

CPB Document

No 2

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

Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel van het onderzoek	10
1.3 Opzet	11
2 Een gestileerd Nieuwe Sleutelproject	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Stationsgebied	15
2.3 Complexiteit en grootschaligheid	16
2.4 Zittende partijen	16
2.5 Betrokkenheid meerdere overheden	17
2.6 Belang van scope-optimalisatie in de planningsfase	17
2.6.1 Vroegtijdige informatie-uitwisseling over plannen	18
2.6.2 Uitrui van prestaties	18
2.7 Conclusies	20
3 Doelstellingen van de overheid	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Het belang van concrete doelstellingen	24
3.3 Maatschappelijk belangen die voortvloeien uit het project	25
3.3.1 Ruimtelijke kwaliteit	25
3.3.2 Bereikbaarheid	27
3.3.3 Meervoudig ruimtegebruik	28
3.4 Andere maatschappelijke belangen	28
3.4.1 Verbetering van aantrekkelijkheid van de stad	28
3.4.2 Mobiliteit beïnvloeden	29
3.4.3 Creëren van ontwikkelingsmogelijkheden	30
3.5 Conclusies	30
4 Kansen en risico's van PPS	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Definitie PPS	33
4.3 Het alternatief voor PPS: de minimumvariant	35
4.3.1 De minimumvariant	35

4.3.2	Andere alternatieven?	38
4.4	Mogelijke voordelen voor de overheid van PPS versus minimumvariant	38
4.5	Risico's van PPS versus minimumvariant	41
4.5.1	De overheid als betrouwbare partner	41
4.5.2	Niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting	43
4.5.3	Niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting	44
4.6	De keuze tussen PPS en een minimumvariant	46
4.7	Conclusie	47
5	Anticiperen op risico's van PPS	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Anticiperen op niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting	49
5.2.1	Beschikbaarheid van alternatieven (flexibiliteit)	50
5.2.2	Relatief geduld	53
5.2.3	Duidelijkheid over de onderhandelingsstrategie	55
5.2.4	Vastleggen op procedures (commitment)	57
5.2.5	Informatie-ongelijkheid	59
5.2.6	Conclusie anticiperen op niet-coöperatief gedrag vóór contractafsluiting	61
5.3	Anticiperen op niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting	64
5.3.1	Opknippen van het project	65
5.3.2	Reputatie van overheid en private partijen	66
5.3.3	Instellen van geschillencommissie	67
5.3.4	Inrichten van projectorganisatie	67
5.3.5	Vermijden relatie-specifieke investeringen	68
5.3.6	Conclusie anticiperen gedrag na contractafsluiting	69
5.4	Conclusies	71
6	Relatie tussen Rijk en gemeente	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Taken van de gemeente	73
6.3	Taken van het Rijk	76
6.3.1	Autonome rol	76
6.3.2	Coördinerende rol	78
6.3.3	Toezichhoudende rol	79
6.4	Integrale afweging Rijk en gemeente	83
6.5	Conclusie	84
7	De praktijk van Combinatieprojecten	85

7.1	Inleiding	85
7.2	Risico's in de samenwerking en oplossingsrichtingen	85
7.3	De projecten in beeld	92
7.3.1	Utrecht UCP	92
7.3.2	Rotterdam Centraal	94
7.3.3	Sijtwende	96
7.3.4	Conclusies	98
	Bijlage	100
8	Checklist NSP voor de gemeente	101
8.1	Inleiding	101
8.2	Doel van de checklists	101
8.3	Stap 1 Mogelijke voordelen van PPS	102
8.4	Stap 2 Anticiperen op risico's van PPS	104
8.4.1	Vragen bij anticiperen op niet-coöperatief gedrag in factfinding en planvormingsfase	104
8.4.2	Vragen bij anticiperen op niet-coöperatief gedrag bij de realisatie	107
8.5	Stap 3 Conclusie	109
8.6	Belangrijkste aandachtspunten	109
9	Checklist NSP voor het Rijk	111
9.1	Inleiding	111
9.2	Publieke doelen/Relatie gemeente	111
9.3	Autonome rol	112
9.4	Coördinerende rol	113
9.5	Toeziethoudende rol	115
9.6	Eindbeoordeling overheidsrol	116
9.7	Belangrijkste aandachtspunten	117
10	Conclusies	119
10.1	Robuustheid van Resultaten	121
	Literatuur	125

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).

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

1.1 Aanleiding

Publiek-private samenwerking (PPS) krijgt veel aandacht als wijze van uitvoering van projecten waarin investeringen in infrastructuur (bijvoorbeeld in een station voor de hogesnelheidslijn) gecombineerd worden met stedelijke vernieuwing en investeringen in vastgoed. Het gaat om zogenaamde Combinatieprojecten. Voorbeelden van Combinatieprojecten liggen vooral op het vlak van stedelijke ontwikkeling. Een voorbeeld van een bekend stadsvernieuwingsproject is de Amsterdam-Zuidas. Maar Combinatieprojecten zijn ook te vinden in groene infrastructuur en kennisinfrastructuur.

Kenmerkend voor PPS bij Combinatieprojecten is het bestaan van meerdere partijen die in onderlinge afhankelijkheid een project willen definiëren en uitvoeren. PPS is een keuze van de betrokken partijen, ingegeven door de voordelen die zij zien in het nemen van een gezamenlijk initiatief. De mogelijke voordelen zitten onder meer in een betere afstemming van private en publieke elementen door vroegtijdige informatie-uitwisseling en een betere prijs-kwaliteit van het project. Partijen zijn veelal vanuit de uitgangssituatie genoodzaakt tot een vorm van samenwerking. Het gaat erom onder welke voorwaarden een *verregaande* vorm van samenwerking mogelijk en wenselijk is.

Het is echter niet gegarandeerd dat partijen de mogelijke voordelen van PPS ook kunnen realiseren. Bij PPS maken de partijen hun individuele resultaat afhankelijk van het gedrag van de andere, bij het project betrokken partijen. Binnen PPS bestaan vaak vele mogelijkheden om voordelen te behalen ten koste van de ander. Zo kan een partij in de onderhandelingen zijn informatievoorsprong gebruiken. De afhankelijkheid tussen partijen bij PPS maakt dus niet alleen voordelen mogelijk, maar 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 minder informatie-uitwisseling, een inefficiënt en niet-constructief onderhandelingsproces en een lagere investeringsbereidheid dan in het geval de partijen de onzekerheid niet zouden hebben. Als een PPS mislukt, kan het resultaat wel eens slechter zijn dan in het geval dat de partijen een beperktere samenwerkingsvorm kiezen, temeer daar PPS relatief hoge transactiekosten met zich meebrengt (denk aan onderhandelings-tijd, contracteringskosten, enz.).

Anticiperen op de mogelijke risico's in de samenwerking is hiermee een belangrijke voorwaarde voor het succes van PPS. Het is voor de overheid en private partijen niet eenvoudig om voor deze 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.

Combinatieprojecten worden gekenmerkt door betrokkenen die in onderlinge afhankelijkheid een project willen creëren. De rijksoverheid en de gemeente combineren al in de planvormingsfase hun doelstellingen. In dergelijke projecten willen de overheden samen met private partijen meerdere doelstellingen in onderlinge samenhang realiseren. Combinatieprojecten onderscheiden zich van Rijksprojecten waarbij het Rijk initiatiefnemer is en ook zelfstandig de gewenste output van het project definieert (zie onder meer Kenniscentrum PPS, *Voortgangsrapportage*, april 1999).

Nieuwe sleutelprojecten (NSP) zijn voorbeelden van Combinatieprojecten. Het 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.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is bij te dragen aan inzicht in de voorwaarden waaronder de mogelijke voordelen van PPS bij Combinatieprojecten zijn te realiseren. De focus hierbij is hoe publieke belangen het best gerealiseerd kunnen worden. We richten ons daartoe op het Rijk en de gemeenten. 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 kracht van private partijen benut kan worden om die complexe verzameling publieke doelen te realiseren. Daarbij liggen de kansen van PPS vooral in een hoger maatschappelijk rendement door uitruil van prestaties en een betere risicoverdeling tussen de partijen. De risico's van PPS zitten vooral in de afhankelijkheid van andere partijen. Soms zijn dat risico's die zich in de publieke sfeer afspelen (bijv. onduidelijkheid van publieke doelen, pettenproblematiek, afstemmingsproblemen tussen verschillende publieke lagen), soms in de private sfeer (bijv. overheid voor het blok zetten in onderhandelingen). Dit rapport is in dat opzicht neutraal en vermijdt beschuldigende vingers in de één of andere richting te wijzen.

De twee vragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

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

Deze vragen zijn tamelijk algemeen. Dit onderzoek beperkt zich tot een partieel antwoord op beide vragen. Op basis van een economische analyse van de kansen en risico's van PPS ten opzichte van een minder verregaande vorm van samenwerking ontwikkelen we checklists voor het Rijk en de gemeenten die betrokken zijn bij Combinatieprojecten. De checklists voorzien in een aantal aandachtspunten die de afwegingen bij de vormgeving van de overheidsrol helder maken en tevens informatie genereren die gebruikt kan worden bij het maken van de betreffende afwegingen. Doordat de checklist steeds opnieuw kan worden ingezet bij verschillende projecten in plaats van voor elk project een afzonderlijke methodologie te ontwikkelen, kan tijdswinst worden geboekt.

De checklists vormen overigens 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.

Doel is dat de betrokken ministeries, gemeenten en andere bij Combinatieprojecten betrokken overheidspartijen de checklists kunnen gebruiken als hulpmiddel bij het bepalen van hun rol bij dit type projecten. Een mogelijke toepassing vormen stedelijke ontwikkelingsprojecten waar het Rijk middels het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) sterk bij betrokken is.

Een populaire en sterk gecomprimeerde versie van dit rapport wordt apart gepubliceerd onder dezelfde naam.

1.3 Opzet

In deze paragraaf geven we aan welke onderzoekstappen we nemen om tot de beoogde checklist te komen.

Deel 1 Toespitsing op Nieuwe Sleutelprojecten

Om de analyse richting te geven, spitsen we ons toe op concrete Combinatieprojecten, de zogenaamde 'Nieuwe Sleutelprojecten' (NSP). Hoewel we in algemene zin iets willen leren over PPS bij Combinatieprojecten, krijgen uitspraken meer betekenis als we er concrete projecten bij betrekken. In de analyse laveren we tussen het algemene en het bijzondere door enerzijds naar concrete projecten te bekijken, maar anderzijds daarvan zoveel mogelijk algemene lessen te trekken. De concrete projecten stellen ons ook in staat empirische ervaringen (vooral verkregen via interviews) te gebruiken ter illustratie van de algemenere punten.

In dit onderzoek heeft het empirische gedeelte een eigen plaats (hoofdstuk 7). Ook zijn de belangrijkste bevindingen van de interviews geïntegreerd in het theoretische gedeelte via cursieve tussenkopjes *Ervaringen in de praktijk*.

Om deze zes projecten onder één noemer te kunnen scharen, schetsen we in *hoofdstuk 2* een gestileerd NSP. Het gestileerde NSP staat model voor de zes NSP en vormt uitgangspunt voor de verdere analyse. Het gestileerde project bestaat uit vijf karakteristieken van de NSP die, ten eerste, belangrijk zijn in termen van relatie tot de overheid en, ten tweede, in iedere NSP voorkomen.

Deel 2 Definiëren overheidsdoelstellingen

De criteria voor keuzen in de vormgeving van de rol van de overheid vormen de te realiseren overheidsdoelstellingen. Daarom gaan we in *hoofdstuk 3* terug naar de vraag: wat wil de overheid bereiken waar private partijen niet al in voorzien? We beginnen dus niet bij de oplossing, bijvoorbeeld hoe de overheid een PPS project slim kan vormgeven, maar bij de waarom-vraag: wat is precies de aanleiding voor overheidsbemoeienis? Door deze keuze kunnen we in de analyse doelen en middelen duidelijk onderscheiden en de afweging voor of tegen PPS beter maken.

Deel 3 Analytisch kader PPS

In het derde deel ontwikkelen we een analytisch kader voor de keuze tussen PPS en een soort 'minimumvariant'. Daartoe laten we eerst in *hoofdstuk 4* zien hoe de kansen van PPS zich verhouden tot de risico's, waarna we in *hoofdstuk 5* ingaan op manieren om te anticiperen op de risico's van PPS. Deze hoofdstukken zullen op een mix van theorie en praktijk gebaseerd zijn. We zullen zien dat PPS voor de NSP belangrijke kansen biedt ten opzichte van andere uitvoeringsvormen, maar dat de betrokken partijen waarborgen voor een goede samenwerking zullen moeten ontwerpen om de mogelijke voordelen ook te realiseren.

Deel 4 Vormgeving van de overheidsrol

In dit deel gaan we aan de hand van het analytisch kader in op de vormgeving van de rol van de gemeente en het Rijk bij de NSP. In *hoofdstuk 6* gaan we eerst in op de relatie tussen het Rijk en de gemeente. In *hoofdstuk 7* bespreken we hoe de kansen en risico's van PPS bij NSP in de praktijk eruit zien. In de *hoofdstukken 8 en 9* werken we de 'Checklist NSP' voor de gemeente en het Rijk uit. We baseren de analyse niet alleen op theoretische inzichten, maar ook op toetsing van deze inzichten aan de praktijk. Daartoe worden een aantal concrete projecten gekozen. Voor deze projecten zal worden bekeken in hoeverre de checklist toereikend is. Door deze empirische toets kan de checklist zich reeds in de praktijk bewijzen en op basis van eerste ervaringen worden aangepast en verfijnd.

Deel 5 Conclusie

In dit deel komen alle touwtjes bij elkaar en bezien we wat we in algemene zin over PPS bij Combinatieprojecten hebben geleerd.

Deel 1 Toespitsing op Nieuwe Sleutelprojecten

We spitsen de analyse van Combinatieprojecten toe op de Nieuwe Sleutelprojecten. Om deze zes projecten onder één noemer te kunnen scharen, schetsen we een gestileerd NSP. Het gestileerde NSP staat model voor de zes NSP en vormt uitgangspunt voor de verdere analyse.

2 Een gestileerd Nieuwe Sleutelproject

2.1 Inleiding

Om de zes Nieuwe sleutelprojecten (NSP) onder één noemer te scharen, schetsen we een gestileerd Nieuwe Sleutelproject. Het gestileerde NSP staat model voor de zes NSP, te weten Rotterdam CS, Utrecht Centrum Project, Den Haag Hoog Hage, Zuidas Amsterdam, Arnhem Centraal/Coehoorn en Breda. Het gestileerde project bestaat uit vijf karakteristieken van de NSP, (weergegeven in paragrafen 2.2 t/m 2.6), die, ten eerste, belangrijk zijn in termen van relatie tot de overheid en, ten tweede, in ieder NSP voorkomen.

2.2 Stationsgebied

De NSP zijn alle stedelijke vernieuwingsprojecten rond stationsgebieden. Voor het merendeel van de NSP vormt aansluiting van de stad op de hogesnelheidstreinen een belangrijke drijvende kracht achter het project. 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. De aansluiting op de HSL vormt als het ware een externe schok aan het stedelijk systeem. Aansluiting op de hogesnelheidslijn is belangrijk, maar vormt zeker niet de enige aanleiding voor de NSP. De huidige plangebieden worden in het algemeen niet gekenmerkt door een hoge kwaliteit stedenbouw, openbare ruimte en verblijfsmilieu. Naast de komst van de HSL willen de gemeenten de openbare ruimte in de stationsgebieden aanpakken.

Vanwege de verbondenheid met het station wordt een NSP gekarakteriseerd door:

- Verkeer- en vervoersaspecten zijn van relatief groot belang. De meeste huidige verkeers- en vervoersvoorzieningen zijn niet toegerust op de verwachte groei van reizigers en autoverkeer. Investerings in infrastructuur en in OV voorzieningen zijn dus relatief belangrijk voor het slagen van een NSP.
- De goede bereikbaarheid met OV heeft effect op het type functie op een locatie. Aansluiting op de HSL kan internationale bedrijvigheid aantrekken. Het internationale vestigingsklimaat kan door de aanleg van het station en bedrijfsruimte daaromheen versterkt worden.
- De Nederlandse Spoorwegen is altijd een belangrijke speler. NS Reizigers is verantwoordelijk voor het vervoer van personen via het spoor. NS Vastgoed heeft niet alleen de grond waar het station op staat in bezit, maar ook grond in de directe omgeving van het station. De NS is natuurlijk ook gebruiker van het station. De NS is daarom een partij in de onderhandelingen tussen de overheid en betrokken private partijen.

- Aanpassingen van het station zijn gerelateerd aan acties van andere partijen. Zo zijn de winkeliers van Hoog Catherijne gebaat bij doorstroom van treinreizigers door het winkelcentrum.

Onderscheidend ten opzichte van andere complexe projecten zijn hierbij vooral de omvang van de verkeers- en vervoersaspecten, en de belangrijke rol van de NS.

2.3 Complexiteit en grootschaligheid

De plannen rond de NSP locaties zijn complex, zeer grootschalig en kennen een lange tijdshorizon. Zo is men in Utrecht al sinds 1986 bezig om plannen te maken om het stationsgebied te verbeteren. Dit heeft tot gevolg dat sprake is van hoge risico's, zowel voor overheden als private partijen. Het is immers onmogelijk om alle mogelijke toekomstige relevante ontwikkelingen te overzien. Een belangrijk risico waarop geen van de betrokken partijen veel invloed op kan uitoefenen is het conjunctuurrisico. Zo kunnen gedurende een periode van vijf tot tien jaar de kantoren- en woningmarkt zich sterk wijzigen. Het externe risico is daarom zo belangrijk, omdat partijen de waarde van elkaars investeringen kunnen beïnvloeden. Voor private partijen is er een relatief groot beleidsrisico, dat zich onder meer openbaart omdat ontwikkelingen op woning- en vastgoedmarkt niet alleen afhangen van afspraken binnen het project maar verbonden zijn met allerlei overheidsbeslissingen op regionaal niveau.

2.4 Zittende partijen

Bij de NSP is sprake van zittende partijen. Delen van de grond rond stations zijn soms niet in eigendom van de gemeente, maar van private grondeigenaren. In de praktijk zijn dit vaak particulieren, bedrijven of beleggers. Een belangrijke grondeigenaar is NS Vastgoed, die vaak niet alleen de grond waarop het station is gebouwd bezit, maar ook gronden eromheen. Het is vaak zo dat de grond niet braak ligt, maar in gebruik is voor allerlei functies. Het gaat om partijen die uit naam van de grondeigenaren vastgoed exploiteren (bijvoorbeeld beheerders die lopende zaken behartigen) en bestaande gebruikers van grond (bijvoorbeeld huurders van winkelruimte). De plannen rond NSP zijn vaak dusdanig rigoureus, dat deze zittende partijen allemaal hun invloed willen hebben op de plannen. Vaak is sprake van renovatie van bestaande gebouwen en herinrichting van bestaande gebieden. De plannen rond de stations moeten dus worden ingepast in het bestaande 'stedelijk weefsel'.

Wanneer er geen zittende partijen zijn, kan de overheid gewoon zelfstandig een plan opstellen en laten uitvoeren. Bij NSP is sprake van wederzijdse belangen tussen overheid en zittende

partijen. De overheid is dan gedwongen om te *onderhandelen* met de zittende partijen.¹ De mogelijkheden van competitie om private partijen te selecteren zijn daarmee verkleind. De positie van de overheid in de NSP is op dit vlak overigens vergelijkbaar met vele herstructureringsprojecten.

2.5 Betrokkenheid meerdere overheden

Een complicerende factor bij de NSP is de betrokkenheid van meerdere overheden. De gemeente heeft voor de meeste onderdelen de primaire verantwoordelijkheid (met uitzondering van rijksinfrastructuur zoals rijkswegen, zware rail en bijbehorende voorzieningen), maar ook het Rijk is betrokken onder meer vanwege overheidsbelangen die de grenzen van de betrokken gemeenten overstijgen. De betrokkenheid van het Rijk uit zich onder meer in investeringen in infrastructuur en financiële bijdragen voor het project.

Het vaststellen van eigen en gezamenlijke doelstellingen en randvoorwaarden door de betrokken gemeente en het Rijk is een complexe aangelegenheid. Hierover moet in een vroegtijdig stadium duidelijkheid komen, zodat de private partijen weten waar ze op kunnen rekenen. Dit wordt echter bemoeilijkt doordat in de onderhandelingen tussen gemeente en private partijen nog veel ruimte ligt die de vormgeving en omvang van het project bepalen. Kortom: het Rijk wenst eerst duidelijkheid over het NSP, terwijl de private partijen eerst duidelijkheid wensen over de bijdrage en betrokkenheid van het Rijk.

De NSP en, breder, combinatieprojecten onderscheiden zich op dit punt van Rijksprojecten. Bij Rijksprojecten gaat het om afgebakende projecten waarbij het Rijk initiatiefnemer en opdrachtgever is. De private partij heeft dan vooral met één overheid te maken, wat de onderhandelingen minder complex maakt.

2.6 Belang van scope-optimalisatie in de planningsfase

Hoe het NSP er precies uit zal gaan zien zal sterk afhangen van informatie-uitwisseling en onderhandelingen tussen partijen in de planfase. Zoals we zullen zien, beïnvloeden de acties van de verschillende partijen rond de stationslocatie 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. Voor sommige

¹ Zittende grondeigenaren onteigenen is vaak geen reële optie. Een onteigeningsprocedure is alleen mogelijk als de overheid totaal andere plannen heeft met het betreffende stuk grond. Onteigening betekent ook vertraging vanwege de lange duur van de procedure. Wel kunnen onderhandelingen soms soelaas bieden.

projectonderdelen geldt dat ze nooit zullen worden gerealiseerd als de partijen onafhankelijk van elkaar opereren, simpelweg omdat enige informatie-uitwisseling en uitruil van prestaties noodzakelijk zijn. We noemen hetgeen in de planningsfase en de daaropvolgende onderhandelingen tussen de overheid en de private partijen betrokken wordt de 'scope' van het project. Door de scope van het project in een vroeg stadium van het project te optimaliseren kunnen de partijen een meerwaarde creëren en binnenhalen. Dit kan op twee manieren.

2.6.1 Vroegtijdige informatie-uitwisseling over plannen

Meerdere partijen hebben plannen rond één stationslocatie. De NSP locaties kenmerken zich door hun multifunctionaliteit. Niet alleen werken en vervoer, maar ook wonen en recreëren (leisure activiteiten) zijn van belang. Voor de overheid en de NS is het (HSL-) station een belangrijk OV-knooppunt. Private partijen - onder meer beleggers die grond in bezit hebben en projectontwikkelaars - zien vooral mogelijkheden tot commerciële exploitatie (kantoren, winkels, woningen, etc).

Door informatie-uitwisseling kunnen deze plannen soms beter op elkaar worden afgestemd. Nieuwe of betere investeringsopties kunnen zo worden geopend. Zo kan een betere verbinding ontstaan tussen de kantoor- en stationsontwikkeling door de bouw van het station en de kantoorontwikkeling te integreren. Een specifiek voorbeeld is de afstemming tussen infrastructuurbundel in de Amsterdam Zuidas (Rijksweg A10, zware rail, lichte rail) en private plannen voor grondgebruik rond en bovenop deze bundel. Zo bestaat het plan de infrastructuur ondergronds te brengen, waardoor bovenop gebouwd kan worden (het 'dokmodel'). De overheid ziet voordelen in vermindering van de (geluid)overlast en van de barrièrewerking van infrastructuur en dubbel grondgebruik. Private partijen kunnen de vrijkomende grond exploiteren. Beoogd resultaat is een hoger maatschappelijk rendement op de totale investeringen in het project. Vroegtijdigheid van informatie-uitwisseling is van belang, omdat anders als gevolg van onomkeerbare beslissingen van één van de partijen mogelijkheden niet meer kunnen worden benut.

