deze vragen is een zogeheten publiek-publieke overeenkomst, in feite een protocol dat afspraken tussen Rijk en gemeente vastlegt.²

² Zie Voortgangsrapportage 2001 Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën

Wie zorgt dat bovenstaande vragen gesteld en beantwoord worden?

Het niet of onvoldoende stellen en beantwoorden van de eerste vier checklistvragen kan een PPS een vervelende valse start opleveren. Positief geformuleerd: het goed beantwoorden van de vragen vormt een stevig fundament voor een succesvolle PPS. Omdat alle betrokken partijen specifieke belangen hebben, kan het goed zijn als de partijen in een vroeg stadium een procedurebegeleider aanstellen die boven de partijen staat. Die begeleider bemoeit zich niet inhoudelijk met het project maar alleen met het verifiëren of alle relevante procestappen bewandeld zijn. De praktijk wijst uit dat de vier bovenstaande checklist vragen lang niet altijd goed gesteld of beantwoord zijn en dat er in de regel ook geen procesbegeleider is aangesteld.

3.2 Relatie Rijk-Private partijen

Bij Combinatieprojecten is de rol van het Rijk vooral in het begin (bij de planvorming) en verder voornamelijk nog bij het monitoren of gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Van uitgebreid contact of directe samenwerking tussen Rijk en private partijen is (uitzonderingen daargelaten) veelal geen sprake bij Combinatieprojecten. Vandaar dat we ons hier beperken tot de rol van financiële instrumenten en de relatie met de NS.

Onder welke voorwaarden is opbrengstdeling ('benefit sharing') een aantrekkelijk instrument?

Opbrengstdeling impliceert dat de overheid meedeelt in de overwinst indien private opbrengsten boven een bepaalde van tevoren afgesproken norm uitkomen. Opbrengstdeling kan gezien worden als een soort "baatbelasting". Als private partijen profiteren van waardeverstijgingen als gevolg van overheidsinvesteringen, kan opbrengstdeling gelegitimeerd zijn. Voorzichtigheid is hier wel geboden (overheid roomt private winsten af). De legitimiteit moet wel aangetoond kunnen worden.

Hoe gaat het Rijk om met de NS?

De relatie met de NS is uiterst complex omdat verschillende onderdelen, zowel van de marktsector als de taaksector, betrokken zijn en de overheid in situaties van dubbele petten dreigt te belanden. De hele kwestie vereist in feite een separaat onderzoek, zodat dit rapport geen recht kan doen aan de complexiteit van de materie. Voor hier rest ons te vermelden dat in de praktijk de rol van de NS bij NSP vaak als belangrijk knelpunt wordt gezien, hetgeen onder meer veroorzaakt wordt door de diffuse status van de NS.

Over de rol van de NS bestaat in de praktijk nogal wat onduidelijkheid. Dit is voor een deel te wijten aan de beoogde marktwerking in het personenvervoer. Waar voorheen bedrijfseconomische belangen een minder belangrijke rol speelden, is dat nu veel meer het geval. De nieuwe rol van de NS heeft tevens consequenties voor haar participatie in NSP-projecten. Voor de NS is het minder aantrekkelijk dan vroeger om duurzame investeringen te doen in bijvoorbeeld stations, omdat zij op termijn niet meer zeker is van de vervoersconcessie. Immers, de minister van V&W heeft te kennen gegeven dat de vervoersconcessie die de NS nu heeft over een aantal jaren ook aan andere partijen kan worden gegund.

Daarnaast spelen namens de NS evenals aan de kant van het Rijk verschillende onderdelen een rol in een project, zoals NS Vastgoed, NS Reizigers en NS Stations. Deze bedrijfsonderdelen hoeven niet noodzakelijk een gemeenschappelijk belang te hebben op alle projectonderdelen, waardoor onzekerheid met betrekking tot de positie van NS kan ontstaan.

Hoe zijn de risico's in het project verdeeld?

Door het vaststellen van concrete doelen kan het Rijk nagaan in welke mate beleidsrisico's en commerciële risico's goed gescheiden zijn.