2.6.2 Uitrui van prestaties

Investeringsopties kunnen geopend worden door middel van uitruil van prestaties tussen verschillende partijen (ook wel 'value capturing' genoemd). Het gaat hier niet alleen om informatie-uitwisseling over plannen, maar om onderhandelingen over wie wat voor zijn rekening neemt bij de realisatie, financiering en exploitatie. De mogelijkheid voor uitruil ontstaat wanneer de baten van een investering door een partij ook ten goede komen aan een andere partij. Het waarderen van de verschillende baten zal hierbij niet altijd even makkelijk zijn.

Duidelijkheid over wederzijdse prestaties is in de planfase van het project gewenst, omdat de uitkomst van deze onderhandelingen het private dan wel maatschappelijke rendement van de investeringen kan beïnvloeden. De investeringsbeslissingen zijn er dus direct van afhankelijk. We maken een onderscheid naar twee typen uitruil.

(i) Prestaties van private partijen tegenover overheidsinvesteringen

Externe effecten kunnen voor private partijen een reden zijn om minder te investeren dan maatschappelijk gewenst: zij kunnen immers zich de waarde van de investering niet (volledig) toe-eigenen. PPS kan er in die situatie voor zorgen dat de externe effecten geïnternaliseerd worden binnen het project.

In sommige gevallen vallen een beperkt aantal partijen een relatief groot deel van de baten toe. Zo neemt door de hogesnelheidslijn de waarde van de grond rond de stations toe (er ontstaan zogenaamde 'rents'). Grondeigenaren in het gebied profiteren daar sterk van, puur vanwege het feit dat ze op de goede plaats zitten. Verschillende overheidsinvesteringen rond de stationslocaties zijn wel in het publieke belang maar hebben ook een private component: het kan investeringen betreffen in de kwaliteit van de openbare ruimte (pleinen, groen), voorzieningen (voor bijvoorbeeld lokaal openbaar vervoer zoals stadsbussen en trams) en infrastructuur (wegen, fietspaden, busbanen, enz.). De betrokken private partijen profiteren hier ook van. De overheid heeft er in die situaties belang bij om tegenprestaties uit te lokken bij deze profiterende partij(en): 'voor wat, hoort wat'. De onderhandelingen zullen zich toespitsen op de tegenprestaties van private partijen.

(ii) Prestaties van de overheid tegenover private investeringen

Investeringen door private partijen komen in sommige gevallen een groot aantal partijen ten goede. Voor NSP spelen private investeringen in publieke (aspecten van) goederen een grote rol vanwege het belang van de kwaliteit van de openbare ruimte. De NSP locaties bevinden zich op centrale punten in de stad. Op deze locaties komen vele functies samen, waaronder (inter)lokaal vervoer, wonen, werken en recreatie. Vele mensen 'consumeren' deze ruimte, om allerlei verschillende redenen. We kunnen bijvoorbeeld denken aan kantoren die het stadsbeeld bepalen. Veel mensen zouden profiteren van een fraaie architectuur van de kantoren. Bijna altijd betekent een hogere architectonische kwaliteit ook hogere ontwerp- en bouwkosten. De overheid kan - als representant van deze grote groep mensen - een financiële bijdrage leveren om hogere architectonische kwaliteit te realiseren. De publieke en private belangen komen op die manier meer op één lijn.

2.7 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we vijf karakteristieken van een gestileerd NSP geïdentificeerd. In tabel 2.1 geven we ze kort weer.

Tabel 2.1 Vijf karakteristieken van het gestileerde NSP

Karakteristiek	Consequenties
1. Stationsgebied / Aansluiting HSL	NS is onderhandelingspartij Mogelijk belang internationaal vestigingsklimaat Verkeer- en vervoersaspecten van relatief groot belang
2. Complexiteit en grootschaligheid	Hoog risico
3. Zittende partijen (grondeigenaars, exploitanten en gebruikers)	Onderhandelings situatie, vaak meer mogelijkheden voor niet-coöperatief gedrag door private partijen Meerdere initiatiefnemers
4. Betrokkenheid meerdere overheden	Afstemming doelstellingen Rijk en gemeente noodzakelijk De betrokkenheid van meerdere overheden creëert extra onzekerheid voor betrokken private partijen
5. Belang van scope-optimalisatie in de factfinding en planvormingsfase	Vroegtijdige informatie-uitwisseling over plannen kan rendement van geplande investeringen verhogen en investeringsopties openen Uitruil van prestaties private partijen tegenover overheidsinvesteringen om overheidsinvestering te beperken tot publieke deel van het project Uitruil van prestaties overheid tegenover private investeringen om externe effecten van private investeringen te laten internaliseren

Kenmerkend voor NSP, in afwijking met veel andere combinatieprojecten zijn vooral:

- Omvang van het project
- Belangrijke rol NS
- Veelheid van partijen
- Complexiteit van het project

Deel 2 Definiëren overheidsdoelstellingen

We weten nu hoe een Gestileerd Nieuw Sleutelproject er uit ziet. Maar wat wil de overheid met de Nieuwe Sleutelprojecten? Deze vraag staat nu centraal. Het expliciteren van de doelstellingen van de overheid is onder meer belangrijk, omdat de doelstellingen de basis vormen voor de vormgeving van de overheidsrol.

3 Doelstellingen van de overheid

3.1 Inleiding

Voor we in kunnen gaan op de vormgeving van de overheidsrol bij de NSP moeten we eerst duidelijkheid hebben over de doelen die de overheid zichzelf stelt. In dit hoofdstuk formuleren we doelstellingen door de redenen van overheidsoptreden te expliciteren. De overheid heeft alleen een rol als een bepaald maatschappelijk belang in het geding is. In onderstaand kader zetten we de denktrant die aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt voor alle duidelijkheid uiteen. De overheid is in dit hoofdstuk vooralsnog niet nader onderverdeeld in verschillende lagen van de overheid. Later in de studie zal hier uitgebreid aandacht aan geschonken worden, omdat NSP juist gekenmerkt worden door een veelkoppige overheid.

Denktrant bij het definiëren van overheidsdoelstellingen

1. Overheidsdoelstellingen zijn altijd gericht op het behartigen van een concreet maatschappelijk belang.
2. Om overheidsdoelstellingen te kunnen definiëren, moeten we dus eerst de maatschappelijke belangen identificeren en concretiseren.
3. Een maatschappelijk belang kan overheidsingrijpen rechtvaardigen indien het door private partijen niet of onvoldoende behartigd wordt.

Een voorbeeld. Een veel genoemde doelstelling is 'het creëren van een innovatieve economische structuur'. Om concreet beleid te baseren op deze doelstelling dient duidelijk gemaakt te worden wat met een innovatieve economische structuur bedoeld wordt, en in welke mate zo'n structuur niet zonder overheidsingrijpen tot stand komt. Het wordt daarmee duidelijker welk maatschappelijk belang precies in het geding is en in welke mate dit belang onvoldoende behartigd wordt door private partijen.

In paragraaf 3.2 gaan we afzonderlijk in op het belang van concrete overheidsdoelstellingen. Vervolgens onderscheiden we in de paragrafen 3.3 en 3.4 twee redenen voor een rol van de overheid bij de NSP. Allereerst kunnen er maatschappelijk belangen zijn die direct voortvloeien uit de activiteiten van private partijen rond het station. De private partijen behartigen dan maatschappelijke belangen niet of onvoldoende. Als projectontwikkelaars bijvoorbeeld allemaal 250 meter hoog willen bouwen, terwijl kantoortorens van deze hoogte niet in het stadsbeeld passen, dan kan dat een reden vormen voor overheidsoptreden. In paragraaf 3.3 werken we deze doelstelling uit. Daarnaast kan de overheid het NSP als beleidsinstrument gebruiken om andere maatschappelijke doelstellingen te behartigen. We kunnen bijvoorbeeld denken aan mobiliteitsbeleid. In paragraaf 3.4 werken we deze doelstelling uit. Tot slot geven in paragraaf 3.5 een kort overzicht van de overheidsdoelstellingen die we hebben geïdentificeerd.

In dit hoofdstuk maken we nog geen onderscheid naar Rijk en gemeente. In de hoofdstukken 6, 7 en 8, waar we ingaan op de verdeling en uitvoering van taken die voortvloeien uit de overheidsdoelstellingen, maken we dit onderscheid wel.

3.2 Het belang van concrete doelstellingen

Het definiëren van concrete overheidsdoelstellingen is om vier redenen van belang. Hieronder werken we deze redenen nader uit.

(i) Heldere criteria voor keuze van beleidsinstrumenten

Door haar doelstellingen concreet te maken, krijgt de overheid criteria in handen om het geschikte beleidsinstrument te selecteren. De baten in termen van te realiseren doelstellingen kan de overheid plaatsen tegenover de kosten van het instrument. Alleen met een concrete doelstelling zijn de baten goed te bepalen. Om het voorbeeld uit bovenstaand kader door te trekken: of PPS een grotere bijdrage levert aan 'het creëren van een innovatieve economische structuur' dan een gescheiden optreden van de partijen is niet goed te bepalen. Omdat de doelstelling weinig concreet is, biedt zij geen helder criterium voor de keuze van instrumenten en middelen. Een algemene doelstelling zoals het creëren van een innovatieve economische structuur kan wel een verzamelnaam zijn van geconcretiseerde subdoelen.

Voor het selecteren van het meest geschikte beleidsinstrument is een heldere scheiding tussen doel en middelen van groot belang. Zo is bijvoorbeeld - binnen het kader van de NSP - PPS geen overheidsdoel, maar een middel om doelen te realiseren. PPS zal tegen andere middelen moeten worden afgezet. In het volgende hoofdstuk maken we daarmee een begin.

(ii) Beleidsevaluatie

De mate waarin de overheid erin slaagt haar doelstellingen te realiseren is vaak moeilijk te meten (zie bijv. Tirole, 1994). Toch zal de overheid aan de hand van de doelstellingen moeten evalueren in hoeverre de keuze van beleidsinstrumenten succesvol is geweest. Het definiëren van concrete doelstellingen kan hierbij behulpzaam zijn. Als niet goed duidelijk is wat de overheid precies beoogt, dan is het onmogelijk inzicht te krijgen in het succes dan wel het falen van beleid. Op basis van de resultaten van de evaluatie kan de overheid bepalen of zij op de ingeslagen weg kan doorgaan of haar beleid moet bijsturen.

(iii) Verantwoording van overheidsbeleid

Gerelateerd aan het vorige punt: zonder een duidelijke definiëring van haar doelstellingen kan de overheid haar optreden niet verantwoorden. Bij evaluatie gaat het om de overheid die zelf probeert haar optreden te verbeteren. Bij verantwoording gaat het om externe partijen,

bijvoorbeeld de Tweede Kamer, die hiertoe in staat gesteld worden. Als niet duidelijk is wat de overheid precies nastreeft, kan de overheid nergens op worden afgerekend. Door concrete doelstellingen te formuleren maakt de overheid bij de start van het project duidelijk om welke redenen zij betrokken is. Zo kan zij haar beleidsinitiatieven legitimeren. Verantwoording aan de burgers (of volksvertegenwoordiging) is natuurlijk ook van belang tijdens de uitvoering en na oplevering van het project. De overheid kan bijvoorbeeld in de planvormingsfase berichten over de mate waarin de plannen daadwerkelijk leiden tot een hogere ruimtelijke kwaliteit van de stationsomgeving.

Zowel de beleidsevaluatie als de verantwoording leiden tot tweesnijdende politieke prikkels. Soms kan het handig gevonden worden om niet al te concrete doelstellingen te hebben. Zo kan een effectieve evaluatie bemoeilijkt worden.

(iv) Duidelijkheid voor private partijen, betrouwbare overheid

Duidelijkheid over doelstellingen verlaagt ook de onzekerheid bij private partijen die bij het project betrokken zijn en draagt bij tot een betere reputatie van de overheid als onderhandelingspartner. Als de private partijen heel concreet weten 'waar de overheid voor gaat', dan is voor hen het gedrag van de overheid voorspelbaarder. De beleidsrisico's nemen af. Minder onzekerheid betekent een grotere investeringsbereidheid, omdat de risico-rendementverhouding van private investeringen verbetert.

3.3 Maatschappelijk belangen die voortvloeien uit het project

Een eerste aanleiding voor een rol van de overheid vormen maatschappelijke belangen die direct voortvloeien uit de activiteiten van private partijen rond het station. In dit geval behartigen de private partijen sommige belangen niet of onvolledig, terwijl dit wel maatschappelijk gewenst zou zijn.² Hieronder definiëren we drie doelstellingen die samenhangen met ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik.

3.3.1 Ruimtelijke kwaliteit

Private partijen zoals beleggers en projectontwikkelaars kunnen te weinig belang hebben bij 'ruimtelijke kwaliteit'. Ruimtelijke kwaliteit is moeilijk te definiëren. Het staat voor het nut dat mensen ontlene aan het 'consumeren' van ruimte, bijvoorbeeld wanneer ze door het gebied wandelen. We noemen dit 'beleving' van ruimte.

² Het is geen afzonderlijk doel van de overheid om te voorzien in de wensen van de private partijen die zich willen vestigen op de planlocatie of daar reeds gevestigd zijn. De overheid kan wel bepaalde coördinatieproblemen tussen de private partijen oplossen.

Beleving van ruimte onderscheidt zich van functioneel gebruik van ruimte. Bij het laatste gaat het bijvoorbeeld om boodschappen doen in een winkel. Het verschil tussen beide is dat functioneel gebruik zich veelal terugbetaalt, maar het beleven van ruimte niet (altijd). Beleggers kunnen grond exploiteren dankzij functioneel gebruik, of het nu om kantoren, winkels of woningen gaat. Met andere woorden: functioneel gebruik van ruimte is een privaat goed. Het beleven van ruimte, oftewel ruimtelijke kwaliteit, heeft aspecten van een publiek goed. Het is 'niet-rivaliserend': gebruik door de één sluit gebruik door de ander niet uit (een stadsgezicht blijft een stadsgezicht, ook nadat een wandelaar ervan heeft genoten). Daarnaast is het 'niet-exclusief': uitsluiting van consumenten van ruimte is ook niet goed mogelijk. Vooral bij de NSP is de beleving van ruimte van groot belang. Zoals gezegd in hoofdstuk 2 is inpassing van de plannen in het bestaande 'stedelijk weefsel' noodzakelijk.

Vanwege de publieke goed aspecten van ruimtelijke kwaliteit hebben private partijen de neiging tot onderinvestering. Een deel van het probleem wordt gecompenseerd vanwege het feit dat functioneel gebruik enigszins samenhangt met beleven van ruimte. Zo kunnen huurders bereid zijn te betalen voor een pand in een 'prettige omgeving', met een mooie gevel en goed uitzicht. Ook neemt in de regel de grondwaarde toe na verbetering van ruimtelijke kwaliteit.

Ook ruimtelijke kwaliteit is op zichzelf te abstract om beleid op te baseren en middelen te verdelen. Daarom dient dit 'containerbegrip' nader geconcretiseerd worden. De volgende drie vormen van onderinvesteringen in ruimtelijke kwaliteit zijn pogingen om zo'n concretisering te maken.

(i) Functiemenging

Ruimtelijke kwaliteit lijkt positief samen te hangen met een hoge mate van diversiteit (SCP, 1999). Een belangrijke determinant van diversiteit is functiemenging: verschillende functies zoals wonen, werken en uitgaan vinden plaats op één locatie. Een grondeigenaar streeft naar maximale opbrengst per m², wat in de praktijk vaak leidt tot functieconcentratie in plaats van functiemenging. Versterkende factor vormen schaalvoordelen in de productie van bijvoorbeeld kantoorruimte. Het is zeer de vraag of functiemenging tussen kantoren, winkels en luxe woningen - wat de aantrekkelijkheid van het hele gebied kan vergroten - een uitkomst zou zijn van privaat initiatief. De functie met de hoogste opbrengst per m² is bijna altijd kantoren (hoogbouw) of luxe woningen. Zeker bij schaalvoordelen in de productie van kantoren en woningen zal geen functiemenging optreden. Een mogelijkheid om functiemenging concreet te maken is om te specificeren welke functies binnen een bepaald project gerealiseerd kunnen worden. Hierbij past een kanttekening. Hoe nauwkeuriger de specificatie hoe beperkender het is voor private partijen, met risico's op waardevermindering en vermindering van creativiteit. Bandbreedtes zullen in de regel voldoende zijn voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

(ii) Architectonische kwaliteit

Een projectontwikkelaar die in opdracht van een belegger een bepaalde functie realiseert kan te weinig belang hebben voor de architectonische kwaliteit. De architectonische kwaliteit komt onvoldoende in de prijs van de functie tot uitdrukking. Zeker op locaties in het stadscentrum heeft architectonische kwaliteit ook te maken met inpassing in de omgeving.

(iii) Kwaliteit openbare ruimte

Openbare ruimte staat voor delen van het plangebied waarvoor bij uitstek geldt dat de invulling ervan een publiek goed is. Het gaat bijvoorbeeld om lantarenpalen, bankjes, groen, etc. op pleinen en doorgangen. Zo sluit straatverlichting voor de ene wandelaar verlichting van een ander niet uit ('niet-rivaliserend') en het gebruik straatverlichting is niet individueel af te rekenen ('niet-exclusief'). Private partijen zullen niet snel geneigd zijn hierin te investeren. Naast investeringen is ook het beheer van openbare ruimten van belang.

Deze factoren zijn weliswaar niet eenvoudig te kwantificeren, wel kunnen serieuze pogingen gedaan worden om wensen omtrent bijvoorbeeld functiemenging van tevoren expliciet te maken. De precieze invulling zal op basis van onderhandelingen tussen de betrokken partijen tot stand komen. Ook is het in een aantal gevallen mogelijk om de externe effecten door private partijen te laten internaliseren. Indien bijvoorbeeld een private partij verantwoordelijk is voor de bouw en exploitatie van een blok huizen en kantoren dan is die partij er gebaat bij dat de omgeving veilig en schoon is.

NSP Doelstelling 1. Een overheidsdoelstelling is het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de planlocatie, indien private partijen hier onvoldoende belang bij hebben. Meer concreet kunnen we deze doelstelling vertalen in het bereiken van (i) een grotere functievermenging, (ii) een hogere architectonische kwaliteit van private projectonderdelen en (iii) een hogere kwaliteit van de openbare ruimte.

3.3.2 Bereikbaarheid

Een klassiek voorbeeld van een publiek goed is de lokale infrastructuur zoals straten en fiets- en voetpaden. Deze investeringen zijn van groot belang gezien de te verwachten groei in reizigers en autoverkeer rond de stationslocatie. Een investering hierin betaalt zich veelal niet (voldoende) terug. Ook treden er 'freerider' problemen op: private partijen hebben er wel baat bij, maar het vereist (te) veel coördinatie tussen belanghebbenden om de investering te realiseren. Een private partij zal daarom een neiging tot onderinvestering in dit goed vertonen. De overheid heeft hier een duidelijke taak.

NSP Doelstelling 2. Een overheidsdoelstelling is het verhogen van de lokale bereikbaarheid van de planlocatie door het aanleggen van lokale infrastructuur, indien de private partijen hier onvoldoende belang bij hebben of indien het te moeilijk is om zich de baten toe te eigenen.

3.3.3 Meervoudig ruimtegebruik

Door meervoudig ruimtegebruik kan in bepaalde omstandigheden efficiënter met de productiefactor grond om worden gegaan. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het bouwen van kantoren boven een snelweg. De grond waarop de snelweg is gebouwd, wordt zo dubbel benut. De bespaarde ruimte komt elders vrij. Dit voordeel vormt een extern effect, omdat private partijen het slechts beperkt kunnen toe-eigenen. Weliswaar zullen zij lagere kosten voor grondgebruik kennen, maar de constructies die voor meervoudig ruimtegebruik nodig zijn, vragen vaak majeure extra investeringen. Private partijen hebben daarom beperkte prikkels om in meervoudig ruimtegebruik te investeren. Het maatschappelijke rendement van meervoudig ruimtegebruik is overigens niet altijd evident: soms zijn de kosten verbonden aan meervoudig ruimtegebruik zo hoog dat ze in geen verhouding staan tot de baten van de bespaarde ruimte.

Voorbeelden van meervoudig ruimtegebruik bij de NSP zijn het ondergronds brengen van infrastructuur bij de Amsterdam Zuidas en de overbouwing van stations in Arnhem en Breda.

NSP Doelstelling 3. Een overheidsdoelstelling is het stimuleren van meervoudig ruimtegebruik zo lang de externe effecten daarvan de additionele kosten overstijgen.

3.4 Andere maatschappelijke belangen

Naast de direct aan het project gerelateerde belangen kan er ook een andere aanleiding zijn voor een rol van de overheid. NSP kan ook als beleidsinstrument worden ingezet om andere, weinig aan NSP gerelateerde maatschappelijke belangen te behartigen. Hierbij is het belangrijk dat de overheid een afweging maakt tussen NSP en andere beleidsinstrumenten. Voor het bereiken van sommige doelstellingen kan een ander instrument effectiever zijn, of is het NSP slechts als complementair instrument te gebruiken. Hieronder gaan we in op twee doelstellingen waarvoor de NSP mogelijk kan dienen als instrument.

3.4.1 Verbetering van aantrekkelijkheid van de stad

De overheid kan de NSP aangrijpen om de binnensteden aantrekkelijker te maken als plaats om te wonen, te recreëren en te werken (voor het project Amsterdam Zuidas is dit minder relevant). Een NSP kan positieve 'uitstralingseffecten' hebben op de gehele stad. Zonder optreden van de

overheid zouden deze positieve externe effecten niet optreden.³ Bedrijven vestigen zich vaak liever aan de rand van de stad om redenen van bereikbaarheid, ruimte voor uitbreiding, enz. Veel mensen die het zich kunnen veroorloven gaan aan de rand van de stad of in randgemeenten wonen om redenen van bereikbaarheid, veiligheid, schoonheid, enz. Recreatieve reizigers zullen om soortgelijke redenen de stad gaan mijden. Zonder ingrijpen kan een negatieve spiraal ontstaan die resulteert in een verpauperde binnenstad. Een project rond het station dat bijdraagt aan een veilig, aangenaam stadsdeel kan bijdragen aan het ombuigen van deze trend.

Het ruimtelijke beleid kent echter haar beperkingen. Ook sociaal-economisch beleid (bijvoorbeeld activerende arbeidsbeleid) kan een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad. Complementaire inzet van ruimtelijk en sociaal-economisch beleid ligt voor de hand. Bij een project zal een nadere concretisering van deze doelstelling naar deelaspecten gewenst zijn om redenen zoals genoemd in paragraaf 3.2.

NSP Doelstelling 4. Een overheidsdoelstelling is het vergroten van de aantrekkelijkheid van de stad.

3.4.2 Mobiliteit beïnvloeden

De overheid kan met behulp van de NSP ten dele de beslissingen van mensen op het gebied van vervoer beïnvloeden. Een reden voor deze doelstelling vormen externe effecten van vervoersbeslissingen op het milieu. Een andere reden is het bevorderen van de doorstroom van verkeer in verband met file-problemen. Congestie brengt hoge economische kosten met zich mee.