4 Checklist Gemeente

Het subsidiariteitsbeginsel leert dat de overheid bij haar optreden het best gebruik kan maken van lokale voorkeuren en kennis door bevoegdheden te decentraliseren naar lagere overheden. Vanuit deze gedachte ligt het voor de hand dat de gemeente prominent betrokken is bij een aantal taken die voortvloeien uit de overheidsdoelstellingen met de Combinatieprojecten. Zo is de gemeente betrokken bij het aantrekkelijker maken van haar stad, onder meer door het waarborgen van voldoende ruimtelijke kwaliteit van gebouwen en openbare ruimten. Ook is zij verantwoordelijk voor lokale bereikbaarheid. Tot slot faciliteert de gemeente ontwikkelingsmogelijkheden voor diverse gebruiksaanwendungen van grond. Meer in het bijzonder, private partijen moeten voldoende mogelijkheden hebben om binnen een regio aan de vraag voor woningen, kantoren etc te voldoen. Het bestemmingsplan is het aangewezen instrument om aan die taak te voldoen. Combinatieprojecten bieden vaak een mogelijkheid om diverse gebruiksaanwendungen te stimuleren. De gemeente is in alle fasen van PPS betrokken. We bespreken de rol van de gemeente aan de hand van de diverse fasen van PPS.

4.1 Factfinding en planvorming

In de fasen van factfinding en planvorming is het nodig om zicht te krijgen op de publieke doelen in relatie tot knelpunten en kansen in het betreffende gebied en de alternatieven om deze doelen te bereiken. Evenals bij de rol van het Rijk geldt hier dat het voor de hand ligt dat

doelstellingen van de gemeente zo concreet mogelijk beschreven worden. De volgende vragen zouden daarbij aan de orde moeten komen.

Welke publieke doelstellingen wil de gemeente met het project bereiken?

Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verbetering van de lokale bereikbaarheid. Het verdient aanbeveling deze doelen zoveel mogelijk te operationaliseren in termen van meetbare (of normeerbare) indicatoren. Te algemeen geformuleerde doelen (“versterken vitaliteit stad”) bieden geen goed handvat om mogelijke alternatieven af te wegen en leiden tot beleidsonzekerheid voor private partijen.

Hoe verhouden deze doelen zich met publieke belangen op een hoger schaalniveau (provincie en Rijk)? Heeft de gemeente een publiek-publieke overeenkomst gemaakt alvorens het betrekken van private partijen?

Gemeentelijke doelen kunnen in sommige gevallen op gespannen voet staan met doelstellingen van rijk of provincie. Daarnaast vereisen bepaalde aspecten, zoals stations en rail- of rijksweg-infrastructuur bij NSP het betrekken van andere overheden. Een instrument dat behulpzaam kan zijn om doelen van deze verschillende overheden af te stemmen en taken te verdelen is de in de vorige paragraaf genoemde publiek-publieke overeenkomst tussen overheden.

Welke stappen zijn nodig om spanningen tussen de verschillende publieke doelen te verkleinen?

Soms kunnen overheidsdoelen conflicteren. Een voorbeeld: de stimulering van bedrijvigheid rond een stationsgebied kan botsen met de leefbaarheid (geluid, congestie) in dat gebied. Om dergelijke spanningen te voorkomen is het gewenst verschillende alternatieven in de planvorming op hun merites te bekijken en een lijst met prioriteiten en minimumnormen aan te leggen. Zo kan in bovenstaande voorbeeld gekozen worden voor de prioriteit leefbaarheid via maximumnormen (maximaal zoveel decibel geluid en zoveel verkeersbewegingen). Binnen die grenzen kan dan maximale bedrijvigheid nagestreefd worden.

Heeft de gemeente een minimumvariant gedefinieerd?

Om inzicht te krijgen in welke projectonderdelen afhankelijk zijn van gezamenlijk initiatief van overheid en private partijen, is het nodig een beeld te vormen van hoe het project er uit zal zien bij een minimale vorm van samenwerking (minimumvariant). Een minimumvariant van een Combinatieproject zal er naar verwachting uitzien als een “gestripte versie” van de PPS-variant. Een dergelijke terugvaloptie versterkt de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van private partijen en geeft duidelijkheid over de meerwaarde van PPS.

Wat zijn de mogelijke voordelen van PPS voor de gemeente?

Om deze vraag te beantwoorden moeten de kosten en baten van PPS in termen van de gevolgen voor de gemeentelijke doelstellingen vergeleken worden met de baten van de minimumvariant. Recentelijk zijn er enkele instrumenten ontwikkeld die het kwantificeren van kosten en baten vergemakkelijken (bijv OEEI of de Public Private Comparator, zie www.cpb.nl of www.minfin.nl/pps).

4.2 Uitvoering: anticiperen op risico's van PPS

Bij PPS is het eindresultaat veel sterker afhankelijk van het gedrag van andere partijen vergeleken met de minimumvariant. Samenwerking brengt onzekerheid met zich mee over de opstelling van andere partijen. Om te bepalen of PPS een gewenste uitvoeringvariant is, is daarom meer inzicht in de risico's van PPS nodig. We kunnen vier vormen van risico's onderscheiden:

4.2.1 Betrouwbaarheid van de overheid

Een reden waarom overheidsacties soms uitpakken als niet-coöperatief gedrag is gelegen in de gebondenheid aan democratische regels. Door veranderende inzichten bij politieke partijen of gemeenteraad kan onzekerheid ontstaan omtrent overheidsbeleid. Deze beleidsrisico's kunnen verminderd worden door een draaiboek op te stellen waaraan overheden zich houden tijdens de onderhandelingen en uitvoering.

4.2.2 Beperkte informatie-uitwisseling

Als een partij onzekerheid heeft of zijn informatie niet gebruikt zal worden voor een beter resultaat van de ander ten koste van hemzelf kan deze informatie achterhouden. Deze onzekerheid kan leiden tot minder informatie-uitwisseling, een inefficiënt en niet constructief onderhandelingsproces en een lagere investeringsbereidheid. Deze risico's kunnen verminderd worden door aandacht te besteden aan de volgende punten:

Is het mogelijk om private partijen via concurrentie te selecteren?

De voordelen van selectie van partijen via concurrentie lijken zo groot, dat ze kosten in de vorm van grotere onzekerheid bij private partijen veelal overtreffen. Voordelen zijn de mogelijkheid voor selectie van de meest efficiënte uitvoerder, sterkere onderhandelingspositie overheid en een positieve prikkel tot delen van informatie in planvormingsfase. De overheid kan de onzekerheid reduceren door eenduidig geformuleerde selectiecriteria tijdig te communiceren.

Is een contra-expertise op bepaalde punten nodig?

Als het vermoeden bestaat dat de private partijen op cruciale punten informatie achterhouden of manipuleren, kan de gemeente contra-expertise uitvoeren. Voorbeeld zijn kosten en rendementen van private projectonderdelen, zoals het ontwikkelen van vastgoed. Bij het Utrecht Centrum Project is een dergelijke contra-expertise van financiële kentallen door het rijk uitgevoerd.

Kan de gemeente signalen afgeven waarmee de onzekerheid bij anderen gereduceerd wordt?

Een mogelijk signaal van de gemeente vormt het vroegtijdig bekendmaken van overheidsinitiatieven (bijvoorbeeld vestiging van overheidsdiensten in het plangebied of investeringen in openbare ruimte). Een bijzonder probleem is dat private partijen bang zijn informatie uit te wisselen of investeringen in een vroeg stadium te doen als ze niet zeker weten dat ze ook het project mogen uitvoeren. Gezien het belang van dit probleem spenderen we er een kader aan.

Hoe zorgen we ervoor dat private partijen met creatieve oplossingen komen in de planvorming?

Stel dat private partijen bang zijn om creatieve oplossingen in de planvorming in te brengen omdat ze het risico lopen dat de overheid in de realisatie andere partijen de mooie plannen laat uitvoeren. Hiervoor zijn verschillende oplossingen denkbaar. (i) Er kan afgesproken worden dat private partijen vergoed worden voor hun innovatieve oplossing indien in de realisatiefase voor die oplossing gekozen wordt. (ii) Private partijen behouden het intellectuele eigendom van hun plan. Ze kunnen ervoor kiezen dit te verkopen in de realisatiefase indien ze zelf niet gekozen worden. (iii) Er kan innovatief worden aanbesteed, d.w.z. zowel het plan als de uitvoering worden integraal aanbesteed.

Welk van deze oplossingen geprefereerd wordt, hangt af van individuele situaties. Oplossing 1 lijkt altijd mogelijk, maar levert niet altijd optimale prikkels op (hangt onder meer van de hoogte van vergoeding af). Oplossing 2 is meer marktconform, maar is lang niet altijd mogelijk. Oplossing 3 kan, maar hoeft niet goed te zijn. De partij die een goed idee heeft is niet altijd de partij die het ook goed kan uitvoeren. Ook dreigt er een probleem te ontstaan, met de overheid aan het kortste eind, indien de uitvoerende partij additionele eisen gaat stellen.