De overheid kan proberen de mobiliteitsgroei af te remmen door de woon-werkafstand te verkleinen. Gekoppeld aan de vorige doelstelling betekent het dat mensen in de stad wonen en werken. Ook kan de overheid de modaliteitskeuze proberen te beïnvloeden door personeelsintensieve bedrijven te stimuleren zich bij het station te vestigen - en tevens het station weer goed te ontsluiten. Aansluiting van verschillende vervoerssystemen binnen de stad kan daaraan bijdragen. Voor deze doelstelling geldt, dat het NSP op nationaal niveau slechts in zeer beperkte mate kan bijdragen aan de realisatie. Complementaire inzet van dit ruimtelijk

³ Een regelmatig genoemde reden voor het creëren van een aantrekkelijk woonmilieu in de stad voor mensen met hoge inkomens is het vergroten van het draagvlak voor publieke voorzieningen in de stad. De steden dragen relatief veel kosten voor publieke voorzieningen zoals theaters, musea, scholen, enz. (bijvoorbeeld in de vorm van subsidies), terwijl het grootste deel van de mensen met hoge inkomens in de randgemeenten wonen. Het belang hiervan is in internationaal perspectief relatief klein, omdat het Nederlandse belastingstelsel sterk gecentraliseerd is. De link tussen bedrijven en lokale inkomsten is sterker (denk bijvoorbeeld aan onroerende zaak belasting).

beleid met andere maatregelen zoals uitbreiding van de capaciteit van het wegennet, rekeningrijden en verhogen van de brandstofaccijns liggen daartoe eerder voor de hand.⁴ Van lokale beïnvloeding kan wel sprake zijn. Net zoals bij de vorige doelstelling zal bij een project een nadere concretisering van deze doelstelling naar deelaspecten gewenst zijn (bijvoorbeeld: minder autokilometers in de stad).

NSP Doelstelling 5. Een overheidsdoelstelling is het beïnvloeden van de mobiliteit om de negatieve externe effecten van vervoer te beperken. Vermoedelijk kan NSP maar zeer beperkt hiertoe bijdragen.

Naast deze twee doelstellingen worden de NSP ook wel genoemd als instrument om kansen op werk te creëren in de stad, met name voor groepen 'aan de onderkant van de arbeidsmarkt'. Vooral in de grote steden komen sommige groepen niet aan het werk. Gezien de hoeveelheid vacatures van het moment, is het echter aannemelijk dat het probleem hier niet zo zeer zit in de vraag naar arbeid, maar vooraleer in het aanbod van arbeid (zie bijv. CPB, 2000b).

3.4.3 Creëren van ontwikkelingsmogelijkheden

De gemeente heeft een taak in het faciliteren van 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 vraag te voldoen. NSP bieden een mogelijkheid om diverse vormen van gebruiksaanwendungen te stimuleren.

NSP Doelstelling 6. De gemeente creëert, via het bestemmingsplan, ontwikkelingsmogelijkheden voor kantoren en woningen.

3.5 Conclusies

Het definiëren van concrete doelstellingen is belangrijk vanwege het maken van keuzes wat betreft beleidsinstrumenten, het maken van beleidsevaluaties achteraf, verantwoording afleggen voor overheidsbeleid en het scheppen van duidelijkheid voor private partijen.

Overheidsdoelstellingen zijn altijd gericht op het behartigen van een concreet maatschappelijk belang. In dit hoofdstuk hebben we vijf belangen gedefinieerd en vertaald in doelstellingen. Drie maatschappelijke belangen vloeien voort uit het project zelf: ruimtelijke kwaliteit, lokale

⁴ Zie CPB (2000a), p. 96 e.v. voor een overzicht van de maatregelen voor verbetering van de fysieke bereikbaarheid van de grote steden.

bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik. Twee doelstellingen zijn gericht op andere maatschappelijke belangen: verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad en het beïnvloeden van de mobiliteit. In het tweede geval worden de NSP aangegrepen om andere maatschappelijke belangen te behartigen. In onderstaande tabel zetten we de doelstellingen, de aanleiding voor overheidsingrijpen en de primaire verantwoordelijkheid kort naast elkaar.

Tabel 3.1 Overzicht overheidsdoelstellingen voor de NSP

Doelstelling	Aanleiding
(1) Verhogen van de ruimtelijke kwaliteit	Externe effecten van investeringsbeslissingen van bij het NSP betrokken private partijen
(2) Verbeteren van bereikbaarheid	Idem
(3) Stimuleren meervoudig ruimtegebruik	Idem
(4) Verbeteren aantrekkelijkheid van stad	Externe effecten van vestigingsplaatsbeslissingen van huishoudens en bedrijven
(5) Beïnvloeden mobiliteit	Externe effecten van vervoersbeslissingen van huishoudens en bedrijven
(6) Ontwikkelingsmogelijkheden creëren	Regionale behoefte aan kantoren en woningen

Deel 3 Analytisch kader PPS

Na definiëring van de overheidsdoelstellingen met de NSP kunnen we ingaan op de middelen om deze doelstellingen te realiseren. Hiertoe presenteren we als eerste stap een analytisch kader voor de keuze tussen PPS en een soort minimumvariant. Daartoe laten we zien hoe de kansen van PPS zich verhouden tot de risico's, waarna we ingaan op manieren om met de risico's van PPS om te gaan.

4 Kansen en risico's van PPS

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de eerste stap voor de analyse van de vraag hoe de overheid haar doelstellingen met de NSP zo goed mogelijk kan realiseren. We gaan ervan uit dat de overheid een zo gunstig mogelijke verhouding beoogt tussen de netto baten van het project en het risico dat de overheid loopt. De netto baten zijn gelijk aan de opbrengsten van het project in de vorm van gerealiseerde doelstellingen minus de kosten van het ingrijpen van de overheid. Deze kosten kunnen bestaan uit transactiekosten (bijvoorbeeld onderhandelingstijd, contracteringskosten, etc.), maar ook negatieve effecten op het gedrag van private partijen (bijvoorbeeld een lage investeringsbereidheid door hoge beleidsrisico's rond een project). Het effect van overheidsoptreden is vaak moeilijk te kwantificeren (denk bijvoorbeeld aan de waardering van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit) en de risico's zijn vaak moeilijk in kaart te brengen. De risico-rendementverhouding als idee vormt echter wel de basis voor de afwegingen bij de vormgeving van de rol van de overheid bij de NSP. Uiteindelijk hangt de overheid wel een prijskaartje aan de baten van het project, namelijk wanneer zij besluit een bepaalde som geld te besteden.

Door PPS aan te gaan, maakt een overheid zich afhankelijk van het gedrag van andere, bij het project betrokken partijen. Samenwerking tussen overheid en private partijen biedt niet alleen kansen op een hoger rendement, maar ook risico's vanwege deze onderlinge afhankelijkheid. Het traject naar een goed eindresultaat kan dan een hobbelige weg blijken te zijn. Anticiperen op mogelijke risico's is van doorslaggevend belang voor de keuze tussen PPS of een minimumvariant waarin partijen meer gescheiden opereren.

Allereerst definiëren we in de paragrafen 4.2 en 4.3 twee wijzen waarop de overheid bij een NSP kan opereren: PPS of een beperkte samenwerking. Vervolgens behandelen we de mogelijke voordelen en risico's van PPS ten opzichte van een beperkte samenwerking in de paragrafen 4.4 en 4.5. In paragraaf 4.6 gaan we in op de afweging bij de keuze van uitvoeringsvorm. In paragraaf 4.7 trekken we conclusies.

4.2 Definitie PPS

PPS is een verzamelbegrip voor samenwerkingsverbanden waarin overheid en private partijen gemeenschappelijke belangen hebben in een project. We definiëren een PPS tussen overheid en private partijen *voor projecten als de NSP* als volgt:

Bij PPS nemen meerdere partijen de verantwoordelijkheid tot het ontwikkelen van één project met private en publieke elementen. PPS is denkbaar in zowel de planvorming als realisatiefase.

In de planvormingsfase wordt het projectplan gezamenlijk gedefinieerd. Binnen het gezamenlijke projectplan streven de partijen naar een onderlinge uitruil van prestaties die niet volledig tot de verantwoordelijkheid van één partij zijn terug te brengen. De overheid betreft private partijen bij grotendeels publieke investeringen en plaatst overheidsprestaties tegenover investeringen in grotendeels private projectonderdelen die vanwege externe effecten niet of onvoldoende tot stand zouden komen.

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.

PPS kenmerkt zich dus door gezamenlijke verantwoordelijkheid, niet noodzakelijkerwijs door een gezamenlijk opdrachtgeverschap. De overheid formuleert samen met betrokken private partijen de prestaties waaraan projectonderdelen moet voldoen. Er kan sprake zijn van een stelsel van contracten over concrete deelprojecten. Belangrijk verschil met het hieronder geschetste alternatief is dat het eindresultaat voor iedere individuele speler in veel sterkere mate afhankelijk is van de actie van andere, bij het project betrokken partijen.

Tabel 4.1 Fasen in PPS bij NSP

1. Verkenning	2. Factfinding	3. Planvorming	4. Uitvoeringsafspraken	5. Realisatie
Redenen voor overheidsoptreden	Bepalen overheidsrol in project	Gezamenlijk initiatief nemen	Vastleggen van onderlinge afspraken	Uitvoeren van de afspraken

Voor de duidelijkheid in de rest van de analyse onderscheiden we een vijftal fasen in een PPS (zie tabel 4.1).⁵ De eerste fase is *verkenning*. In deze fase bepaalt de overheid op basis van vooraf bepaalde criteria het nut en de noodzaak van overheidsbetrokkenheid bij het project. Na verkenning volgt *factfinding*. De overheid gaat na welke rol zij kan spelen in het project. Doel is een inhoudelijk, financieel en procedureel kader voor de planvorming vast te stellen. Vervolgens gaat de overheid de fase van *planvorming* in. De overheid ontwikkelt in samenwerking met private partijen een gezamenlijk projectplan (ook wel 'masterplan' genoemd). Het projectplan is niet alleen een stedenbouwkundig plan, maar biedt ook inzicht in de financiële onderbouwing. Met het projectplan als uitgangspunt maakt de overheid *uitvoeringsafspraken* met private partijen. De overheid legt zich contractueel vast op de door haar te leveren prestaties. Tenslotte nemen de partijen de daadwerkelijke *realisatie* van het project ter hand.

⁵ Deze indeling in fasen is gangbaar (zie bijvoorbeeld VROM, 2000), met dit verschil dat we de realisatie van het project als afzonderlijke fase zien. We onderscheiden een afzonderlijke realisatiefase, omdat na contractafsluiting specifieke problemen kunnen spelen. We gaan hier in paragraaf 4.6 dieper op in.

De laatste twee zinnen van de definitie in het kader geven aan dat we een vrij ruime definitie van PPS hanteren. Allereerst kan het opdrachtgeverschap in de realisatiefase zowel bij de partijen afzonderlijk als bij de partijen gezamenlijk liggen. In het laatste geval gaat de overheid een samenwerkingsvorm aan als bijvoorbeeld een Project BV. In het eerste geval is de overheid zelf verantwoordelijk voor realisatie van haar onderdelen van het project. De overheid kan hiervoor private partijen inschakelen door middel van concessieverlening of een aanbestedingsprocedure. Daarnaast zijn de partijen die verantwoordelijk zijn voor realisatie van het projectplan niet noodzakelijkerwijs de partijen die betrokken zijn bij de planvorming. De overheid kan concurrentie tussen private partijen gebruiken om na planvorming uitvoerders te selecteren. Bij NSP bestaat deze scheiding echter vaak niet (onder meer vanwege ingenomen grondposities, zie paragraaf 2.4).

Enkele voorbeelden van stedelijke vernieuwingsprojecten die volgens deze vorm van PPS zijn gerealiseerd, zijn Amersfoort Stadsomgeving, Brabantse Poort Nijmegen en Maastricht Céramique (voor een beschrijving van deze en andere PPS projecten zie bijv. Ministerie van Financiën, 2000).

4.3 Het alternatief voor PPS: de minimumvariant

Om te beoordelen of de voordelen van PPS opwegen tegen de risico's is het goed een alternatief te hebben. Voor het behalen van maximale ambitie op het gebied van zowel private activiteiten als overheidsdoelstellingen is immers een vorm van PPS onvermijdelijk. Niettemin betekent dit niet dat zo'n hoog ambitieniveau daarom in alle gevallen en tegen elke kosten nagestreefd moet worden.

4.3.1 De minimumvariant

Het is om allerlei redenen gewenst om een terugvaloptie te hebben voor het geval dat PPS niet gewenst is. Zo'n minimumvariant wordt als volgt gekenmerkt:

Bij een minimumvariant opereren de bij het project betrokken partijen tijdens de planvorming en realisatie 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, probeert externe effecten van private initiatieven weg te nemen met regulering of subsidies en faciliteert waar nodig private initiatieven. Er vindt wel afstemming en uitruil van informatie plaats tussen betrokkenen maar geen risicodeling of uitruil van prestaties.

De minimumvariant lijkt enigszins op het nulalternatief in de terminologie van kosten-batenanalyses. Het verschil is dat in dat geval gekeken wordt wat er gebeurt als een project niet doorgaat (bijvoorbeeld HSL-lijn), terwijl hier het eerder een minimale variant van

een project betreft. Het gaat op zich niet om een nul-één 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 overheid ziet bij de minimumvariant af van afspraken met private partijen over uitruil van prestaties en verdeling van risico's binnen een projectplan met publieke en private onderdelen zoals we die beschreven in hoofdstuk 2. Het resultaat van het project is hierdoor minder afhankelijk van interactie tussen de partijen. Het optreden van de overheid beperkt zich tot de volgende drie zaken.

(i) Verzorging van publieke goederen

De overheid verzorgt publieke goederen op de projectlocatie. Het gaat dan om investeringen in (verbouwing van) het station, de (inter)lokale infrastructuur (bijvoorbeeld snelwegen, maar ook voetpaden) en de openbare ruimte (bijvoorbeeld groenvoorziening). Publieke projectonderdelen kunnen natuurlijk ook publieke voorzieningen zijn, zoals busstations, onderwijsinstellingen en musea. Voor de realisatie kan de overheid natuurlijk een derde partij contracteren.

De overheid onderhandelt slechts in beperkte mate met private partijen over bijdragen van hun kant, ook al ontleen zij belangrijke baten aan deze overheidsinvesteringen in het plangebied. Informatie-uitwisseling tussen overheid en private partijen over hun plannen vindt slechts beperkt plaats. Overheid en private partijen wisselen onderling wel enige procesmatige informatie uit over hun plannen rond de locatie. Het gaat dan vooral om het afstemmen van investeringsplannen in de tijd. Investeringsplannen in bijvoorbeeld een kantoor en gerelateerde investeringen in de openbare ruimte rond het kantoor zijn dan rond dezelfde tijd afgerond.

(ii) Externe effecten wegnemen met regulering

De overheid zet louter het reguleringsinstrument in om externe effecten van private plannen weg te nemen. Bestemmingsplan, vestigingsvergunningen en aanvullende bouwregulering⁶ moeten externe effecten beperken, effecten die zich onder meer uiten in tekortschietende functiemenging en ondermaatse architectonische kwaliteit. De overheid onderhandelt niet over prestaties tegenover private investeringen in bijvoorbeeld architectonische kwaliteit. Net als voor punt (i) geldt dat de partijen voor eigen risico opereren. Er zijn geen projectonderdelen die voor gezamenlijke rekening worden gerealiseerd. De private partijen hebben hierdoor onverminderd

⁶ De bouwregulering omvat onder meer de bouwverordening, het Bouwbesluit, de welstandseisen, de Monumentenwet en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

te maken met beleidsrisico's en de overheid loopt zekere commerciële risico's (die zij natuurlijk weer kan uitbesteden).

(iii) Faciliteren private initiatieven en realiseren van afstemming

De overheid faciliteert waar nodig private initiatieven rond de planlocatie. Zo regelt de overheid de noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen en vergunningen. Daarnaast zorgt zij voor de benodigde afstemming tussen verschillende onderdelen en eventuele uitruil van informatie.

In het verleden heeft de overheid projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing vaak op deze wijze gerealiseerd. Sterker nog, een dergelijke benadering was de standaard. Vooral dit laatste wekt verbazing indien we deze inzichten confronteren met de huidige praktijk. Uit de interviews bleek namelijk dat de keuze voor PPS zelden bewust wordt gemaakt afgewogen tegen alternatieven. Alternatieven zijn niet overwogen of werden aan de kant geschoven met het argument dat dit het project onmogelijk zou maken.

Ervaringen in de praktijk

Zelden gebeurde het dat initiatiefnemers tot de projecten de kosten en baten van PPS expliciet in beeld brachten. PPS blijkt bij veel partijen voor combinatieprojecten, zoals de NSP, vanzelfsprekend te zijn. Er is een aantal oorzaken voor het gebrek aan afwegingskader bij gemeenten genoemd. Een eerste oorzaak was een gebrek aan ervaring met complexe combinatieprojecten met publiek-private samenwerking (en problemen daarbij). Daarnaast werd geopperd dat de traditie van gemeenten om met projectontwikkelaars samen te werken bij andersoortige projecten (woningbouw etc.) hierbij een rol speelde.

De meeste geïnterviewden zien geen alternatieve organisatiemogelijkheden om de projecten te realiseren. Een alternatief met beperktere samenwerking wordt door bijna alle betrokkenen ofwel als niet mogelijk gezien ofwel zou leiden tot een volkomen ander project. Onze interpretatie is dat alternatieven stelselmatig onderschat worden, vooral omdat alternatieven vanuit een negatieve invalshoek benaderd worden (lager ambitieniveau) in plaats van uit een neutrale (afweging maken tussen voor- en nadelen) of een positieve (snellere besluitvorming, goedkoper). Mogelijk spelen ook politieke en psychologische motieven een rol: wethouders die met een hoog ambitieniveau kunnen scoren of een projectteam dat ergens in begint te geloven.

Voor de goede orde: het is niet de bedoeling een minimumvariant te definiëren omdat men geen brood ziet in PPS, maar wel om een redelijk alternatief achter de hand te hebben voor het geval het te moeilijk of te duur wordt om de hoge plankwaliteit te realiseren.

De mate waarin alternatieven voor PPS realistisch zijn hangt af van:

1. Mogelijkheid tot afzonderlijke planvorming en uitvoering per deelproject
 2. Onderlinge afhankelijkheden tussen deelprojecten
 3. Cruciale grondposities private partijen
 4. Ruimtelijk juridisch instrumentarium gemeente
-

4.3.2 Andere alternatieven?

Zoals eerder gezegd zijn een verregaande vorm van samenwerking in PPS verband en de genoemde minimumvariant slechts uiteinden van een spectrum, gegeven dat men iets als NSP wil. In meer algemene zin worden in Esselbrugge en Oosten (2000) worden zes categorieën van samenwerkingsvormen onderscheiden.

1. *traditioneel*: gemeente is grondeigenaar en doet alles zelf (planvorming, bouwrijp maken; private partijen krijgen bouw/ontwikkelingsrechten toegewezen).
2. *bouwclaimmodel*: private partijen met grondeigendom staan grond af aan gemeente (die verder "traditioneel" werkt) in ruil voor bouwclaims/ontwikkelingsrechten.
3. *consultatiemodel*: gemeente betreft private partijen bij planvorming.
4. *joint venture* (gezamenlijke ontwikkelingsmij.): gemeente en private partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor planvorming en bouwrijp maken grond/grondexploitatie.
5. *marktmodel*: gezamenlijke planvorming gemeente en private partijen, maar bouwrijp maken grond en exploiteren door private partijen.
6. *concessiemodel*: gemeente is grondeigenaar en doet planvorming. Gemeente besteedt realisatie planvorming aan (bv. integraal contract design, build, finance, maintain (de "pps-concessie"); maar ook andere aanbestedingsvormen mogelijk).

Onze minimumvariant houdt het midden tussen het bouwclaimmodel en het consultatiemodel. Onze definitie PPS (zie vorige paragraaf) houdt het midden tussen consultatie en joint venture zij het dat ook andere manieren dan een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij goed denkbaar (en zelfs vaak te prefereren) zijn. Het marktmodel lijkt bij NSP in ieder geval op korte termijn nog niet aan de orde. Het concessiemodel is vooral relevant bij Rijksprojecten, maar komen ook bij Combinatieprojecten voor.

4.4 Mogelijke voordelen voor de overheid van PPS versus minimumvariant

De vergelijking tussen PPS en de minimumvariant is nuttig omdat het laat zien wat de mogelijke meerwaarde van PPS is ten opzichte van een eenvoudiger project waarin de partijen meer gescheiden opereren. Zo'n vergelijking impliceert nogmaals niet dat er slechts een keuze is tussen een hoge ambitie via PPS en een uitgekilde variant van het project. In de praktijk is vrijwel alles mogelijk tussen deze beide extremen. Voor de NSP kan PPS leiden tot een gunstiger risico-rendementverhouding *ten opzichte van* een minimumvariant zoals hierboven besproken. We onderscheiden vijf factoren die hiertoe kunnen bijdragen.

(i) Betere plankwaliteit door vroegtijdige informatie-uitwisseling

Bij PPS maken de betrokken partijen een gezamenlijk plan. Daartoe wisselen ze al in een vroegtijdig stadium informatie uit over hun plannen. Hierdoor kan voor de planning en vormgeving van projectonderdelen beter gebruik worden gemaakt van kennis van diverse partijen dan wanneer de partijen gescheiden optrekken. De kwaliteit van de resulterende plannen en daarmee het rendement van het project kan hierdoor hoger komen te liggen. Voorwaarde is wel dat partijen met direct projectrelevante kennis aan tafel zitten. Zoals gesteld in paragraaf 2.6 is voor de NSP het nut van vroegtijdige informatie-uitwisseling relatief hoog.

Doordat meerdere aspecten (OV, winkels, kantoren, openbare ruimte, veiligheid) bij PPS in ogenschouw kunnen worden genomen kan een integraal plan resulteren. Door vroegtijdige informatie-uitwisseling kan een betere afstemming in ruimte en tijd resulteren. Bij combinatieprojecten worden vaak meerdere functies ontwikkeld (station/OV, woningen, kantoren, openbare ruimte). Door gezamenlijk een integraal plan op te stellen kunnen de functies beter in ruimte en tijd ontwikkeld worden.

(ii) Hoger rendement van projectonderdelen door uitruil van prestaties

De verdeling van de baten en lasten van projectonderdelen van verschillende partijen vormt bij PPS een expliciet onderdeel van de onderhandelingen. Het zal in de regel ook zo zijn dat private partijen meer bijdragen aan publieke voorzieningen dan zonder PPS, hetzij vooraf ('value capturing') hetzij achteraf (benefit sharing). In paragraaf 2.6 gaven we aan dat voor de NSP het rendement van projectonderdelen kan worden vergroot door uitruil van prestaties, met mogelijk twee gevolgen.

Aan de ene kant kan uitruil van prestaties het rendement op projectonderdelen die ook zouden zijn gerealiseerd bij een minimumvariant vergroten. De betere integratie van private en publieke planonderdelen, zoals de ligging en vorm van een kantoor bij een plein, kan bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Hetzelfde kan voor private partij gelden. Zo kunnen de verhuuropbrengsten van kantoorruimte toenemen, omdat huurders bereid zijn om te betalen voor investeringen in de openbare ruimte die de aantrekkelijkheid van het hele gebied verhogen.