4.2.3 Ongelijke onderhandelingspositie

De onderhandelingsposities van partijen kunnen sterk verschillen, bijvoorbeeld omdat de ene partij een beter alternatief heeft dan de andere partij. Hierbij is voor de gemeente het volgende aandachtspunt van belang:

Ontwikkelt de gemeente verschillende varianten van het project in de planvormingsfase? Kan de gemeente deze

varianten (tezamen met de minimumvariant) gebruiken als wapen in de onderhandelingen met private partijen?

Met het besluit om te gaan PPS-en ziet een gemeente veelal af van het ontwikkelen van een alternatief om haar doelen te verwezenlijken, hetgeen haar positie in de samenwerking minder sterk maakt.

4.2.4 Niet-coöperatief gedrag in realisatiefase

De angst voor niet-coöperatief gedrag in de realisatiefase kan ertoe leiden dat een partij afziet van bepaalde investeringen. De belangrijkste aandachtspunten om dit te vermijden zijn:

Is het mogelijk/wenselijk het project op te knippen in parallelle deelprojecten?

Als het probleem van “op elkaar wachten” erg groot is voor het hele project, kan de gemeente overwegen om parallelle deelprojecten te ontwikkelen. Misschien kan dan niet het hoge ambitieniveau dat samenhangt met integrale planvorming gerealiseerd worden.

Kan een projectorganisatie ingesteld worden?

Als de voordelen van een projectorganisatie op wegen tegen de nadelen kan niet-coöperatief gedrag soms voorkomen worden door het onderbrengen van betrokkenen in een gemeenschappelijke projectorganisatie, die de kans dat de neuzen dezelfde kant op komen te staan sterk vergroot. Bij de NSP projecten Rotterdam-Centraal en Utrecht Centrum Project is sprake van aparte projectorganisaties.

5 Conclusie

De uitdaging van PPS is ervoor te zorgen dat er voldoende waarborgen zijn om niet-coöperatief gedrag buiten de deur te houden en zo de potentiële voordelen ten volle te realiseren. Het is van belang om daarbij oog te hebben voor de mogelijkheden tot niet-coöperatief gedrag van zowel private partijen als van de overheid. Beide zijn belangrijk, omdat de overheid net zo goed als private partijen zit met onzekerheid over het gedrag van andere partijen. De partijen moeten dus wederzijds verzekeringen uitwisselen over hun toekomstige gedrag. Alleen zo kunnen de partijen vertrouwen opbouwen. Kern van het probleem is immers dat de partijen uiteenlopende belangen hebben en niet van tevoren weten of de ander zich gedurende het hele project coöperatief op zal stellen.

Om vooraf waarborgen in te bouwen is het van belang te anticiperen op mogelijke problemen in de samenwerking. Alleen als de belangen en alternatieve mogelijkheden van verschillende partijen met elkaar in balans zijn, heeft elke partij de prikkel om haar investeringen goed en op tijd uit te voeren zodat ook voor andere betrokken partijen de gewenste uitkomst resulteert.

Zowel het uitgebreide rapport als deze versie, brengen de kansen en risico's van PPS in kaart en geven mogelijke remedies aan om de risico's binnen de perken te houden. Dit kleine rapport doet dat vooral in de vorm van een checklist voor Rijk en gemeente om zo praktische handvatten te geven aan mensen die in de praktijk met PPS te maken hebben. Het onderscheid tussen Rijk en gemeente is daarbij vooral ook gemaakt om duidelijk te maken dat de overheid in PPS geen éénduidige belangen heeft en dat het Rijk en de gemeenten ieder hun eigen belangen hebben. Het adequaat omgaan met deze diverse belangen en verantwoordelijkheden binnen het grote overheidsapparaat is één van de sleutels tot succesvolle PPS.

Abstract

Public-Private Partnerships (PPP) is the name of the game in urban renewal projects. This study analyses under which circumstances PPP can yield more revenues than costs. Potential revenues of PPP are a better risk division between public and private parties and a higher ambition of the project. PPP commits parties to each other. This has a danger of non-cooperative behavior in various stages of the project. This study identifies the scope for non-cooperative behavior and suggests remedies.