Daarnaast kan uitruil van prestaties projectonderdelen binnen boord halen die bij een minimumvariant vanwege een te laag rendement buiten de boot zouden vallen. 'Op de wip' zitten vooral projectonderdelen waarvan de partijen gezamenlijk profiteren, maar ieder afzonderlijk te weinig om erin te investeren. We kunnen bijvoorbeeld denken aan investeringen in openbare ruimte. Zo zal het plan om de infrastructuur ondergronds te brengen zoals dat bij de Amsterdam Zuidas speelt waarschijnlijk sneuvelen bij een minimumvariant van de

gemeente Amsterdam. Zonder private bijdragen wordt dit idee namelijk te duur: het rendement is dan onvoldoende om doorgang te rechtvaardigen.

In het algemeen kan door bepaalde ontwikkelingen te combineren synergie ontstaan. Een voorbeeld is de ontwikkeling van esthetisch gewaardeerde openbare ruimte, die de verhuuropbrengsten van kantoren en winkels doet toenemen. In de praktijk worden de baten van openbare ruimte voor private opbrengsten bij een aantal NSP uitgeruild tegen een bijdrage van private partijen aan publieke voorzieningen.

(iii) Besparing op uitvoeringskosten door betere risicoverdeling

Bij PPS kan door het verdelen van taken en belangen een betere verdeling van risico's ontstaan. Bij een minimumvariant draagt elke partij de risico's die nu eenmaal samenhangen met zijn of haar projectonderdeel (of besteedt ze weer uit tegen bepaalde kosten). Vergeleken met een minimumvariant kan PPS resulteren in lagere beleidsrisico's voor de private partijen en lagere risico's voor de overheid. Om een voorbeeld te geven: als de overheid zich aan succes van het NSP bindt, heeft zij belang om de negatieve effecten van beleidsveranderingen te beperken. Zo zal een gemeente dan minder snel een kantoorlocatie ontwikkelen die direct concurreert met het NSP.

Een effect van een betere risicoverdeling is de grotere mogelijkheden en prikkel tot besparing op de uitvoeringskosten. Een partij neemt die taken op zich waarvan hij de risico's die er mee samenhangen het best kan beheersen. Door een verdeling van belangen heeft hij vervolgens ook alle prikkel om het risico van hogere uitvoeringskosten te beperken.

(iv) Grotere betrokkenheid (commitment) van partijen

Door PPS ontstaat draagvlak voor ontwikkelingen bij meerdere partijen in het te ontwikkelen gebied. Zo kan een groter commitment resulteren. Commitment van betrokken partijen is belangrijk aangezien het gaat om lange-termijn projecten waarbij partijen van elkaar goed willen weten dat ze van elkaar op aan kunnen.

Ervaringen in de praktijk

Indien we naar de praktijk kijken, vallen een aantal zaken op. De genoemde lagere uitvoeringskosten hoeven naar onze mening niet altijd op te gaan bij PPS. Zo is het de vraag of er bij private partijen een groter commitment van PPS is ten opzichte van eenvoudige aanbesteding. Bij een normale aanbestedingsrelatie of contractrelatie zullen private partijen vanwege hun winstbelangen ook een commitment kunnen hebben. Wel kan PPS wellicht een wat groter commitment voor een langere termijn en in breder perspectief genereren, mede door

persoonlijke elementen in de samenwerking. Of PPS resulteert in een besparing op uitvoeringskosten is niet evident.

4.5 Risico's van PPS versus minimumvariant

Samenwerking tussen de overheid en private partijen biedt mogelijke voordelen, maar kent ook risico's. De mogelijke voordelen van PPS moeten ook gecorrigeerd worden voor de relatief hoge transactiekosten die samenwerking met zich meebrengt. Transactiekosten staan voor de kosten van onderhandelingstijd, kosten van onderzoek door consultants en onderzoeksinstellingen, contracteringskosten, etc.

Het is niet zeker dat de vier hierboven genoemde voordelen van PPS daadwerkelijk gerealiseerd worden. In vergelijking met een minimumvariant is bij PPS het eindresultaat voor de overheid in sterkere mate afhankelijk is van het gedrag van de andere, bij het project betrokken partijen. Tegelijk maken private partijen door PPS hun resultaat afhankelijk van het beleid van de overheid. Er zijn vele gevallen denkbaar waarin de afhankelijkheid kan leiden tot individueel voordeel van één partij ten koste van de ander. Dit kan het resultaat zijn van een niet-coöperatieve strategie, maar ook van een strategie die niet primair gericht is op het benadelen van andere partijen maar (mogelijkerwijs onvoorzien) wel zo uitpakt. Een voorbeeld van het eerste is het doelbewust gebruiken van een informatievoorsprong door een bedrijf om meer overheidssubsidie binnen te halen. Een voorbeeld van het tweede is een beleidswijziging om politieke redenen die ten koste gaat van private partijen. Beide vormen van individueel voordeel behalen uit de samenwerking ten koste van de ander vatten we onder de term 'niet-coöperatief gedrag'.⁷

Niet-coöperatief gedrag

Niet-coöperatief gedrag is gedrag met als resultaat dat individueel (mogelijk korte termijn) voordeel wordt behaald uit de samenwerking ten koste van een ander.

4.5.1 De overheid als betrouwbare partner

Waarom zou een overheid die PPS hoog op haar agenda heeft staan en veel belang hecht aan stadsvernieuwing zich niet-coöperatief opstellen? Natuurlijk gaat de overheid de private partijen die betrokken zijn bij de NSP niet doelbewust 'een poot uitdraaien'. Om twee redenen kan

⁷ De term 'niet-coöperatief gedrag' komt uit de speltheoretische literatuur. In de literatuur over transactiekosten is de gebruikelijke benaming 'opportunistisch gedrag'. Overigens gaat niet-coöperatief gedrag niet in alle gevallen ten koste van de ander. Dit is alleen het geval bij tegengestelde belangen tussen partijen.

overheidsoptreden ten koste gaan van de private partijen die bij een PPS betrokken zijn: de gebondenheid aan democratische principes en de verantwoordelijkheid op andere beleidsterreinen dan NSP.

(i) Democratische principes⁸

Een eerste reden waarom overheidsacties soms uitpakken als niet-coöperatief gedrag is de gebondenheid van de overheid aan democratische regels. Als een lokale politieke partij die zich verzet tegen een stadsvernieuwingsproject een meerderheid in de gemeenteraad meekrijgt, kan dat vertraging of afstel van het project betekenen. Als de zittende politieke partijen besluiten om de beschikbare overheidsgelden voor stedelijke vernieuwing anders te verdelen, kan dat negatieve gevolgen hebben voor een individueel project. Ook een door verkiezingen gewijzigde samenstelling van de gemeenteraad of de Tweede Kamer kan leiden tot beleidswijzigingen. Bij al deze drie voorbeelden kunnen private partijen de dupe zijn van wijzigingen in overheidsbeleid. De overheid kan zich echter in beperkte mate vastleggen op ingezet beleid, omdat zij zich nu eenmaal te houden heeft aan democratische principes.

(ii) Verantwoordelijkheden op andere beleidsterreinen

De overheid heeft verantwoordelijkheid op vele beleidsterreinen naast de NSP. Soms kan het zijn dat de overheid op andere terreinen haar beleid moet wijzigen, terwijl dit negatieve effecten heeft op het NSP. Private partijen kunnen door zo'n beleidswijziging gedupeerd worden. Vanuit de overheid gezien is de negatieve invloed van niet-coöperatief gedrag op private partijen een neveneffect. De kans op niet-coöperatief gedrag van de overheid wordt vaak aangeduid als 'beleidsrisico' voor private partijen. PPS kan beleidsrisico verminderen omdat de overheid meer belang heeft bij het welslagen van een project. PPS kan echter ook vrijheden om andere beleidsterreinen inperken.

De overheid maakt hierbij een afweging tussen de nadelen die niet-coöperatief gedrag met zich meebrengt en de mogelijke voordelen van de betreffende beleidswijziging. Een nadeel van niet-coöperatief gedrag is verlies van de reputatie als betrouwbare partner. Voor de overheid werkt het reputatiemechanisme echter gebrekkig.⁹ Een private partij die te maken heeft met concurrenten verliest door een slechtere reputatie met veel zekerheid omzet en marge. De

⁸ Zie voor een meer algemene behandeling van de invloed van democratische principes op overheidshandelen Bovenberg en Teulings (1999b).

⁹ Het reputatiemechanisme kunnen we zien als een 'impliciet contract' tussen de partijen (Bovenberg en Teulings 1999b). De partijen kunnen bouwen op dit impliciete contract, als zij weten dat het belang bij de voordelen van verwachte toekomstige transacties groot is. In paragraaf 5.3.2 gaan we nader in op het belang van reputatie. Overigens kan een impliciet contract ook gebaseerd zijn op sociale normen. De partijen kunnen elkaar vertrouwen, omdat naast winstbejag ook het geweten een rol speelt.

overheid verliest misschien enig terrein aan andere overheden (beleidsconcurrentie). De zittende politieke partij die de verantwoordelijkheid draagt voor de beslissing verliest wellicht enige stemmen in de volgende verkiezingen (politieke concurrentie). Deze effecten zijn echter relatief zwak: de overheid is nu eenmaal een partij die niet hard op niet-coöperatief gedrag afgerekend kan worden.

Rechtsprincipes beperken de beleidsrisico's voor private partijen enigszins. Zo kunnen partijen rechten ontleen aan verwachtingen die de overheid schept. De overheid kan dan haar beleid minder makkelijk wijzigen. Deze rechtsprincipes hebben echter een beperkte werking, omdat vaak moeilijk van tevoren is te omschrijven wat er precies van de overheid wordt verwacht in elke eventualiteit. De rechter kan achteraf dan niet goed verifiëren of de overheid haar verplichtingen daadwerkelijk is nagekomen (Bovenberg en Teulings, 1999b). Het gaat hierbij overigens over beleidsterreinen die niet betrokken kunnen worden bij de onderhandelingen vooraf: voor die beleidsterreinen kunnen immers vooraf afspraken worden gemaakt. Zie onderstaand kader voor een voorbeeld.

Tijdens de uitvoering van een PPS blijkt een bodem veel meer vervuild te zijn dan aanvankelijk gedacht. Dit zou wellicht toe te schrijven zijn aan de betrokken private partij, maar helemaal duidelijk is dit niet en het zou een lange (juridische) procedure impliceren om dat uit te zoeken. Zonder PPS is het makkelijker de milieudoelstelling 'schone grond' te realiseren. Met PPS heeft de overheid meer belang bij het project en kunnen er belangentegenstellingen ontstaan.

Hieronder lichten we toe hoe niet-coöperatief gedrag voor en na contractafsluiting realisatie van de voordelen van PPS beïnvloedt. Zoals we zullen zien, gaat het vooral om de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag waar partijen rekening mee moeten houden.

4.5.2 Niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting

Tijdens de planvorming en de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken moeten de overheid en de private partijen tot afspraken komen over de verdeling van kosten, baten en risico's. Hierbij spelen twee problemen: het gevangenendilemma bij informatie-uitwisseling en een ongelijke onderhandelingspositie in de onderhandelingen.

(i) Gevangenendilemma bij informatie-uitwisseling

Vooraf in de planvormingsfase (maar ook bij het maken van uitvoeringsafspraken) is het van belang dat de partijen vrijelijk informatie uitwisselen over hun plannen en mogelijkheden (paragraaf 4.4). 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. Als hij deze zekerheid niet heeft, zal hij ook weinig geneigd zijn om informatie met andere partijen te delen. Andere partijen zitten met dezelfde onzekerheid: zij weten ook niet of de onderhandelingspartner zich coöperatief opstelt. Deze onzekerheid reduceert de bereidheid tot informatie vrijgeven voor beide partijen. Dit leidt tot een gevangenenv-dilemma: beide partijen kiezen voor een actie die niet in het gemeenschappelijke belang is omdat ze te bang zijn dat de andere zich niet coöperatief zal opstellen.. De partijen zouden beter af zijn als ze zich bij voorbaat kunnen verplichten om zich coöperatief op te stellen in de onderhandelingen.

Het gevangenenv-dilemma

Een gevangenenv-dilemma kan ontstaan wanneer twee partijen prestaties moet leveren die alleen renderen in een relatie met elkaar. Nadat een partij haar prestatie heeft geleverd, verkrijgt de andere partij een machtspositie waarmee zij zich een deel van de opbrengsten toe kan eigenen. Beide partijen zien dit aankomen en zijn daarom minder geneigd tot het leveren van de prestatie. De prestatie kan informatie-uitwisseling zijn (paragraaf 4.5.2) of het doen van een relatie-specifieke investering (paragraaf 4.5.3).

(ii) Ongelijke onderhandelingspositie

In de onderhandelingen kunnen partijen hun onderhandelingsmacht gebruiken om voordelen te behalen ten koste van de onderhandelingspartner. Om verschillende redenen kan de onderhandelingspositie van een partij zwakker zijn. Een partij kan weinig alternatieven hebben, 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. Tenslotte kan een partij een informatieachterstand hebben, waardoor zij minder gunstige afspraken maakt dan in een situatie waarin zij evenveel informatie zou hebben als de andere partij. In het volgende hoofdstuk (paragraaf 5.2) gaan we dieper in op deze risico's van samenwerking.

4.5.3 Niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting

Om de mogelijkheden tot niet-coöperatief gedrag in te perken leggen de partijen uitvoeringsafspraken vast in een contract. Een contract verschaft zekerheid, omdat het afspraken afdwingbaar maakt, uiteindelijk via de rechter. Het contract neemt echter niet alle onzekerheden weg. De NSP zijn lange-termijn projecten waarbij het onmogelijk is van tevoren alle mogelijke toekomstige relevante ontwikkelingen te overzien en wederzijds gedrag in al die gevallen contractueel vast te leggen. Bovendien zijn er vanwege contracteringskosten duidelijke beperkingen aan het uitbreiden van een contract. De hoeveelheid tijd en geld die gemoeid zouden zijn met het maken van een (zo veel mogelijk) compleet contract zou samenwerking al bij voorbaat uitsluiten.

Vanwege de incompleetheid van het contract kunnen in de realisatiefase problemen ontstaan in de samenwerking. Bij PPS maken de partijen zich van elkaar afhankelijk door het doen van 'relatie-specifieke' investeringen (ook wel: investeringen met een hoog 'regret-karakter').

Relatie-specifieke investeringen

Investeringsen noemen we relatie-specifiek als een andere partij sterke invloed heeft op de baten van de investering.

Aan de ene kant kan de overheid de baten van private investeringen in het project verlagen. De gemeente kan bijvoorbeeld na afronding van het project elders in de stad een tweede kantoorlocatie laten ontwikkelen, wat de opbrengst van de eerste locatie negatief beïnvloedt. De beleggers in grond zijn hier niet bij gebaat. Voor hen vormt de aanleg door de gemeente van een tweede, direct concurrerende locatie, een beleidsrisico. Aan de andere kant kunnen private partijen de baten van overheidsinvesteringen verlagen. Zo zouden private partijen na een overheidsinvestering in een ondertunnelde snelweg (waarbovenop kantoren zijn te bouwen) de onderhandelingen over kosten, baten en risico's weer kunnen heropenen op de punten waar het contract niet compleet is. De overheid kan niet om de private partijen heen, omdat de investering specifiek op hen is toegesneden. Het nieuwe onderhandelingsresultaat is naar alle waarschijnlijkheid minder gunstig voor de overheid.

De angst voor niet-coöperatief gedrag in de realisatiefase kan ertoe leiden dat een partij afziet van investeren in het project. Ook hier is sprake van het 'hold-up' probleem. De onzekerheid omtrent het gedrag van andere partijen in de toekomst werkt door in de investeringsbereidheid vooraf. Of er een gezamenlijk projectplan komt waarin alle partijen durven te investeren en of elke partij de voordelen daarvan uiteindelijk ook zal realiseren, hangt af van de prikkels die overheid en private partijen na contractafsluiting hebben om zich coöperatief op te stellen.

Een speciaal geval van het hold-up probleem doet zich voor als private partijen niet bereid zijn informatie uit te wisselen of te investeren in innovatieve oplossingen in de planvorming omdat ze niet zeker zijn dat ze ook verkozen worden in de realisatiefase. Er dreigt dan een situatie te ontstaan waarin private partijen bang zijn dat hun creatieve ideeën gebruikt worden door een andere partij die daarin niet hoeft te investeren. Indien er geen oplossing voor dit probleem gevonden wordt, zullen private partijen hun troefkaarten in de mouw bewaren (zie verder paragraaf 5.2.1).

4.6 De keuze tussen PPS en een minimumvariant

We hebben laten zien, dat PPS weliswaar kansen biedt, maar ook risico's in zich heeft. Wat kunnen we op basis van deze constatering concluderen over de afwegingen bij keuze tussen PPS en een minimumvariant?

De uitdaging is ervoor te zorgen dat er bij PPS voldoende waarborgen worden ingebouwd om partijen aan hun coöperatieve gedrag te houden. De risico's van PPS kunnen dan aanvaardbaar worden. Voor de overheid is het niet alleen van belang om de mogelijkheden en prikkels tot niet-coöperatief gedrag van private partijen te beperken, maar ook de mogelijkheden en prikkels tot niet-coöperatief gedrag van de overheid zelf. Dit laatste vormt een signaal aan de private partijen. Beide dimensies 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 de baten van PPS realiseren. 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 natuurlijk van belang te anticiperen op mogelijke problemen in de samenwerking. Bij waarborgen kunnen we denken aan wederzijdse belangen die elkaar in evenwicht houden. Zo zal bijvoorbeeld de overheid alles doen om procedurele belemmeringen voor het project op te lossen, als zij ook profiteert van private initiatieven (bijvoorbeeld in de vorm van een hogere ruimtelijke kwaliteit). De private partij zal vervolgens streven naar snelle voortgang van het (deel)project, omdat niet alleen de overheid maar ook hijzelf daarvan profiteert. Door bijvoorbeeld adequaat te anticiperen op problemen in de realisatiefase kan de overheid niet alleen problemen in deze fase voorkomen, maar ook de investeringsbereidheid van partijen in de planvormingsfase en fase van uitvoeringsafspraken vergroten. Alleen als de belangen goed verdeeld 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.

Het anticiperen op niet-coöperatief gedrag gaat echter met transactiekosten gepaard. Zo stellen de partijen een contract op waarin de wederzijdse belangen zijn vastgelegd en richten ze in sommige gevallen een project BV op (in hoofdstuk 5 gaan we dieper in op manieren om niet-coöperatief gedrag te voorkomen). De mogelijkheden voor niet-coöperatief gedrag zullen niet volledig uit te bannen zijn. Temeer daar de baten van anticiperen in de vorm van lagere mogelijkheden voor niet-coöperatief gedrag natuurlijk wel in verhouding moeten staan tot de

transactiekosten die ermee gemoeid zijn. Dit brengt ons tot de volgende conclusie over de afweging bij de keuze tussen PPS of een minimumvariant.

De afweging tussen PPS en een minimumvariant

De overheid zal voor elk concreet NSP de mogelijke voordelen van PPS moeten afwegen tegen de transactiekosten van samenwerking - waaronder de kosten die gemoeid zijn met het voorkomen van niet-coöperatief gedrag - én de risico's van de resterende mogelijkheden van niet-coöperatief gedrag ten opzichte van een minimumvariant.

4.7 Conclusie

Dit hoofdstuk beschreef kansen en risico's van PPS gezien vanuit de *theorie* (aangevuld met enkele praktijkervaringen). Gezamenlijk initiatief van overheid en private partijen rond de planlocatie, oftewel PPS, heeft mogelijk belangrijke voordelen ten opzichte van gescheiden opereren, een minimumvariant. Door vroegtijdige informatie-uitwisseling, uitruil van prestaties en verdeling van risico's die met PPS gepaard gaan, kan een betere verhouding resulteren tussen het risico dat de overheid loopt en het maatschappelijke rendement van de investeringen in het project dan in het geval van een minimumvariant.

De voordelen van PPS zijn echter afhankelijk van het gedrag van de verschillende partijen. De nadelige gevolgen van niet-coöperatief gedrag van anderen kunnen zo negatief zijn dat ze de mogelijk te behalen voordelen van PPS overtreffen. Slechts als de mogelijk te behalen voordelen groot zijn, de transactiekosten van samenwerking niet te hoog zijn en het risico van niet-coöperatief gedrag beperkt is, is het wenselijk om tot PPS over te gaan. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de vraag hoe de overheid kan anticiperen op mogelijke problemen bij PPS.

5 Anticiperen op risico's van PPS

5.1 Inleiding

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben laten zien, zitten de risico's van PPS vooral in de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag van andere, bij het project betrokken partijen. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de overheid kan anticiperen op de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag en tegelijkertijd de transactiekosten van PPS beperkt kan houden. We besteden aandacht aan manieren om de mogelijkheden en prikkels tot niet-coöperatief gedrag van private partijen - maar ook van de overheid zelf - te beperken. Om de risico's van PPS ook voor private partijen aanvaardbaar te maken, zal ook de overheid signalen moeten geven over haar betrouwbaarheid als PPS partner.

In paragraaf 5.2 gaan we in op manieren om de mogelijkheden en prikkels tot niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting te verkleinen, in paragraaf 5.3 gaan we in op de periode na contractafsluiting. Beide problemen spelen overigens in de fase van het maken van uitvoeringsafspraken: het hold-up probleem heeft effect op de investeringsbereidheid van de partijen vooraf. We concentreren ons in dit hoofdstuk dus op de ex-ante onderhandelingen over uitvoeringsafspraken. We gaan vooral in op argumenten die gebaseerd zijn op economische overwegingen. Natuurlijk spelen andere (bijvoorbeeld psychologische) overwegingen ook een belangrijke rol bij de vormgeving van de samenwerking tussen overheid en private partijen.¹⁰

Bij de analyse van de rol van de overheid houden we overigens rekening met mogelijke zwaktes van de overheid in haar relatie tot private partijen. Deze zwaktes kunnen zowel geïnstitutionaliseerd zijn (bijvoorbeeld waar het de Wet Openbaarheid Bestuur betreft) of meer het resultaat van prikkels (bijvoorbeeld beloftes aangaande projecten van politici).

5.2 Anticiperen op niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting

In deze paragraaf gaan we in op de mogelijkheden die de overheid heeft om problemen te voorkomen die ontstaan door niet-coöperatief gedrag vóór contractafsluiting. We doen dit aan de hand van vijf factoren die sterke invloed hebben op het resultaat van de planvormingsfase en de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken: de beschikbaarheid van alternatieven, relatief geduld, duidelijkheid over de onderhandelingsstrategie, commitment en ongelijke verdeling van

¹⁰ Zo kunnen bij de onderhandelingen minder rationele argumenten een doorslaggevende rol gaan spelen als een kleine groep mensen gedurende langere tijd met elkaar om de tafel zit. Inzichten van communicatiedeskundigen kunnen op een punt als deze van nutte zijn.

informatie. In de concluderende paragraaf behandelen we de deel-oplossingen uit de voorgaande paragrafen in samenhang.

5.2.1 Beschikbaarheid van alternatieven (flexibiliteit)¹¹

De mogelijkheden voor private partijen om de overheid in de onderhandelingen voor het blok te plaatsen, zijn kleiner wanneer de overheid over meerdere alternatieven beschikt.¹² Belangrijk credo in dit verband is 'Necessity never made a good bargain'. De alternatieven kunnen als een geloofwaardige dreiging in het onderhandelingsproces gebruikt worden. Bij de afwezigheid van alternatieven kan de overheid wel dreigen uit de onderhandelingen te stappen, maar is deze dreiging niet geloofwaardig als de andere partij weet dat voor de overheid geen andere oplossing openstaat dan uiteindelijk tot een akkoord te komen.

Het al dan niet beschikbaar zijn van alternatieve mogelijkheden is soms een vaststaand gegeven, maar in andere gevallen kunnen alternatieve mogelijkheden ook gecreëerd worden. Hieronder gaan we in op drie manieren die de overheid kan gebruiken om alternatieven te creëren: herdefiniëren van het projectplan, scheiding van plan en uitvoering en, in het uiterste geval, het afblazen van PPS. Niet elke manier zal mogelijk zijn voor alle NSP en soms zal vrijwel geen enkele van de genoemde alternatieven een reële optie zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er sprake is van ingewikkelde eigendomsrelaties, grote belangen en als een publiek-rechtelijke instrumentarium van bestemmingsplan, onteigening en baatbelasting ontoereikend is. Dit neemt niet weg dat het zoeken naar alternatieven, ook al liggen die niet voor het oprapen en worden die in de praktijk niet altijd gezien, een belangrijke manier kan zijn om de onderhandelingsmacht te versterken.

Belangrijk onderdeel daarbij is in hoeverre de genoemde alternatieven ook daadwerkelijk als realistisch alternatief gevoeld kunnen worden. Het dreigen met alternatieven moet natuurlijk wel geloofwaardig zijn. Gegeven de geschetste risico's in het vorige hoofdstuk betekent dit echter niet altijd dat het alternatief een precies dezelfde kwa-liteit zou moeten hebben. Een significant ander plan heeft wellicht een lagere plankwaliteit, maar de vraag is in hoeverre deze lagere plankwaliteit opweegt tegen de eventuele nadelen die de PPS met zich meebrengt.

(i) Herdefiniëren projectplan

Bij de NSP kan de overheid niet of niet goed om een bepaalde 'zittende' private partijen heen (zie paragraaf 2.4). De private partij heeft bijvoorbeeld grond in eigendom die een centrale plaats in het project inneemt. In dit geval lijkt het er op dat de overheid weinig alternatieve

¹¹ Dit onderdeel is gedeeltelijk gebaseerd op McMillan (1992), hoofdstuk 5.

¹² In de literatuur worden de alternatieven 'outside options' genoemd.

mogelijkheden heeft. Toch is dit niet helemaal het geval. Vaak is het zo dat bij PPS in de planvormingsfase het project nog vrij open ligt. De overheid kan de onderhandelingspositie van een private partij inperken door het project zo te herdefiniëren dat deze partij bijvoorbeeld een minder lucratieve rol speelt. In de planvorming kan de overheid hier al op anticiperen door alternatieve varianten van het projectplan te ontwikkelen. Een van de krachtige middelen die de overheid heeft voor het veranderen van de rol van een private partij is het aanpassen van het bestemmingsplan. Ook kan de overheid dreigen weinig aan bijvoorbeeld infrastructurele aspecten van het project uit te geven wat het belang van de private partij schaadt.

(ii) Scheiding van plan en uitvoering

Een andere manier om onderhandelingsruimte te scheppen, is het creëren van concurrentie door een strikte scheiding aan te brengen tussen partijen die betrokken zijn bij de planvorming en partijen die het project verder mogen uitwerken en daadwerkelijk uitvoeren. De overheid heeft er belang bij in de uitvoeringsfase verschillende mogelijkheden open te houden. Dit versterkt haar onderhandelingspositie doordat verschillende private partijen met elkaar moeten concurreren om een deel van het project uit te voeren. Aanbesteding kan bij PPS een keuze zijn. Reden hiervoor is dat onduidelijkheid bestaat over de werking en interpretatie van de Europese aanbestedingsplicht bij deze projecten.

De overheid kan dit bereiken door al in de planvormingsfase met verschillende, elkaar beconcurrerende private partijen om de tafel te zitten. Een andere mogelijkheid is een strikte scheiding tussen planvorming en uitvoering te maken en dit goed te communiceren naar de private partijen (dat wil zeggen: tijdig en met eenduidige selectiecriteria). Op deze manier wordt het voor alle betrokkenen duidelijk dat er geen impliciete of expliciete afspraak is dat de private partij een monopoliepositie in de uitvoering heeft verkregen door in de planvormingsfase mee te discussiëren. Dit is ook van juridisch belang, omdat partijen rechten kunnen ontleen aan het voor langere tijd meedoen aan het ontwikkelen van plannen.

Speciale aandacht dient hiervoor te zijn of zo'n strikte scheiding niet ten koste zal gaan van de bereidheid van private partijen om met innovatieve oplossingen te komen in de planvorming. Dit speelt niet in alle projecten een rol en binnen een project ook zeker niet op alle onderdelen, naar daar waar dit gevaar dreigt is een oplossing nodig. Er zijn hiervoor verschillende mogelijkheden, opgesomd in onderstaand kader.

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.

1. Er kan afgesproken worden dat private partijen vergoed worden voor hun innovatieve oplossing indien in de realisatiefase voor die oplossing gekozen wordt.
2. 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.
3. Er kan innovatief worden aanbesteed, d.w.z. zowel het plan als de uitvoering worden integraal aanbesteed.

Welk van deze oplossingen gepreferred 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 holdup probleem te ontstaan, met de overheid aan de verkeerde kant, indien de uitvoerende partij additionele eisen gaat stellen.

(iii) Aflazen PPS

Soms is een PPS project moeilijk anders te definiëren. De eerste manier om alternatieven te creëren - herdefiniëring van het projectplan - is dan niet goed mogelijk. De onderhandelingsmacht van de overheid is in zo'n geval klein, maar niet nihil. Eén van de mogelijkheden die de overheid heeft is het project in het geheel niet te laten doorgaan (denk hierbij aan de mogelijkheid het bestemmingsplan al dan niet aan te passen). Een andere mogelijkheid is een minimumvariant van de overheid. In dat geval kan wellicht een sterk 'uitgeklede versie' van het project doorgang vinden. De overheid kan hierop anticiperen door al in een vroeg stadium concreet te maken hoe een minimumvariant eruit ziet. Zowel het aflazen van het project als een minimumvariant betekenen een strop voor de overheid, maar zeker ook een strop voor de private partij die een grondpositie heeft ingenomen. Belangrijke vraag in dit verband is in welke mate de overheid zich aan een project (openlijk, ofwel in democratische zin) geëngageerd heeft. Twee aspecten die de onderhandelingsmacht van de overheid beperken spelen hierbij een rol: politieke standpuntbepalingen en de openbaarheid van bestuur.

Politieke standpuntbepalingen

(Lokale) politici willen vaak duidelijkheid geven over de prioriteiten van hun beleid. Het idee hierachter is dat dit duidelijkheid naar de samenleving geeft en dat mensen (en media) politici kunnen afrekenen op deze speerpunten. Er is echter ook een keerzijde van de medaille. Als een PPS-project tot speerpunt van lokale politiek wordt gebombardeerd, dan is het (zonder gezichtsverlies) niet goed meer mogelijk om een 'uitgeklede versie' van het project door een

minimumvariant te realiseren of het project af te blazen. De eigen onderhandelingsmacht wordt ondergraven (omdat één van de alternatieve mogelijkheden minder aantrekkelijk wordt gemaakt). Kortom: aan het uitroepen van een project tot politiek speerpunt zijn (onderhandelings)kosten verbonden.

Openbaarheid van bestuur

Een tweede aspect is de openbaarheid van bestuur. Dit is een aspect wat wettelijk geregeld is en daarom veel minder makkelijk door bestuurders kan worden beïnvloed. De wet impliceert dat voor een ordentelijke besluitvormingsprocedure verschillende stadia moeten worden doorlopen en dat de uitkomsten van de verschillende stadia openbaar gemaakt moeten worden. Voor de onderhandelingen tussen private en publieke partijen betekent dit vaak dat de overheid meer dan private partijen gebonden is aan eerdere besluiten. Nadeel van de wet is dat het in de praktijk van het onderhandelen een grote belemmering voor de overheid kan betekenen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het feit dat de overheid in haar begroting vaak al moet aangeven hoeveel ze voor een PPS project reserveert.

Door het creëren van alternatieven kan de overheid haar onderhandelingsmacht vergroten. De overheid is dan immers niet gedwongen om één bepaalde oplossing aangedragen door een onderhandelingspartner hoe dan ook te accepteren. Alternatieven zijn op verschillende manieren te creëren: (1) herdefiniëring van het projectplan kan de rol van private partijen beïnvloeden, (2) in sommige gevallen kan de overheid uitvoerders door middel van aanbesteding selecteren, en (3) alhoewel weinig aanlokkelijk, is tenslotte ook het afblazen van PPS een alternatief. Hiervoor is het van belang dat de overheid zich niet volledig vastlegt op doorgang van het project. De wens tot politieke standpuntbepaling en de plicht tot openbaarheid van bestuur kunnen dit laatste in de weg zitten.

5.2.2 Relatief geduld¹³

Bij de onderhandelingen speelt het relatieve geduld van de betrokken partijen een grote rol. De uitspraak 'Time is money' geldt voor iedereen, maar wat bij onderhandelen belangrijk is dat de éne partij meer verliest dan de andere partij bij uitstel (vertraging) van het project. Figuurlijk gesproken heeft de partij die het meeste verliest bij uitstel de slechtste onderhandelingspositie. De partij die het meeste geduld kan opbrengen, bereikt vaak het beste resultaat. Relatief geduld is vooral van belang als een grote informatie-ongelijkheid bestaat tussen de partijen. Zoals we in paragraaf 5.2.5 zullen bespreken, kan het door informatie-ongelijkheid lang duren voor de partijen bij elkaar komen. Voor partijen die snel tot een akkoord willen komen betekent informatie-ongelijkheid dat veel concessies moeten worden gedaan.

¹³ Het meest geciteerde artikel over dit onderwerp is Rubinstein (1982). Een goede inleiding is te vinden in Bierman en Fernandez (1998), hoofdstuk 7.

Het zal van project tot project verschillen welke partij het meeste geduld heeft. Vooralsnog lijken private partijen in het nadeel te zijn. De financiële kaders waarbinnen de private partijen opereren zijn vaak strakker en de tijdshorizon kleiner. Vooral in tijden van hoogconjunctuur zal het relatieve geduld van private partijen laag zijn: zij hebben dan immers vele mogelijkheden om andere projecten met hoge rendementen te ontwikkelen. Maar ook voor de overheid zijn de kosten van vertraging niet nul. Politici worden voor een beperkt aantal jaren, meestal vier, gekozen en willen in die voor PPS projecten korte tijdsspanne wat bereiken, omdat dit mede hun kansen op herverkiezing bepaalt. Het publiek is ongeduldig en wil vaak gelijk resultaat zien. Vooral als politici zich vastleggen op de doorgang van bepaalde projecten is elke vertraging bijzonder onwelkom (zie de vorige paragraaf).

Publieke partijen moeten echter niet over één kam geschoren worden. PPS kan voor een gemeente een manier zijn om onder langdurige aanbestedingsprocedures vandaan te komen en een snelle start te kunnen maken met een project. Gemeenten die vaak geconfronteerd worden met de dagelijkse problemen rond de plaatsen waar de Nieuwe Sleutel Projecten moeten komen, hebben vaak weinig tijd. Denk hierbij aan het Centraal Station in Rotterdam. Bij Sijtwende speelde dit argument ook een belangrijke rol. Het Rijk lijkt daarentegen veel meer geduld te hebben wat soms vertragend op het proces kan werken..

Ook het beeld bij private partijen ligt soms meer divers. De NS heeft vaak meer geduld dan andere private partijen omdat een belangrijke motivatie voor de NS om te participeren in een PPS-constructie het realiseren van waardevol vastgoed is. De NS beschikt echter veelal over alternatieve ontwikkelingslocaties, hetgeen haar onderhandelingspositie sterk maakt.

De overheid kan op twee manieren haar onderhandelingspositie versterken. Allereerst kan de overheid haar relatieve ongeduld temperen door vast te leggen dat politici alleen op bepaalde momenten zich kunnen uitspreken over de plannen en de onderhandelingen verder aan ambtenaren over te laten. Ambtenaren hebben vaak een langere adem (onder andere vanwege het feit dat ze een vaste aanstelling hebben) dan politici. Daarnaast kan de overheid haar onderhandelingspositie ook versterken door haar invloed op de snelheid waarmee private partijen kunnen opereren als 'wisselgeld' in de onderhandelingen te gebruiken. Zo heeft de overheid grote invloed op de snelheid waarmee gemeentelijke vergunningen en bestemmingsplanwijzigingen worden geregeld, plannen door de gemeenteraad worden geaccepteerd en allerlei procedurele en financiële belemmeringen die tussen overheden spelen worden opgelost (MIT procedure, koppelen van budgetten, etc.).

De onderhandelingspositie van de overheid is zwakker wanneer zij minder geduld heeft dan de onderhandelingspartners. De overheid kan haar relatieve ongeduld verkleinen door politici alleen op van tevoren vastgelegde momenten zich te laten uitspreken over de plannen. Ook kan de overheid haar onderhandelingspositie versterken door haar invloed op de snelheid waarmee private partijen kunnen opereren als 'wisselgeld' in de onderhandelingen te gebruiken. Dit zal in de praktijk evenwel niet altijd gemakkelijk zijn.

5.2.3 Duidelijkheid over de onderhandelingsstrategie

Bij de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken moeten zowel de overheid als de private partijen enige concessies doen. De vraag is wie de meeste concessies doet en wanneer het onderhandelingsresultaat vast staat (dat is: wanneer houden de onderhandelingen op)? 'Focal points' - in het oogspringende regels die gebruikt kunnen worden om gedrag wederzijds op elkaar af te stemmen - kunnen hierbij een belangrijke rol spelen, omdat elk resultaat van de onderhandelingen in zekere zin arbitrair is.¹⁴ Om het idee te verhelderen, citeren we Thomas Schelling¹⁵:

If we then ask what can bring their expectations into convergence and bring the negotiation to a close, we might propose that it is the intrinsic magnetism of particular outcomes... One has to have a reason for standing firmly on a position; and along the continuum of qualitatively undifferentiable positions one finds no rationale. The rationale may not be strong at the arbitrary "focal point", but at least it can defend itself with the argument "If not here, where"?

... If one needs to make a concession, he needs to control his adversary's expectations; he needs a recognizable limit to his own retreat. If one has been demanding 60 per cent and recedes to 50 per cent, he can get his heels in; if he recedes to 40 per cent, the other will assume that he has hit the skids and will keep sliding.

Bij 'focal points' in de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken kunnen we denken aan explicitering van doelen en randvoorwaarden die de overheid voor de NSP stelt (zie hoofdstuk 3 voor concrete overheidsdoelstellingen bij NSP). Een voorbeeld in dit verband is de 1% norm die landen zouden moeten hanteren bij het bepalen van hun budget aan ontwikkelingshulp. In de onderhandelingen over de allocatie van gelden aan ontwikkelingshulp vormt deze norm een belangrijk 'focal point'.

Een duidelijke onderhandelingsstrategie is niet alleen van belang voor effectief onderhandelen door de overheid, maar schept ook zekerheid bij de private partijen. Een duidelijke

¹⁴ De klassieke referentie is hier Schelling (1960), hoofdstuk 4.

¹⁵ Schelling (1960), pp. 70-71.

onderhandelingsstrategie maakt voor de private partijen helder waar wèl en waar niet over onderhandeld kan worden en wat wèl en wat niet acceptabel is. Hierdoor wordt het gedrag van de overheid voorspelbaarder. De beleidsrisico's nemen af, waardoor de investeringsbereidheid van private partijen toeneemt.

De gemeente heeft in een aantal projecten een dubbele pet op, namelijk die van de behartiger van het algemeen gemeentelijk belang en die van het gemeentelijk grondbedrijf. In sommige gevallen blijken deze twee petten goed samen te passen, zoals bij het project Sijtwende.

Het volgen van een duidelijke onderhandelingsstrategie is makkelijker als eenduidig vastligt wie er namens een deelnemende partij wat mag beslissen. Aangezien dit bij de overheid vaak veel diffuser ligt dan bij private partijen is de overheid hier in het nadeel. De overheid heeft immers gedeelde verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeente, binnen het Rijk (verschillende departementen zijn betrokken bij de NSP) en binnen een gemeente tussen ambtenaren, wethouders en de gemeenteraad. Om onduidelijkheid over competenties van Rijk en gemeente te voorkomen, kunnen beide overheden vóór het ingaan van de onderhandelingen hun respectievelijke verantwoordelijkheden in een overeenkomst vastleggen. Daarnaast kan het Rijk onduidelijkheid over competenties van departementen voorkomen door één Rijksonderhandelaar aan te stellen. In de praktijk is dat de HID van Rijkswaterstaat in de betreffende regio. De Rijksonderhandelaar vertegenwoordigt het ministerie van VROM, ministerie van Financiën, ministerie van Verkeer & Waterstaat en Rijkswaterstaat in de onderhandelingen. De gemeente kan natuurlijk ook één onderhandelaar aanstellen die uit naam van de gemeente praat met de private partijen. Het Rijk heeft in sommige gevallen zelfs drie petten. De drie betrokken ministeries hebben allen een eigen positie. Belangrijk in dit verband is dat de HID Rijks-waterstaat voldoende volmachten krijgt zodat zij met één gezicht naar buiten kan komen.

Duidelijkheid over de onderhandelingsstrategie kan leiden tot een beter onderhandelingsresultaat. De overheid kan hiervoor 'focal points' - signalen die het onderhandelingsproces richting geven - gebruiken. Deze duidelijkheid is gebaat bij een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Afspraken over competenties van gemeente en Rijk en het aanstellen van een gevolmachtigd onderhandelaar door gemeente en Rijk kan hiertoe bijdragen.

5.2.4 Vastleggen op procedures (commitment)¹⁶

Door zich vast te leggen op procedures kan de overheid proberen de onderhandelingen naar haar hand te zetten en tegelijk de beleidsrisico's voor private partijen verlagen. In de literatuur wordt dit het 'afgeven van commitment' genoemd.¹⁷ Door haar flexibiliteit in te perken geeft de overheid een duidelijk signaal aan de private partijen. Zo kan de private partijen bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt welke lijn de overheid volgt en dat er over bepaalde zaken niet te onderhandelen valt. Het afgeven van een commitment wordt in de onderhandelingsliteratuur ook wel 'brinkmanship' genoemd. 'Brinkmanship' kunnen we vertalen als 'crisisdiplomatie', ofwel tot het uiterste gaan. Zo kan de overheid in de onderhandelingen met private partijen over de verdeling van kosten en baten sterker komen te staan wanneer de eisen voor Rijkssubsidie ondubbelzinnig vastliggen. Over de eisen van toekenning van de subsidiegelden hoeft dan niet meer te worden onderhandeld. Een bekend voorbeeld van commitment is het achter zich verbranden van alle schepen door Cortes bij het binnenvallen van Mexico. Voor zijn soldaten was er geen weg meer terug.¹⁸

Wanneer het onduidelijk is wat voor de andere partij nog aanvaardbaar is, zit in een commitment-strategie ook een risico besloten. De overheid kan namelijk te weinig flexibel zijn door zichzelf te zeer te binden, waarna de andere partij de onderhandelingen afbreekt. Om bovengenoemd voorbeeld door te trekken: als het leger van Cortes niet sterk genoeg was geweest, dan hadden zelfs de na een nederlaag overgebleven soldaten geen kans meer op overleven gehad. Cortes zou dan zijn hand hebben overspeeld. Succesvol 'brinkmanship' vereist dus een goede inschatting van de bereidheid van de andere partij om in te schikken.¹⁹ Hieronder presenteren we drie manieren om commitment af te geven bij de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken.

(i) Gevolmachtigd onderhandelaar met instructies

Een onderhandelingsstrategie die zowel private als publieke partijen in de onderhandelingen over het projectplan kunnen volgen, is het inschakelen van een externe onderhandelaar met beperkte volmachten. Door als beslissende partij niet zelf de onderhandelingen te voeren is het

¹⁶ Thomas Schelling was de eerste die de strategische effecten van zelfbinding in kaart bracht. Zijn inzichten zijn nog steeds zeer de moeite waard, zie Schelling (1960), pp. 22 e.v.

¹⁷ Als Nederlandse tegenhanger voor de term 'afgeven van commitment' wordt soms de term 'zelfbinding' gebruikt.

¹⁸ Voor de strategische (speltheoretische) inzichten die met behulp van dit voorbeeld geïllustreerd kunnen worden, zie Dixit en Nalebuff (1991).

¹⁹ Dit hangt mede af van de redelijkheid van het commitment. Als de Rijksoverheid bijvoorbeeld stelt dat gemeenten altijd meerdere private partijen moet vragen een prijsopgave te maken voor de uitvoering van een projectonderdeel, dan lijkt dat een redelijke eis. Hierdoor is deze eis makkelijker te communiceren en ook te accepteren.

mogelijk de externe onderhandelaar bepaalde instructies mee te geven waar hij niet van mag afwijken. De andere partij weet dat er voorlopig geen akkoord komt als hij niet akkoord gaat met de instructies. Hij wordt dus min of meer voor het blok gezet. Tegelijk is voor hem het gedrag van de onderhandelingspartner veel voorspelbaarder. Als rancune geen rol speelt, dan zal hij waarschijnlijk instemmen wanneer het om redelijke voorstellen gaat. Zoals gezegd in paragraaf 5.2.3 is er voor elke NSP een Rijksonderhandelaar, de HID Rijkswaterstaat van de regio waarin het project uitgevoerd wordt.

(ii) Gevolmachtigd onderhandelingscoördinator

Een andere manier om commitment af te geven is door als groep een externe coördinator in te schakelen die elke partij kan afrekenen op een snelle voortgang van de onderhandelingen en/of de uitvoeringsfase. Door de coördinator de bevoegdheid te geven straffen op te leggen bij het niet nakomen van afspraken, leggen de partijen zich vast een snelle voortgang te bewerkstelligen. Vooralsnog lijkt voor de NSP een onderhandelingscoördinator met vergaande bevoegdheden een te sterke inperking van de flexibiliteit van de overheid.

(iii) Draaiboek voor onderhandelingen

Soms is het voor de overheid makkelijker om commitment af te geven dan voor private partijen. Dit heeft er mee te maken dat de overheid vaker met PPS projecten te maken heeft dan ieder van de private partijen afzonderlijk. Op dit moment geldt dat vooral voor Nederlandse private partijen. Het kan daarom goed zijn als de overheid voor het ingaan van de planvormingsfase een draaiboek zou opstellen waaraan zowel de gemeente als het Rijk zich houden.

In het draaiboek kan bijvoorbeeld worden opgenomen op welke moment de politiek zich uitspreekt over de plannen (zie ook paragraaf 5.2.2). Een andere mogelijkheid is het vastleggen van de procedure van financiële toezeggingen van het Rijk. In het draaiboek staat dan dat - onder bepaalde voorwaarden - niet kan worden getornd aan de gedane financiële toezeggingen. Daarnaast kunnen de criteria voor Rijkssubsidie worden geëxpliciteerd. Eén van de criteria zou tegenprestaties van private partijen kunnen zijn.²⁰ Met de criteria als 'stok' staat de overheid sterk in de onderhandelingen. Door het volgen van het draaiboek neemt tegelijk het beleidsrisico voor de private partijen af. De transparantie van het onderhandelingsproces neemt toe en de overheid legt zich vast op het nakomen van afspraken.

We zien het afgeven van commitment door het opstellen van een draaiboek in de praktijk terug. Bij de NSP Rotterdam CS en Den Haag Hoog Hage hebben Rijk en gemeente na afronding van

²⁰ Een voorbeeld hiervan op het terrein van de weginfrastructuur is de eis van de politiek dat private bijdragen een voorwaarde vormen voor doorgang van het project.

de verkenningsfase een concept-'overeenkomst voor planvorming' gesloten. In deze overeenkomst zijn de doelstellingen van het Rijk en de gemeente opgenomen, alsmede de randvoorwaarden (o.a. ruimtelijk kader), de toetsingscriteria voor financiële toezeggingen van het Rijk en de wijze waarop de partijen tijdens de planvormingsfase met elkaar samenwerken. Natuurlijk moet het draaiboek zo opgesteld zijn dat het de overheid zelf niet in de weg zit (zie paragraaf 5.2.1 voor het belang van flexibiliteit).

Door zichzelf vast te leggen op procedures kan de overheid aangeven wanneer zij over welk aspect wenst te onderhandelen. Hierdoor kan zij haar onderhandelingsruimte benutten. Bovendien nemen de beleidsrisico's voor private partijen af, omdat de overheid zich vastlegt. Het afgeven van commitment vereist een goede inschatting van de inschikkelijkheid van de onderhandelingspartners. Als de overheid namelijk te weinig flexibel is, kan de andere partij de onderhandelingen afbreken, wat juist leidt tot vertraging. Middelen om commitment af te geven zijn: (1) aanwijzen van een gevolmachtigd onderhandelaar die onderhandelingsinstructies van de overheid meekrijgt, (2) met alle andere partijen aanstellen van een gevolmachtigd coördinator van de onderhandelingen die alle partijen kan afrekenen op hun inzet, en (3) het opstellen van een draaiboek waaraan overheden zich houden tijdens de onderhandelingen en waar private partijen deze overheden ook op kunnen aanspreken.

5.2.5 Informatie-ongelijkheid

Bij aanvang van het project zijn de partijen niet volledig bekend met de mogelijkheden, plannen en voorkeuren van elkaar. Er is dus sprake van wederzijdse informatie-ongelijkheid. Door informatie-uitwisseling kunnen de partijen tot een gezamenlijk projectplan komen en onderlinge afspraken maken over de verdeling van kosten, baten en risico's. We gaan hieronder in op twee problemen die samenhangen met informatie-uitwisseling tussen partijen. Daarnaast is het natuurlijk zo dat private en publieke partijen expertise kunnen inhuren die een second opinion verschaft over de betrouwbaarheid van de informatie die de andere partij verstrekt.

(i) Hold-up probleem bij informatie-uitwisseling

Vooraf in de planvormingsfase (maar deels ook bij het maken van uitvoeringsafspraken) kunnen de partijen door informatie-uitwisseling een beeld krijgen van de mogelijkheden van samenwerking. Het gaat er bijvoorbeeld om duidelijk te krijgen hoe investeringen in vastgoed rond het station goed zijn te combineren met investeringen in openbare ruimte. Een partij kan echter informatie van een andere partij gebruiken om een individueel beter onderhandelingsresultaat te behalen. Als een partij bijvoorbeeld verneemt dat de overheid aanpassing van een privaat projectonderdeel hoog waardeert, kan zij op basis van deze informatie proberen daar veel prestaties van de overheid tegenover te zetten. Vanwege de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag kunnen de partijen weinig geneigd zijn tot

informatie-uitwisseling. In dat geval is sprake van een dubbel hold-up probleem zoals we dat hebben behandeld in paragraaf 4.5.2.

Om de bereidheid tot informatie-uitwisseling te vergroten, zullen zowel de overheid als de private partijen van elkaar geloofwaardige verzekeringen moeten krijgen over hun coöperatieve opstelling in de onderhandelingen. Het is daarbij niet voldoende om "gewoon" af te spreken alle relevante informatie uit te wisselen. Eén manier waarop de overheid de prikkel om informatie achter te houden kan verkleinen, is door concurrentie te introduceren. Er ontstaat dan een 'knip' tussen de planvormingsfase en de fase van onderhandelen over uitvoeringsafspraken. Vanwege de angst om niet geselecteerd te worden, zal een private partij eerder geneigd zijn informatie te verschaffen. Ook kan de overheid contra-expertise uitvoeren naar aspecten waar private partijen een informatie-voorsprong hebben (bijvoorbeeld om bepaalde prognoses te verifiëren). Tenslotte kunnen de partijen er naar streven de taken te verdelen in lijn met de verdeling van informatie. De mogelijkheid voor niet-coöperatief gedrag is dan kleiner. Bevoegdheden en informatie voor het uitoefenen daarvan sluiten immers op elkaar aan.

(ii) Informatie-uitwisseling en onderhandelingsstijd²¹

Bij de onderhandelingen over uitvoeringsafspraken zijn de partijen vaak beperkt op de hoogte van elkaars voorkeuren. Een voorbeeld is dat een potentiële koper van een huis niet weet wat de verkoper minimaal voor het huis wil hebben en de verkoper niet weet wat de koper maximaal bereid is uit te geven. De onderhandelingspartners weten dus van elkaar niet welke waarde zij toekennen aan het te verhandelen object. De waarde van het object kan zelfs onbekend zijn voor de partij die voorstelt om er over te onderhandelen. Bij de NSP speelt dit nadrukkelijk een rol als het gaat om het begrip ruimtelijke kwaliteit. De waarde van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit is vaak moeilijk vast te stellen. Daardoor is het niet duidelijk welke waarde de overheid eraan hecht en in welke mate de private partijen ervan profiteren.

Uit de literatuur is bekend dat informatie-ongelijkheid kan leiden tot vertragingen in de onderhandelingen. Partijen weten niet goed waartoe de ander bereid is en proberen elkaar uit. Eerst worden voorzichtige biedingen gedaan die alleen partijen met een zeer hoge waardering zullen accepteren. In een later stadium worden meer concessies gedaan om tot elkaar te komen. Hoe groter de informatie-ongelijkheid, hoe langer dit proces kan duren. Uit recente voorbeelden van PPS projecten weten we dat het onderhandelingsproces bijzonder lang kan duren. Voor

²¹ Er is veel theoretische literatuur over onderhandelen met éézijdige asymmetrische informatie. De eerste artikelen hierover zijn van Fudenberg en Tirole (1983) en Sobel en Takahashi (1983). Een toepassing van deze literatuur op de Nederlandse grondonteigeningsprocedure is te vinden in Janssen et al. (1996). Een goede inleiding is te vinden in Bierman en Fernandez (1998), hoofdstuk 16.

partijen die snel tot een akkoord willen komen betekent informatie-ongelijkheid dat veel concessies moeten worden gedaan (zie paragraaf 5.2.2).

De overheid kan het onderhandelingsproces versnellen door signalen te geven over haar eigen voorkeuren. Zo kan de overheid besparen op onderhandelingskosten. Soms gaat het afgeven van signalen onbewust. Private partijen leiden dan uit acties van de overheid af over welke informatie zij beschikt (andersom is dit natuurlijk ook het geval). Soms is het ook goed om hierop te anticiperen en bewust signalen af te geven. Zo is het opnemen van de rechtbank en het belastingkantoor in het Kop van Zuid project in Rotterdam een duidelijk signaal naar private partijen dat de overheid dit project zeer serieus neemt (overheid als 'launching customer'). Het signaal is in dit geval geloofwaardig, omdat de overheid deze beslissing moeilijk weer kan terugdraaien (zie paragraaf 4.5.1 over de overheid als betrouwbare partner). Private partijen kunnen er van uit gaan, dat de overheid er alles aan zal doen om er een hoogwaardig project van te maken. Ook investeringen in openbare ruimte kunnen zo'n signaal vormen (CPB, 2000, p.93). Als een dergelijk signaal positieve reacties van private partijen genereert, loont het de moeite het signaal af te geven. Ook private partijen kunnen signalen geven aan de overheid, bijvoorbeeld door in een vroeg stadium toekomstige exploitanten van te realiseren kantoorlocaties te contracteren.

De mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag in de onderhandelingen kan leiden tot een hold-up probleem bij informatie-uitwisseling. Het bevorderen van concurrentie kan de prikkel tot het delen van informatie vergroten. Daarnaast kunnen de partijen de informatie-ongelijkheid verkleinen door bevoegdheden in lijn met het bezit van informatie te verdelen en contra-expertise uit te voeren. Informatie-ongelijkheid over voorkeuren kan leiden tot vertraging bij de onderhandelingen. Het afgeven van signalen (bijvoorbeeld overheidsinvesteringen in het plangebied) kan partijen sneller tot elkaar brengen.

5.2.6 Conclusie anticiperen op niet-coöperatief gedrag vóór contractafsluiting

We besluiten deze paragraaf door bovengenoemde vijf factoren die een rol spelen bij het anticiperen op niet-coöperatief gedrag vóór contractafsluiting in samenhang te bespreken. Om het overzicht te bewaren zetten we in onderstaande tabel de besproken manieren om (de mogelijkheden en de prikkels tot) niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting van private partijen en van de overheid zelf te beperken kort onder elkaar. We geven daarbij tevens aan in welke fase de betreffende deel-oplossing speelt.

Tabel 5.1 Deel-oplossingen gericht op voorkomen van niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting

Aangrijpingspunt	Ideeën voor concrete invulling	Fase
Onderhandelingsruimte vergroten door creëren flexibiliteit	Ruimte laten voor veranderingen in projectplan	Planvorming (flexibel plan), uitvoeringsafspraken
	(Aankondigen van) competitieve selectie van uitvoerders	Vóór ingaan planvorming
	Dreigen met afblazen project / minimumvariant	Planvorming (minimumvariant definiëren), uitvoeringsafspraken
Onderhandelingsruimte creëren door vergroten relatief geduld	Overeenkomst over momenten waarop politici zich kunnen uitspreken over plannen	Vóór ingaan planvorming
	Invloed overheid op voortgang gebruiken als 'wisselgeld' in onderhandelingen	Uitvoeringsafspraken
Duidelijkheid creëren over onderhandelingsstrategie	'Focal points' gebruiken	Uitvoeringsafspraken
	Overeenkomst over verdeling verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeente en binnen overheden	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
	Aanstellen gevolmachtigd onderhandelaar	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
Zich vastleggen op procedures (commitment)	Aanstellen gevolmachtigd onderhandelaar met instructies	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
	Instellen gevolmachtigd onderhandelingscoördinator	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
	Draaiboek van gemeente en Rijk voor samenwerking (beslissingsmomenten, politici, procedure financiële toezeggingen, criteria Rijkssubsidie)	Vóór ingaan van planvorming
	Signalen geven over voorkeuren overheid (bijvoorbeeld Overheid als 'launching customer')	Planvorming
Informatie-ongelijkheid verkleinen	(Aankondigen van) competitieve selectie van uitvoerders	Vóór ingaan van planvorming
	Verdeling van uitvoeringstaken	Uitvoeringsafspraken
	Contra-expertise uitvoeren	Fact finding

Het volgen van een duidelijke onderhandelingsstrategie lijkt in alle gevallen een goede manier om problemen voor contractafsluiting te voorkomen. Verschillende andere deel-oplossingen zoals die in de tweede kolom van de tabel zijn genoemd, kunnen elkaar echter tegenwerken. In

dat geval moet de overheid een afweging maken tussen toepassing van verschillende deel-oplossingen. Hieronder trekken we conclusies en gaan we in op afwegingen waar de overheid voor staat wanneer het gaat om anticiperen op de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag voor contractafsluiting.

(i) Volgen van een duidelijke onderhandelingsstrategie

Het scheppen van duidelijkheid over de onderhandelingsstrategie kan de onderhandelingen vlotter doen verlopen (paragraaf 5.2.3). Een duidelijke onderhandelingsstrategie is gebaat bij heldere 'focal points' die het onderhandelingsproces richting geven en duidelijkheid over verantwoordelijkheden. Het ligt daarom voor de hand vooraf afspraken te maken tussen overheden en één onderhandelaar aan te stellen die uit naam van de overheid spreekt.

(ii) Afweging tussen het creëren van alternatieven (flexibiliteit) en het vastleggen op procedures (commitment)

Aan de ene kant krijgt de overheid meer onderhandelingsruimte als zij flexibiliteit creëert in de samenwerking met private partijen, aan de andere kant kan de overheid door inperking van haar flexibiliteit (i) beleidsrisico's voor private partijen verlagen en (ii) de onderhandelingen meer naar haar hand zetten. Dit betekent dat de overheid bij het creëren van alternatieven moet afwegen of daarmee de voordelen van een beperkte flexibiliteit niet teniet worden gedaan. Het omgekeerde geldt natuurlijk bij het afgeven van commitment. Te veel flexibiliteit schept een te grote onzekerheid bij private partijen, wat hun investeringsbereidheid verlaagt. Zo kan het introduceren van concurrentie de onzekerheid bij private partijen toenemen. Te veel commitment betekent echter dat de overheid haar hand overspeelt, wat slechts zal resulteren in vertraging.

Factoren die voor de overheid van invloed zijn op deze afweging zijn onder meer:

- *Ervaring en reputatie van de overheid met PPS bij Combinatieprojecten.* Als het proces van verkenning tot realisatie nog relatief onbekend is en de reputatie van de overheid slecht, dan is het voor de overheid belangrijk om commitment af te geven. De hoge beleidsrisico's die dit type projecten omgeven, nemen dan af.
- *Politieke zekerheid omtrent doorgang van het project.* Bij grote zekerheid omtrent doorgang van het project (bijvoorbeeld door politieke stellingname of vergevorderde besluitvormingsprocedures) kan het aantrekkelijk zijn nog enige flexibiliteit te creëren.
- *Inschikkelijkheid van private partijen.* Als de inschikkelijkheid groot is kan de overheid makkelijker commitment afgeven. De inschikkelijkheid van de private partijen wordt onder meer bepaald door hun flexibiliteit. Als een private partij weinig alternatieve opties heeft buiten het NSP, dan is zijn inschikkelijkheid ook groter.
- *Relatie-specifieke investeringen.* Hier gaan we in paragraaf 5.3 op in.

(iii) Afweging tussen geduld tonen en snel beslissen

Wanneer de overheid weinig geduld heeft in de onderhandelingen is zij gedwongen om sneller concessies te doen. Private partijen zullen het ongeduld van de overheid proberen te gebruiken. Geduld hebben is van belang voor een goed onderhandelingsresultaat. De overheid zal geduld betonen echter wel af moeten wegen tegen de signaalfunctie van snelheid van besluitvorming. Private partijen kunnen snelle besluitvorming opvatten als signaal van serieus commitment. Is dit het geval en is de kans groot dat private partijen gepast reageren (ofwel concessies doen), dan is een snelle beslissing op een deelaspect in het begin van de onderhandelingen gewenst.

Een factor die van invloed is op deze afweging is de mate van onzekerheid tussen de overheid en de private partijen. Als deze groot is, dan is het geven van signalen aan private partijen van groot belang. Zoals gezegd kan snelheid van besluitvorming zo'n signaal zijn in de onderhandelingen.

(iv) Afweging tussen vrijgeven en vasthouden van informatie

Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gesteld, kunnen private en publieke planonderdelen door informatie-uitwisseling beter op elkaar worden afgestemd. Ook kan tijdens de onderhandelingen het geven van informatie in de vorm van signalen voordelen hebben, omdat de partijen eerder tot elkaar komen. Als de mogelijkheden tot niet-coöperatief gedrag groot zijn, kan de overheid zich echter beter niet volledig 'blootgeven'. De private partijen kunnen dan hun informatieachterstand ten opzichte van de overheid verkleinen, terwijl ze hun informatievoorsprong op andere gebieden behouden. Zij hebben een prikkel om deze voorsprong te gebruiken in de onderhandelingen. De voordelen van informatie vrijgeven moet de overheid dus afwegen tegen de mogelijke nadelen ervan.

Een factor die van invloed is op de afweging is de mate waarin er een evenwicht in belangen bestaat tussen de partijen. Als de belangen van een onderhandelingspartner sterk afwijken van de belangen van de overheid, dan heeft de private partij een sterkere prikkel om alle informatie van de overheid in zijn voordeel te gebruiken. De afweging tussen informatie achterhouden en vrijgeven zal eerder in het voordeel van het laatste doorslaan als de verschillende onderhandelingspartners op één lijn zitten.

5.3 Anticiperen op niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting

De overheid en private partijen hebben ook te maken met de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting. Zoals gesteld in paragraaf 4.5, kunnen de partijen het contract niet volledig sluitend maken. De angst dat andere partijen deze ruimte in hun eigen voordeel zullen gebruiken, leidt tot het hold-up probleem: de investeringsbereidheid van partijen neemt af naarmate de baten van de investeringen slechter beschermd zijn tegen de mogelijkheid van

niet-coöperatief gedrag in de realisatiefase. Voor de NSP is het (ex ante) hold-up probleem groot, omdat niet alle toekomstige ontwikkelingen goed zijn te voorzien (vanwege de lange looptijd van de projecten) en de partijen in sterke mate 'tot elkaar veroordeeld' zijn (vanwege 'zittende partijen'). De mogelijkheid van misbruik van de situatie doet zich vooral voor als de rol van een partij niet makkelijk kan worden geherdefinieerd dan wel door een andere partij vervangen (zie paragraaf 5.2.1).

De overheid kan op het hold-up probleem anticiperen door de mogelijkheden en prikkels tot niet-coöperatief gedrag van private partijen - maar ook van de overheid zelf - te beperken. Het laatste is van belang, omdat er een positief signaal van uit gaat naar de andere partijen. Wanneer bijvoorbeeld de overheid het minder aantrekkelijk maakt om zich niet coöperatief op te stellen (bijvoorbeeld door zichzelf te committeren aan realisatie van het projectplan), dan is het voor de andere partijen ook waarschijnlijker dat de overheid voor een coöperatieve strategie zal kiezen. Adequaat anticiperen voorkomt niet alleen problemen in de realisatiefase, maar kan ook leiden tot een grotere investeringsbereidheid in de fasen van planvorming en uitvoeringsafspraken. In deze paragraaf gaan we in op een aantal (partiële) oplossingen die in de literatuur worden besproken. In de concluderende paragraaf 5.3.6 behandelen we deze deel-oplossingen in samenhang en komen we tot een aantal afwegingen voor de overheid.

5.3.1 Opknippen van het project

Door het project op te knippen kunnen de partijen het hold-up probleem verkleinen. Verschillende manieren van opknippen zijn mogelijk. Allereerst kunnen parallelle deelprojecten worden ontwikkeld. De overheid maakt dan op deelproject-niveau afspraken met private partijen. Daarnaast is opknippen over de tijd mogelijk. De overheid kan de realisatie van een (deel)project faseren (zoals bijvoorbeeld het geval bij de doorstart van het Utrecht Centrum Project). Ook kunnen de partijen er bijvoorbeeld voor kiezen om de deelprojecten zo te plannen dat verschillende partijen om en om aan zet zijn.

Door het opdelen van het project zijn de baten van alle investeringen in het project 'versnipperd' over partijen en fasen. Een partij heeft daarom minder voordeel van niet-coöperatief gedrag. Hij kan immers slechts de baten van een deelinvestering naar zich toetrekken. Tegelijkertijd nemen de kosten van niet-coöperatief gedrag toe. Er bestaat grote kans dat als een partij zich niet coöperatief opstelt, andere partijen van vervolginvesteringen afzien. Mogelijke voordelen van de investeringen voor anderen kunnen dan niet worden gerealiseerd. Door opknippen van het project nemen dus niet alleen de baten van niet-coöperatief gedrag af maar stijgen ook de kosten ervan. Hierdoor neemt ook de neiging tot niet-coöperatief gedrag af.²² Voorbeelden van dit soort

²² Zie bijvoorbeeld Dixit en Nalebuff (1991), pp. 157-8.

oplossingen zijn te vinden in veel soorten contractuele relaties. In de bouw is het bijvoorbeeld heel gebruikelijk van tevoren af te spreken de totale aanneemsom in termijnen uit te betalen, nadat bepaalde diensten zijn geleverd.

Een bijkomend voordeel van het opknippen in deelprojecten is dat het hele project overzichtelijker wordt en de individuele bijdragen daaraan makkelijker te verifiëren. Het opknippen kan ook de snelheid van besluitvorming en uitvoering bevorderen. De overheid kan bijvoorbeeld met één partij alvast tot een akkoord komen of een partij kan alvast beginnen met realisatie van de eerste fase.

Opknippen van het project door het ontwikkelen van deelprojecten of faseren van het project over de tijd verkleint het hold-up probleem. De baten van opportunistisch gedrag zijn lager, omdat nog slechts de baten van een deelinvestering zijn toe te eigenen. Daarnaast zijn de kosten van niet-coöperatief gedrag groter, omdat het kan leiden tot annulering van vervolginvesteringen met daarbij behorende voordelen.

5.3.2 Reputatie van overheid en private partijen

Een andere manier om de prikkel tot niet-coöperatief gedrag in de realisatiefase te verkleinen, is door zelf als overheid een reputatie van coöperatieve partner op te bouwen en alleen in zee te gaan met private partijen die ook een reputatie hoog te houden hebben. Als partijen zich vaak niet-coöperatief opstellen, verliezen ze hun reputatie. Aan het verlies van reputatie zijn vaak aanzienlijke kosten verbonden. De (korte termijn) baten van niet-coöperatief gedrag wegen vaak niet op tegen de lange termijn kosten die aan het verlies van een reputatie verbonden zijn. Reputatie kunnen we zien als een vorm van commitment die een partij aantrekkelijker maakt als onderhandelingspartner. Door het inzetten van hun reputatie schrijven de partijen een zogenaamd 'impliciet contract', wat mede basis van vertrouwen vormt voor de samenwerking (zie ook paragraaf 4.5). Zo'n impliciet contract is in feite een afspraak die niet op papier staat. Betrokkenen hebben herhaalde interacties met elkaar, zodat reputatie-effecten ertoe leiden dat het impliciete contract nageleefd wordt.

Zoals gezegd in paragraaf 4.5.1 zijn de prikkels om een reputatie op te bouwen voor de overheid als partij niet groot. Reputatie kan echter wel van groot belang zijn voor personen binnen de overheid. De werking van het reputatiemechanisme voor de overheid is te verbeteren door bekende personen uit het overheidsapparaat in te zetten bij de onderhandelingen. We kunnen bijvoorbeeld denken aan een burgemeester van een grote stad die het project 'trekt'.

Het opbouwen van de eigen reputatie en het selecteren van partners met een sterke reputatie verkleint de prikkel tot niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting. De kosten van niet-coöperatief gedrag zijn hoog, omdat reputatieverlies – zeker op lange termijn – tot een slechtere marktpositie leidt. De werking van het reputatiemechanisme voor de overheid kan verbeteren door de reputatie van een bekend persoon uit het overheidsapparaat afhankelijk te maken van succes van het project.

5.3.3 Instellen van geschillencommissie

Het instellen van een geschillencommissie is ook een manier om het hold-up probleem te voorkomen. De commissie heeft vergaande bevoegdheden om geschillen die na contractafsluiting ontstaan op te lossen. Dit geeft de bij het project betrokken partijen de zekerheid dat voorkomende geschillen op vooraf vast te leggen criteria worden behandeld. De kosten die het instellen een dergelijke commissie met zich meebrengt moeten worden afgewogen tegen de mogelijke baten ten opzichte van de mogelijkheid juridische stappen te ondernemen.

Hierbij is het van belang dat de partijen vooraf duidelijk afspreken dat de grootste beslissingsmacht in geval van een geschil ligt bij de partij die de grootste relatie-specifieke investeringen doet.²³ Deze partij heeft immers het meest te verliezen bij niet-coöperatief gedrag van anderen. Iedereen heeft er baat bij dat deze partij het meest beschermd wordt, omdat anders het risico dreigt dat hij afziet van de benodigde investeringen.²⁴

Het instellen van een geschillen commissie - met relatief veel invloed van partijen die veel relatie-specifieke investeringen doen - kan het hold-up probleem verkleinen. De partijen leggen zich vooraf vast op behandeling van geschillen die later kunnen ontstaan op basis van specifieke criteria.

5.3.4 Inrichten van projectorganisatie

Een vierde manier om het hold-up probleem te ondervangen is het ontwerpen van een nieuwe organisatiestructuur voor de realisatiefase. Bij volledige integratie maken de betrokken partijen niet langer onafhankelijk beslissingen, maar zijn onderdeel van een groter geheel en er is geen reden voor de grotere organisatie zich zelf 'op te houden'. Met andere woorden: de

²³ Zie ook Bovenberg en Teulings (1999), pp. 71 e.v.

²⁴ Dit maakt ook dat een enkelzijdig hold-up probleem eenvoudiger is op te lossen dan een dubbel hold-up probleem. Bij een enkelzijdig hold-up probleem kan immers alle beslissingsmacht in handen van de partij gelegd worden die de investeringen maakt.

belangentegenstellingen tussen de partijen worden opgelost door ze op te laten gaan in een nieuw, gezamenlijk verband.

Volledige integratie van partijen is echter niet altijd wenselijk en zelfs uitgesloten als het om de overheid gaat. Vermeden moet immers worden dat de overheid commerciële risico's gaat lopen. Een alternatief is het vormen van een strategische alliantie.²⁵ Zo kunnen de betrokken partijen voor de duur van het PPS-project een overkoepelende projectorganisatie in het leven roepen die alle beslissingen neemt en vervolgens taken kan uitbesteden aan zowel publieke als private partijen. De precieze bevoegdheden van de betrokken partijen moeten natuurlijk goed uitgedacht worden. Vanwege de economische invalshoek van dit rapport gaan we niet in op de voor- en nadelen van verschillende juridische constructies.

Een voorbeeld van een projectorganisatie is de joint-venture tussen de gemeente Nijmegen en ING Vastgoed in het kader van PPS-project 'Mariënborg'. De joint-venture heeft de vorm van een vennootschap onder firma. Firmanten zijn twee BV's, die in handen zijn van respectievelijk de gemeente en ING. Beide partijen hebben zich verplicht alle aandelen in hun BV te houden gedurende de overeenkomst. De v.o.f. neemt voor eigen rekening en risico de realisatie ter hand van het project (Van Beers, 2000). In Rotterdam wordt een gezamenlijke exploitatiemaatschappij opgericht, waarbij iedere partij zijn belang inbrengt. Bij Sijtwende is sprake van een gezamenlijke Sijtwende BV.

Het inrichten van een projectorganisatie kunnen het hold-up probleem verkleinen. Door de partijen samen te laten werken in een nieuwe organisatie worden belangentegenstellingen verminderd.

5.3.5 Vermijden relatie-specifieke investeringen

Een laatste mogelijkheid om het hold-up probleem te verkleinen is dat alle betrokken partijen proberen zo lang mogelijk (en zo vaak mogelijk) investeringen te doen die alternatief aanwendbaar zijn. De baten van deze investeringen zijn dan in beperktere mate beïnvloedbaar door andere partijen. De overheid kan bijvoorbeeld een weg zo aanleggen dat het gebruik ervan niet zeer sterk wordt beïnvloed door de vestiging van één specifieke partij. Als investeringen nog goed alternatief aanwendbaar zijn, is het risico uitgebuit te worden niet aanwezig en kan het hold-up probleem zich niet voordoen.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Baron en Besanko (1999).

Ontstaan van het hold-up probleem kan de overheid voorkomen door het vermijden van relatie-specifieke investeringen.

5.3.6 Conclusie anticiperen gedrag na contractafsluiting

Het implementeren van de partiële oplossingen voor het hold-up probleem is niet 'gratis'. Soms werken partiële oplossingen elkaar tegen. De overheid zal dan de voor- en nadelen van toepassing van een bepaalde oplossing tegen elkaar moeten afwegen. In deze concluderende paragraaf gaan we op vier afwegingen nader in. Aan één oplossing kleven weinig negatieve aspecten, namelijk het opbouwen van de eigen reputatie dan wel het selecteren van partners met een sterke reputatie.

Tabel 5.2 Deel-oplossingen gericht op voorkomen van niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting

Aangrijppingspunt	Ideeën voor concrete invulling	Fase
Creëren van flexibiliteit binnen het project	Opknippen in deelprojecten	Planvorming, uitvoeringsafspraken
	Fasering project over de tijd/gefaseerde planning afzonderlijke deelprojecten over de tijd	Uitvoeringsafspraken
'Impliciet contract' gebruiken	Opbouwen van reputatie als betrouwbare partner	Over meerdere PPS projecten
	Betrekken van 'leiderschapsfiguur' uit overheidsapparaat	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
	Selecteren van partners met sterke reputatie	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
Zich vastleggen op procedures (commitment)	Instellen van geschillencommissie Draaiboek vaststellen	Vóór het maken van uitvoeringsafspraken
Belangentegenstellingen opheffen	Inrichten projectorganisatie	Uitvoeringsafspraken
Alternatieve aanwendbaarheid investeringen ('regret'-karakter)	Vermijden van relatie-specifieke investeringen	Planvorming

(i) Reputatie van overheid en private partijen

Het opbouwen van de eigen reputatie en het selecteren van partners met een sterke reputatie verkleint de prikkel tot niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting. De kosten van niet-coöperatief gedrag zijn voor private partijen hoog, omdat reputatieverlies - zeker op lange termijn - tot een slechtere marktpositie leidt.

(ii) Afweging tussen opknippen in deel-projecten en integrale ontwikkeling

Aan de éne kant verkleint het opknippen van het NSP in deelprojecten de mogelijkheden tot niet-coöperatief gedrag na contractafsluiting. Aan de andere kant gaat het opknippen ten koste van de voordelen van scope-optimalisatie: het beperkt de mogelijkheden voor uitruil van prestaties tussen de partijen. Dit impliceert een afweging tussen opknippen en integrale ontwikkeling. De keuze zal afhangen van de mate waarin de deelprojecten met elkaar verweven zijn. Als deelprojecten min of meer zelfstandig gedefinieerd kunnen worden, dan verdient het aanbeveling dat te doen. Zo bleek bij het Utrecht Centrum Project dat de ontwikkelingen op het Jaarbeursterrein als afzonderlijk deelproject van het hele NSP kon worden gezien. Als de synergie tussen deelprojecten groot is, dan gaat er te veel verloren door het opknippen van een project.

(iii) Afweging tussen kosten en baten van geschillencommissie

Een geschillencommissie kan weliswaar vooraf de kosten van toekomstige onderhandelingen drukken, maar gaat zelf ook gepaard met kosten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het selecteren en aanstellen van commissieleden die bovendien ook in functie zijn als het project prima verloopt. Vraag is of de kosten die met zo'n commissie samenhangen binnen de perken gehouden kunnen worden. Een mogelijkheid is in een vroeg stadium (als alle goede intenties zijn uitgesproken) mensen in een geschillencommissie te benoemen en de bevoegdheden van die commissie vast te leggen en de leden te betalen naar mate er meer geschillen zijn. Dit heeft het voordeel dat op het moment dat er geschillen zijn, er niet meer over leden en taken geruzied kan worden en dat de kosten binnen de perken blijven als het project inderdaad goed loopt.

(iv) Afweging tussen kosten en baten van projectorganisatie

Door de beslissingsbevoegdheden op een ander niveau dan die van de betrokken partijen te laten plaatsvinden, kan het hold-up probleem omzeild worden. Het inrichten en weer opheffen van een nieuwe organisatie-structuur voor het project gaat natuurlijk met de nodige kosten gepaard. De effectiviteit van een projectorganisatie lijkt negatief samen te hangen met het aantal partijen dat er in deelneemt en ook de verschillen tussen deze partijen qua belangen en bedrijfscultuur. Zo is het brede samenwerkingsverband tussen gemeente en private partijen bij het Utrecht Centrum Project hierop vastgelopen. Een overheid zal zich moeten afvragen of de voordelen van een alliantie met private partijen in de vorm van een grotere investeringsbereidheid van partijen opweegt tegen de kosten. Resultaat van deze afweging kan ook zijn dat voor een slankere projectorganisatie wordt gekozen dan in eerste instantie beoogd of dat met minder private partijen wordt samengewerkt. Ook kan het aanbeveling verdienen mensen in een projectorganisatie te kiezen die niet als gedelegeerde van publieke of private partijen gezien kunnen worden. Op deze manier kunnen de verschillen in bedrijfscultuur ook geminimaliseerd worden.

(v) Afweging tussen creëren van flexibiliteit en commitment

Het zo lang mogelijk alternatief aanwendbaar houden van investeringen betekent dat een partij meerdere mogelijkheden open houdt en dus minder snel uitgebuit kan worden. Ook fasering over de tijd van investeringen kan de flexibiliteit verhogen. Risico van een dergelijke strategie is dat er een signaal van kan uitgaan dat een partij zich niet wil committeren en dat ook andere partijen wachten met het doen van noodzakelijke investeringen. Er is hier dus weer sprake van een afweging tussen flexibiliteit en zelfbinding. In de praktijk kan een partij opties proberen open te houden en alert zijn op de reacties van de andere partijen. Als gemerkt wordt dat de andere partijen zeer afwachtend reageren, moet voor meer zelfbinding worden gekozen; is dat niet zo, dan kunnen de opties (voorlopig) nog open gehouden worden.

5.4 Conclusies

Door de mogelijkheden tot niet-coöperatief gedrag van de overheid en private partijen te verkleinen, zijn de partijen beter in staat de voordelen van PPS ook daadwerkelijk te realiseren. Zoals we in dit hoofdstuk hebben laten zien, heeft de overheid hiervoor verschillende instrumenten tot haar beschikking. Vaak zal zij voor afwegingen staan, omdat het gebruik van instrumenten met negatieve neveneffecten gepaard gaat. De mogelijkheden voor niet-coöperatief gedrag zijn daarom nooit tegen aanvaardbare kosten helemaal uit te bannen. Zo kunnen we bijvoorbeeld een zeker voordeel uit informatievoorsprong van private partijen zien als de 'prijs van PPS'. Per project zal de keuze voor PPS afhangen van het verschil tussen deze 'prijs van PPS', inclusief transactiekosten, en de mogelijkheden tot het realiseren van de voordelen van PPS.

Deel 4 Vormgeving van de overheidsrol

We hebben bepaald wat mogelijke redenen zijn voor een rol van de overheid bij de NSP. Ook zijn we ingegaan op de kansen en risico's aan uitvoeringsvarianten. Nu kunnen we ingaan op de vraag hoe de overheid haar doelstellingen het best kan realiseren. We maken onderscheid naar gemeente en Rijk. Voor beide overheden geven we aan waar aan zij moeten denken bij de uitvoering van hun taken. Daarvoor maken we checklists voor Rijk en gemeente. We maken geen checklist voor private partijen. Dit komt voort uit het feit dat dit een onderzoek is met het oog op beleid. Dat impliceert uiteraard niet dat private partijen de enige partijen zijn die zich niet coöperatief kunnen gedragen.

6 Relatie tussen Rijk en gemeente

6.1 Inleiding

Tot nog toe hebben we gesproken over 'de overheid' als vertegenwoordiger van maatschappelijke belangen. In dit hoofdstuk gaan we in op de relatie tussen het Rijk en de gemeenten bij de NSP. We gaan eerst in op de taken van de gemeente bij de NSP en besteden dan aandacht aan de taken van het Rijk. We laten zien, dat het Rijk niet alleen een autonome rol heeft bij de NSP, maar mogelijk ook een coördinerende en toezichhoudende rol ten aanzien van de gemeenten. Tenslotte gaan we in op de gezamenlijke afweging waarvoor het Rijk en de gemeente staat vóór het aangaan van PPS.

Voordat we de verschillende rollen bespreken gaan we in op de onderlinge relatie tussen Rijk en gemeente. Deze relatie is belangrijk omdat PPS arrangementen bij NSP niet gebaat zijn met extra complicerende factoren. Het is zaak dat verschillende lagen van de overheid het onderling eens zijn over beleidsdoelen, taken en verantwoordelijkheden. Vandaar dat bij NSP het een goed idee kan zijn wanneer de verschillende publieke partijen het eerst onderling eens worden, of in de woorden van het kenniscentrum van het Ministerie van Financiën (bron: laatste voortgangsrapportage Januari 2001), zie onderstaand kader.

In welke mate de publiek-publieke overeenkomst soelaas biedt en hoe het in de praktijk zal uitwerken moet nog afgewacht worden. Niettemin kan zo'n overeenkomst een goede basis vormen voor het welslagen van PPS bij NSP.

6.2 Taken van de gemeente

Het subsidiariteitsbeginsel leert dat de overheid bij haar optreden beter gebruik kan maken van lokale voorkeuren en kennis door waar kan 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 NSP. Betrokkenheid betekent niet dat de gemeente een exclusief mandaat heeft tot het uitvoeren van de betreffende taken. In de volgende paragraaf werken we de relatie tussen de gemeente en het Rijk uit.

Publiek-publieke overeenkomst (uit voortgangsrapportage 2001 Ministerie van Financiën)

Uit de eerste ervaringen met pps-projecten bleek met name de zogenaamde "veelkoppige overheid" een snelle publiek-private samenwerking in de weg te staan. De verschillende overheden die bij een project betrokken zijn weten vaak niet precies wat ze willen, streven vaak niet dezelfde doelen na en spreken veelal niet met één mond. Voor private partijen was het vroegtijdig aangaan van samenwerking met de overheid daarom met veel risico's omgeven. Het Kenniscentrum PPS heeft daarom het afgelopen jaar een bemiddelende rol gespeeld bij met name de Nieuwe Sleutelprojecten en, in samenwerking met VROM en V&W, een instrument ontwikkeld, de publiek-publieke overeenkomst, om te bereiken dat de verschillende betrokken overheden meer als één partij richting private partijen kunnen optreden. Belangrijk hierbij is dat publiek-publieke overeenstemming snel tot stand komt, dat deze concreet is en zich concentreert op de hoofdlijn; dat wil zeggen de gewenste resultaten van het project. Dit laatste is belangrijk om zeker te stellen dat ruimte blijft bestaan voor toegevoegde waarde door een grote inbreng van private partijen.

Op 5 december 2000 hebben het Rijk en de gemeente Rotterdam een publiek-publieke overeenkomst gesloten. Hiermee is in dit project een belangrijke mijlpaal bereikt. Deze overeenkomst sluit de factfindingsfase af en markeert de start van de planontwikkelingsfase. De overeenkomst bevat een aantal afspraken met als doel de betrokken publieke partijen een leidraad te geven voor de planontwikkelingsfase. Hierdoor worden onduidelijkheden en misverstanden in de toekomst voorkomen. De planontwikkelingsfase is de fase die is bedoeld om besluitvorming mogelijk te maken over de aard van het uit te voeren project en over de vorm van deelname van de verschillende bij het project betrokken partijen (waaronder marktpartijen) bij de realisatie en exploitatie.

De overeenkomst bevat een aantal essentiële elementen. Kern van deze elementen en de combinatie daarvan is dat het Rijk en de gemeente Rotterdam aangeven wat zij willen bereiken (doelstellingen). Ook wordt in de overeenkomst aangegeven binnen welke kaders (randvoorwaarden), onder andere op financieel gebied, het Masterplan kan worden ontwikkeld. Daarnaast is van belang vast te leggen op welke wijze partijen tijdens de planvormingsfase met elkaar zullen samenwerken.

Afgesproken is voorts dat private partijen bijdragen in de kosten van de publieke voorzieningen die deel uitmaken van het project. Hoe hoog deze bijdrage van private partijen - en dus ook de bijdrage van het Rijk - moet zijn, is afhankelijk van de inschatting van de kosten en opbrengsten van het project. Indien hierover onzekerheid bestaat, is het moeilijk om reeds bij het aangaan van de publiek-private samenwerking overeenstemming te bereiken over de bijdragen van de verschillende partijen. In dat geval kan benefit sharing een oplossing bieden. Bij benefit sharing spreken partijen af dat de overheid - ondanks bovengenoemde onzekerheid - een bijdrage verstrekt aan het project, en dat de private partij de overheid onder bepaalde voorwaarden laat meedelen in de inkomsten van een project indien die hoger zijn dan een vooraf afgesproken niveau. Dit kan betekenen dat de bijdrage later deels of geheel terugvloeit naar de overheid.

Als we de in hoofdstuk 3 genoemde maatschappelijke belangen langsgaan, dan is de gemeente betrokken bij de realisatie van de meeste doelstellingen.

(i) Ruimtelijke kwaliteit

Voor beleid dat zich richt op de ruimtelijke kwaliteit van het project is lokale inbreng van belang. De effecten van een lager dan maatschappelijk gewenste ruimtelijke kwaliteit zijn voor een belangrijk deel lokaal. Het zijn vooral de inwoners van de betreffende stad die geconfronteerd worden met de gevolgen van weinig functievermenging, een lage architectonische kwaliteit van private gebouwen en een lage kwaliteit van de openbare ruimte. Dat de effecten sterk lokaal bepaald zijn, blijkt ook uit het frequent voorkomen van lokale actiegroepen die zich vooral richten op de ruimtelijke kwaliteit van de plannen. Voor het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit heeft de gemeente een aantal instrumenten, waarvan het bestemmingsplan een belangrijke is. Met deze instrumenten staat de gemeente sterk in de onderhandelingen met private partijen.

(ii) Bereikbaarheid

De gemeente is logischerwijs verantwoordelijk voor aanleg van de lokale infrastructuur.

(iii) Verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad

Naast de mogelijkheid tot benutting van lokale kennis en voorkeuren is voor deze doelstelling ook de samenhang met ander gemeentelijk beleid van belang. In paragraaf 3.4.1 hebben we aangegeven dat voor het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad ook het sociaal-economisch beleid van groot belang is. Bij de uitvoering van sociaal-economisch beleid zijn de gemeenten sterk betrokken (welzijnswerk, activerend arbeidsmarktbeleid, uitkeringsverstrekking, enz.). Een koppeling met deze doelstelling voor de gemeente ligt daarom voor de hand.

(iv) Beïnvloeden mobiliteit

Het ligt voor de hand dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor het lokale mobiliteit betreft en het Rijk of Provincie waar het vervoersbeslissingen betreft die de gemeentegrens overstijgen. Ook hier is afstemming met andere instrumenten van het gemeentelijk mobiliteitsbeleid van belang (bijvoorbeeld maatregelen gericht op verbetering van het openbaar vervoer).

(v) Faciliteren ontwikkelingsmogelijkheden

De gemeente heeft een taak in het faciliteren van 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 vraag te voldoen. NSP bieden een mogelijkheid om diverse vormen van gebruiksaanwendungen te stimuleren.

Tabel 6.1 Overzicht van de rol van de gemeente bij NSP

Taak	Aanleiding
Verhogen van de ruimtelijke kwaliteit (functiemenging, architectonische kwaliteit, kwaliteit openbare ruimte)	Gebruik maken van lokale kennis en voorkeuren
Aanleg lokale infrastructuur	Idem
Verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad	Idem + samenhang met ander gemeentelijk beleid
Beïnvloeden mobiliteit	Idem
Faciliteren ontwikkelingsmogelijkheden	Idem

Vanwege de nauwe betrokkenheid van de gemeente ligt het voor de hand dat de gemeente betrokken is bij de planvorming en uitvoering van het project. In geval van PPS zou dat betekenen dat de gemeente één van de partners is.

6.3 Taken van het Rijk

Het Rijk speelt om verschillende redenen een rol bij de NSP. Allereerst zijn er taken die passen binnen de 'autonome rol' van het Rijk waar het overheidsbeleid betreft dat de gemeentegrenzen overstijgt. We kunnen hierbij denken aan de verantwoordelijkheid voor het station op de NSP-locatie, het nationaal mobiliteitsbeleid en het beleid op het gebied van meervoudig ruimtegebruik.

Daarnaast zijn er taken die in principe door gemeenten worden uitgevoerd, maar waarbij het Rijk een coördinerende, of toezichthoudende rol kan hebben. De gemeente is in dat geval - om wat voor reden dan ook - niet in goed staat om volledig zelfstandig bepaalde maatschappelijk belangen te behartigen.

6.3.1 Autonome rol

Het Rijk heeft een autonome taak daar waar het overheidsbeleid betreft dat de grenzen van lagere overheden overstijgt. Hieronder gaan we kort in op vier taken die passen binnen de autonome rol van het Rijk.

(i) Station

Uit de interviews blijkt dat vrijwel alle bij combinatieprojecten betrokken partijen een belangrijke taak voor het rijk weggelegd zien bij de planvorming en bekostiging van de stations en infrastructuur (railinfrastructuur en rijkswegen). De planvorming en bekostiging van stations en infrastructuur is een traditionele verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze verantwoordelijkheid is geregeld door middel van een

subsidieregeling voor de bekostiging van NS-stations en een regeling met normen en richtlijnen ten aanzien van de kwaliteit waaraan (basis)stations dienen te voldoen.

Het Rijk onderhoudt een nauwe relatie met de NS. De NS is ook een sleutelpartij bij NSP. Bij de onderhandelingen over het station als onderdeel van het NSP zal het Rijk daarom tenminste 'over de schouder van de NS meekijken'. Temeer daar de NS vanwege haar monopoliepositie op het gebied van railvervoer een positie kan innemen die niet per se in het belang is van het project. Ook tijdens de interviews bleek de rol van de NS niet eenvoudig (zie kader).

De rol van de NS in de praktijk

Er is een aantal problemen te onderkennen met betrekking tot de rol van de NS. Ten eerste lijkt het aannemelijk dat NS Vastgoed geen effectief mandaat heeft namens de gehele NS. Ten tweede wordt vaak genoemd dat voor NS bedrijfseconomische belangen een belangrijkere rol gaan spelen door de beoogde marktwerking in het personenvervoer. Sommige partijen spreken van een starre en zakelijke opstelling van NS als gevolg hiervan. Dit lijkt ons niet meer dan logisch in dit verband en het is de vraag of dit primair als probleem gezien moet worden.

Een ander geluid dat regelmatig werd gehoord is dat NS zich minder coöperatief opstelt vanwege de vele alternatieve stationslocaties waar NS haar plannen kan ontwikkelen. Dit laatste kan NS tot een moeilijke partij maken om mee samen te werken.

De relatie tussen NS en V&W, als primair verantwoordelijke voor stations en infrastructuur, is ook aan verandering onderhevig. De discussie tussen de twee partijen, die het niveau van de projecten overstijgt, werkt volgens een aantal geïnterviewden vertragend voor de projectorganisatie.

(ii) Weginfrastructuur

Voor sommige projecten is infrastructuur in de vorm van wegen een integraal projectonderdeel. In dat geval is het Rijk - in casu Rijkswaterstaat - ook een belangrijke onderhandelingspartij. Zo bestaat bij het NSP Amsterdam-Zuidas het plan de weginfrastructuur ondergronds te brengen, zodat hierbovenop gebouwd kan worden. Deze onderhandelings situatie is een onderdeel van de uitruil van prestaties: de overheid probeert een deel van de waardevermeerdering van de grond die neerslaat bij private partijen als gevolg van haar investering te internaliseren.

(iii) Nationaal mobiliteitsbeleid

Het Rijk is ook betrokken wanneer de NSP een instrument vormen voor het nationaal mobiliteitsbeleid. We kunnen denken aan de NSP als instrument om bijvoorbeeld de woon-werkafstand te beïnvloeden (mobiliteitsgroei) of gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen (modaliteitskeuze). Vraagstukken met betrekking tot mobiliteit zullen deels de

gemeentegrenzen overstijgen. Ook zij hierbij genoemd het belang om aan te takken op het Europese HST-net.

(iv) Meervoudig ruimtegebruik

Zoals gezegd in paragraaf 6.2 slaan de voordelen van meervoudig ruimtegebruik in de vorm van bespaarde ruimte niet noodzakelijkerwijs neer binnen de gemeentegrenzen. Omdat meervoudig ruimtegebruik direct het ontwerp van het project betreft, betekent dit dat het Rijk gedurende de verkennings- en planvormingsfase van het project de mogelijkheden hiervoor nagaat. Een Rijksbijdrage ter grootte van de externe effecten die met het meervoudig ruimtegebruik gepaard gaan, kan vervolgens één van de middelen zijn om de eventuele mogelijkheid te doen realiseren. Het Rijk kan op deze manier onnodige verspilling van grond en ruimte tegengaan. Overigens moeten de baten van meervoudig ruimtegebruik niet overschat worden: veelal betreft het zeer dure oplossingen ten opzichte van de bespaarde ruimte.

6.3.2 Coördinerende rol

Het Rijk is ook betrokken bij taken die de gemeenten in principe uitvoeren, maar waarvoor coördinatie tussen gemeenten noodzakelijk is. Hieronder behandelen we twee redenen voor coördinatie door het Rijk.

(i) Verdeling Rijksgelden

Een meer alledaagse reden waarom het Rijk betrokken is bij de NSP is dat het Rijk voor een belangrijk deel fungeert als financier van de gemeenten. De oorzaak hiervan ligt in het sterk gecentraliseerde belastingstelsel van Nederland. Zeker voor bestedingen die niet binnen de reguliere gemeentelijke begroting passen, is het Rijk niet alleen een 'doorgeefluik'. Het Rijk zal moeten beoordelen of de door de gemeenten gevraagde additionele middelen ook daadwerkelijk beschikbaar moeten worden gemaakt. Het Rijk zal daarvoor criteria moeten ontwikkelen op basis waarvan zij de aanvullende middelen tussen de gemeenten kan verdelen. Een belangrijke geldstroom betreft het NSP budget van het ministerie van VROM.

(ii) Coördinatie van economisch en ruimtelijk beleid van gemeenten

Het economisch en ruimtelijk beleid dat de gemeenten voeren staat niet los van elkaar. Tot op zekere hoogte bestaat er beleidsconcurrentie tussen gemeenten wat kan leiden tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten. Zo is het niet gewenst dat alle betrokken gemeenten op dezelfde niche in de kantorenmarkt inzetten. De gemeenten kunnen in een zelfde 'prisoner's dilemma' geraken als besproken in paragraaf 4.6. Hun individuele prikkels ('wij willen hoogwaardige kantoorruimte') leiden dan tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten (leegstand) (in paragraaf 6.3.4 gaan we in op het hieraan gelieerde probleem van staatssteun). Als de gemeenten op dit terrein niet weten samen te werken dreigen ze alle in een ongunstige

situatie terecht te komen (het hokje rechtsonder in tabel 4.1). Een mogelijke uitweg is het maken van afspraken van het aantal m2 kantooroppervlakte per regio.

Deze coördinatie door het Rijk kan meer specifiek een rol spelen bij het aantrekken van internationale bedrijvigheid. Sterke concurrentie tussen gemeenten zou vorming van locaties gericht op specifieke segmenten ('met een sterke internationale uitstraling') negatief kunnen beïnvloeden. Regie van het Rijk zou dit kunnen voorkomen. In Nederland, waar vele locaties met elkaar concurreren (bijvoorbeeld het NSP Amsterdam-Zuidas met Haarlemmermeer), kan dit eerder een probleem zijn dan in een land als Frankrijk waar Parijs als metropool en 'La Defense' als kantoorlocatie zich 'onvermijdelijk' ontwikkelt tot internationaal aantrekkelijke vestigingslocatie. Het Rijk zal overigens bij een concreet project moeten bepalen in hoeverre het aantrekken van internationale bedrijvigheid een maatschappelijk belang dient. Internationaal georiënteerde bedrijven hebben geen autonome toegevoegde waarde ten opzichte van andere bedrijven. Dezelfde schaarse middelen (denk aan arbeid) moeten immers gebruikt worden. Er is alleen sprake van een maatschappelijk belang als (i) de toegevoegde waarde van het internationaal georiënteerde bedrijven groter is dan van andere bedrijven, (ii) het realiseren van een aantrekkelijk klimaat voor die internationaal georiënteerde bedrijven niet gebeurt zonder overheidsoptreden, en (iii) dit overheidsingrijpen kostenefficiënt is: de bovengenoemde baten zijn hoger dan de kosten van overheidsoptreden.

6.3.3 Toezichthoudende rol

Tenslotte heeft het Rijk op het gebied van marktwerking een toezichthoudende rol. Hieronder gaan we in op drie aspecten op dit gebied. Overigens spelen al deze punten niet alleen voor de gemeenten, maar ook voor het Rijk zelf als partij bij de NSP.

(i) Concurrentiebeperkende afspraken

Het Rijk kan toetsen of afspraken tussen gemeente en private partijen concurrentiebeperkend zijn. Een voorbeeld van een mogelijk concurrentiebeperkende afspraak is de marktverdeling voor retailactiviteiten die partijen overeen gekomen zijn bij het Utrecht Centrum Project (KPMG BEA, 1998, p. 101). Het doel hierbij was de drie deelgebieden voor retail - de binnenstad, Hoog Catherijne en het Jaarbeursterrein - niet met elkaar te laten concurreren. Dit kan gunstig lijken voor de gemeente indien private partijen dan meer bereid zijn te betalen aan het project, maar het lijkt niet in het belang van het winkelende publiek. Indien het winkelende publiek alleen lokaal is, zou het nog tot de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeente gerekend kunnen worden, maar bij de NSP gaat het vaak ook om treinreizigers uit andere delen van het land. Het lijkt niet makkelijk om hier iets tegen te ondernemen voor de NMa of de Provincie aangezien de gemeente vanuit haar publieke taak opereert. Een interessante lacune in de wet naar het zich laat aanzien.

(ii) Europese richtlijnen

Het Rijk is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Europese aanbestedingsregels en regels voor staatssteun. De mate van naleving van de Europese aanbestedingsregels is vooral voor gemeenten laag. In 1998 is door Nederlandse gemeenten slechts circa 25 procent van de opdrachten die Europees moeten worden aanbesteed ook daadwerkelijk conform de richtlijnen aanbesteed (Ministerie van Economische Zaken, 1999).

De Europese regels voor staatssteun zijn relevant wanneer het gaat om de verkoopprijs van grond. In de beleidsconcurrentie tussen gemeenten kan het gemeentelijk grondbedrijf een grondprijs vragen die zo laag is, dat sprake is van verkapte staatssteun. Alhoewel de grondprijs voor dienstverlenende bedrijven die geïnteresseerd zijn in vestiging op NSP locaties slechts één van de vestigingsfactoren vormt en bovendien een relatief kleine fractie vormt van de totale kosten, kan het vooral in een later stadium van de onderhandelingen met de gemeente wel een rol spelen. Daarnaast kan sprake zijn van verkapte staatssteun op de financieringskosten. In dat geval treedt de overheid op als kapitaalverschaffer (en de belastingbetaler als risicodragers), waardoor private partijen goedkoop kunnen lenen.²⁶

(iii) Markt en overheid problematiek

Tenslotte is het Rijk ook verantwoordelijk voor de zogenaamde markt en overheid problematiek, waarbij de overheid op oneerlijke wijze in concurrentie treedt met private partijen. Ook hierbij is een rol van het Rijk (Nma of Ministerie van Economische Zaken) logisch. We kunnen hierbij bijvoorbeeld denken aan de rol van gemeentelijke ingenieurs. Zo lijken grote gemeenten met een relatief omvangrijk ambtelijk apparaat veel meer taken in het ontwerp en planning van het project op zich te nemen dan kleine gemeenten die zo'n apparaat missen (Moerman in Financieel Dagblad, 14-07-2000). In feite voeren de grote gemeenten taken uit die ook door de markt zouden kunnen worden uitgevoerd. Deze concurrentie is in de praktijk vaak ongelijk, omdat de organisaties van de gemeente geen BTW betalen, of meer achtergrond informatie hebben.

In tabel 6.1 geven we een overzicht van de taken van de overheid. Daarbij geven we tevens aan welk departement primair verantwoordelijk is voor de betreffende taak.

²⁶ Een recent voorbeeld hiervan bij de NSP betreft het Rijk zelf. Bij de onderhandelingen over het Utrecht Centrum Project kwam het idee ter tafel dat het Rijk tijdelijk eigenaar zou worden van een deel van het onroerend goed rondom Utrecht Centraal (Financieel Dagblad, 16-04-1999). Het Rijk zou van de gebruikers leasepenningen ontvangen ten bedrage van haar financieringskosten (circa 3,5 procent). Het voordeel van de lage financieringslast van het aldus vrijgespeelde vermogen zou aan het project ten goede komen.

Tabel 6.2 Overzicht van rol van Rijk bij NSP

Taak	Aanleiding	Primaire verantwoordelijkheid
Station aanleggen/verbouwen	Overstijgt gemeentegrenzen	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
Interlokale weginfrastructuur binnen scope van project brengen	Idem	Rijkswaterstaat
Nationaal mobiliteitsbeleid	Idem	Ministerie van V&W
Verdeling van middelen onder gemeenten	Gemeente ontbeert middelen	Ministerie van VROM
Coördinatie van economisch en ruimtelijk beleid van gemeenten (internationaal vestigingsklimaat)	Externe effecten van beleidsconcurrentie tussen gemeenten	Ministerie van VROM
Toezicht op marktwerking (concurrentiebeperkende afspraken, Europese richtlijnen, markt & overheid)	Externe effecten voor samenwerkende gemeente en private partijen	Nma, Ministerie van Economische Zaken

Hierboven werd beschreven hoe de rol van het Rijk in theorie is. Hoe verhoudt zich dit nu tot de praktijk?

Knelpunten bij de rol van het Rijk in de praktijk

De praktijk blijkt als zo vaak wat weerbarstiger te zijn dan de theorie. Indien we de interviews proberen te interpreteren kunnen we een aantal punten eruit lichten:

Gebrek aan eenduidigheid doelstellingen verschillende ministeries

Hoewel de doelen en legitimatie van ieder van de betrokken ministeries op zich niet ter discussie staan, blijkt het in de praktijk heel moeilijk om die op één lijn te krijgen. Dit impliceert dat partijen of te maken hebben met een veelheid van tegenspelers of met een vertegenwoordiger van het Rijk die geen duidelijk mandaat heeft. Hetzelfde geldt in feite voor de relatie V&W en NS.

Onduidelijkheid over beschikbare middelen

Een veelgenoemd punt bij interviews was dat de bijdrage van Rijk te lang op zich liet wachten en dat de criteria op basis waarvan middelen verdeeld worden onduidelijk zijn. Omdat partijen soms moesten of wilden wachten op de bijdrage van het Rijk leidde dit tot vertraging en soms ook irritaties of uiteenvallen van projectteam. De benefit sharing constructies die het Rijk ziet als mogelijkheid om eventuele overwinsten af te romen zou extra onzekerheid omtrent de bijdrage introduceren.

Hoewel het belang van goede timing en helderheid omtrent criteria niet genoeg benadrukt kan worden, en mogelijk in een aantal gevallen problemen vermeden hadden kunnen worden, past enige nuancering op dit punt. Het Rijk is vanuit haar positie gelegitimeerd zekere eisen te stellen en het is te gemakkelijk verschillen in inzicht daaromtrent op het conto van het Rijk te schrijven. Dat benefit sharing constructies niet populair gevonden worden door private partijen is ook geen verrassing. Er schuilt wel logica achter de benefit sharing. Het kan dienen om een impasse te doorbreken over verwachte opbrengsten. Als er een te groot gat zit tussen wat private partijen zeggen wat hun verwachte opbrengst is en wat door het Rijk verwacht wordt, kan een benefit sharing de impasse doorbreken. Toch past terughoudendheid op dit gebied. Het is in feite een wat apart instrument (overheid roomt private winsten af) dat wel gelegitimeerd kan zijn bij impasses en dat als onderhandelingsinstrument kan dienen voor het Rijk. PM Clawback.

Geen helderheid over concrete doelstellingen van het Rijk

Een van de oorzaken van het ontbreken van een helder instrumentarium op basis waarvan het Rijk besluit om financiële bijdragen ter beschikking te stellen, is onduidelijkheid omtrent doelen. De doelen zijn veelal in te algemene termen verwoord, waardoor de onzekerheid toeneemt zowel voor het Rijk als voor andere partijen.

Pettenprobleem

De combinatie van een actieve inhoudelijke rol in het project lijkt zich moeilijk te verhouden met de toetsende rol achteraf, vooral als het om de financiële inbreng gaat. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden.

Bij het project UCP had het Rijk haar doelen onvoldoende concreet gemaakt, mede waardoor onduidelijkheid ontstond en vertraging optrad. Ook gaf zij lange tijd geen helderheid over financiële bijdrage. Voor het Rijk was dit het eerste NSP. Wellicht dat dit probleem bij andere projecten minder speelt. In het project Rotterdam Centraal nam het Rijk na de fact-finding niet meer deel aan gezamenlijke planontwikkeling, omdat:

- Er onenigheid over het geld was
 - Afstand houden van het masterplan beter in de toetsende rol van het Rijk past
 - Het Rijk te kampen heeft met gebrek aan mankracht en financieel-economische expertise
-

Conclusie

We benadrukken dat deze studie niet de ambitie heeft om het huidige beleid te beoordelen in individuele projecten. Het gaat ons eerder om algemene lessen te trekken voor toekomstige projecten. Met betrekking tot de rol van het Rijk trekken we drie belangrijke lessen:

Les 1 Het is van het grootste belang dat doelen in operationele termen gevat worden.

Hoe moeilijk het ook is om doelen als 'vitale stad' en 'ruimtelijke kwaliteit' concreet te maken, het belang ervan kan niet vaak genoeg benadrukt worden. Vaak is het nog beter om imperfecte maar concrete doelen te hebben dan doelen waar verschillende mensen te gemakkelijk heel verschillende interpretaties aan kunnen geven. De toegevoegde waarde van speciaal onderzoek naar concretisering van 'moeilijke' doelen lijkt ons heel groot. Indien doelen concreet zijn, is een actieve rol in de planvorming niet nodig. Het Rijk kan dan zijn toetsende rol beter waarmaken. Daarnaast maken concrete doelstellingen het mogelijk ex-ante duidelijkheid te creëren over criteria op basis waarvan middelen verdeeld worden en reduceert het de onzekerheid van private partijen.

Les 2 Het is van belang dat de relatieve verantwoordelijkheden binnen het Rijk opgehelderd worden.

Hoe lastig het ook is om zeer uiteenlopende beleidsdoelen te verenigen, het is voor een project en alle betrokken partijen van belang dat het Rijk één afgevaardigde heeft met een duidelijk mandaat. Indien dit onmogelijk is, dient ook een scheiding van middelen te volgen. Hiermee wordt bedoeld dat als het Rijk twee onverenigbare doelen heeft, voor beide doelen apart middelen beschikbaar kunnen komen met aparte criteria.

Les 3 Meer duidelijkheid in de relatie tussen de NS en het Ministerie van V&W verdient aanbeveling.

Het is heel moeilijk duidelijkheid te verkrijgen over de publieke en private belangen en verantwoordelijkheden rondom de NS. Ook hier geldt dat de toegevoegde waarde van een onderzoek hiernaar ons groot lijkt, vooral daar waar het de stations betreft.

6.4 Integrale afweging Rijk en gemeente

Zoals blijkt uit de vorige twee paragrafen zijn er redenen voor betrokkenheid van zowel het Rijk als de gemeente bij de NSP. Beide overheden hebben hiermee directe invloed op de realisatie van de mogelijke voordelen van PPS. Vóórdat de gemeente en/of het Rijk samenwerking aangaat met de private partijen, is daarom door de gemeente en het Rijk gezamenlijk een integrale afweging te maken tussen verschillende uitvoeringsvormen. Omdat het Rijk en de gemeenten veelal niet dezelfde doelstellingen hebben dient tevens onderzocht te worden welk protocol gewenst is om zo'n integrale afweging mogelijk te maken. De vormgeving van de taken van de gemeente, van het Rijk en de wisselwerking daartussen is hierbij relevant. Deze integrale afweging is onderdeel van de fase van factfinding waarin de overheid nagaat welke rol zij kan spelen in het project (zie paragraaf 4.3).

De overheid staat hier voor de keuze tussen een uitvoering van een minimumvariant en PPS in de planvorming- en/of de realisatiefase (waarbij een PPS op veel verschillende manieren is vorm te geven). De overheid zal de mogelijke voordelen van PPS afwegen tegen de risico's tot niet-coöperatief gedrag (paragraaf 4.6).

6.5 Conclusie

Daar waar de inbreng van lokale voorkeuren en kennis en de afstemming met ander lokaal beleid van groot belang is, komt inbreng van de gemeente het overheidsoptreden ten goede. Om deze reden ligt betrokkenheid van de gemeente bij vier van de vijf overheidsdoelstellingen met de NSP voor de hand. Het Rijk is niet alleen betrokken omdat sommige zaken de gemeentegrenzen overstijgen, maar ook om de gemeente bij de uitvoering van haar taken terzijde te staan. Hierdoor is het Rijk bij de NSP onderhandelingspartij en heeft het Rijk ook een rol bij het gemeentelijk optreden. Vanwege betrokkenheid van zowel het Rijk als de gemeente zijn beide partijen betrokken bij de keuze van de uitvoeringsvorm.

7 De praktijk van Combinatieprojecten

7.1 Inleiding

Uit de voorgaande hoofdstukken bleek reeds dat PPS behalve veel kansen ook een aantal potentiële risico's met zich meebrengt als gevolg van niet-coöperatief gedrag van partijen. Om deze theoretische inzichten te toetsen en om nader richting te geven aan de theorie, is in het kader van dit onderzoek tevens een empirische studie uitgevoerd. De belangrijkste inzichten die uit het empirische gedeelte zijn verkregen zijn reeds verwerkt in de voorgaande hoofdstukken, alsmede de checklists van het rapport (hoofdstukken 8 en 9). Dit hoofdstuk bevat een meer volledige weergave van de interpretatie van de empirische studie en dient als aanvulling en naslagwerk. Het lezen van dit hoofdstuk is niet essentieel voor het volgen van de conclusies in hoofdstukken 8 en 9.

Voor de empirische studie zijn interviews gehouden met personen die betrokken zijn bij de Nieuwe Sleutel Projecten *Utrecht Centrum Project* en *Rotterdam Centraal*. Om ook een beeld te krijgen van een combinatieproject dat niet NSP is, is ook naar het project Sijtwende gekeken. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met bij de NSP betrokken medewerkers van het Ministerie van VROM, Verkeer en Waterstaat en Financiën (Kenniscentrum PPS). In de bijlage van dit hoofdstuk is een overzicht te vinden met geïnterviewde personen.

In dit hoofdstuk zullen de risico's worden besproken die in de praktijk als meest relevant worden gezien in de samenwerking. Daarbij zal allereerst expliciet aandacht worden besteed aan de risico's die in hoofdstuk 4 zijn geïdentificeerd (7.2). Tevens zullen oplossingsrichtingen worden behandeld, met bijzondere aandacht voor oplossingen die vanuit de praktijk werden aangedragen. Vervolgens zal kort worden stilgestaan bij de individuele projecten (7.3) en bij de elementen in deze projecten die bepalend zijn voor het zich voordoen van risico's of de toepasbaarheid van oplossingen (7.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en oplossingsrichtingen.

7.2 Risico's in de samenwerking en oplossingsrichtingen

In de eerdere hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op een aantal risico's in de samenwerking die uit de economische theorie zijn afgeleid. In de empirische studie is onder meer nagegaan of deze risico's ook daadwerkelijk optreden in de projecten. Bij elk van deze risico's worden oplossingsrichtingen aangedragen.

Risico 1 Gemeenten zijn veelal van mening dat zij geen alternatieven hebben

Een van de belangrijkste elementen bij het bepalen van de mogelijkheden tot non-coöperatief gedrag door samenwerkingspartijen is de mate waarin een partij, in dit geval de gemeente, beschikt over alternatieven. Hierbij kan het gaan om drie vormen van alternatieven:

1. Alternatieve uitvoeringsvorm;
2. Alternatieve partners;
3. Alternatief projectplan.

Alternatieve uitvoeringsvorm

In principe kunnen er naast PPS meerdere organisatievormen zijn om de beoogde doelen van combinatieprojecten te bereiken. In de praktijk wordt de keuze voor PPS ten opzichte van andere mogelijkheden echter nauwelijks expliciet gemaakt. Geen van de initiatiefnemers tot de projecten heeft de kosten en baten van PPS expliciet in beeld gebracht. PPS blijkt bij veel partijen voor combinatieprojecten, zoals de NSP, vanzelfsprekend te zijn. Projectkenmerken die ertoe leiden dat PPS als een relevante optie wordt aangemerkt, zijn:

1. De (deel-)projecten zijn van elkaar afhankelijk;
2. Het ambitieniveau van de (deel-)projecten is hoog;
3. Het ruimtelijk-juridisch instrumentarium schiet tekort.

Het feit dat de projecten van elkaar afhankelijk zijn en dat het ambitieniveau van de projecten hoog is, dat wil zeggen dat meerdere deelgebieden en functies worden verenigd in één plan, noopt tot intensieve afstemming tussen (deel-)projecten. Niet samenwerken door middel van PPS zou leiden tot veelvuldige informele afstemming en uitgebreide contracten. Daarnaast wordt vaak aangegeven dat het ruimtelijk-juridisch instrumentarium niet voldoende is om de doelen van de gemeente te behalen. De mogelijkheden voor onteigening zijn soms beperkt en wettelijke mogelijkheden voor afroming van planbaten zijn gering.

Toch zou men kritisch moeten zijn op de alternatieve mogelijkheden die er zijn om de beoogde ontwikkelingen te genereren. Daarbij kan gedacht worden aan alternatief beleid, alternatieve samenwerkingsvormen en toepassingsmogelijkheden van instrumenten als aanpassing van het bestemmingsplan, onteigening en baatbelasting. PPS is namelijk geen oplossing voor alle problemen en de voordelen van PPS hoeven niet per se op te wegen tegen te nadelen.

Alternatieve partners

Vanwege de verwevenheid van verschillende projecten is de gemeente vaak genoopt samen te werken met andere partijen. Vooral omdat vaak andere partijen dan de gemeente grondposities of andere duurzame belangen in het plangebied zullen hebben. Toch zou dit niet automatisch hoeven te betekenen dat deze partijen in een PPS hoeven te worden betrokken. En als ze dan al zouden worden betrokken, dan staat hiermee het moment van het betrekken van deze partijen nog niet vast. Vooral bij het project Rotterdam Centraal staat de selectie van de private partijen en het moment van selectie ter discussie.

Alternatief projectplan

Een gemeente zet vanaf het begin van de planontwikkeling vaak in op een plan dat veelomvattend en van zeer hoge kwaliteit is. Als eenmaal voor dit plan is gekozen, dan zit de gemeente inderdaad eerder vast aan bepaalde partijen en wordt PPS een voor de hand liggende optie. De gemeente zou echter ook een alternatief en minder ambitieus plan kunnen ontwikkelen, waarin de afhankelijkheid van andere partijen en andere (deel-)projecten minder groot is. Dit zou ook ten aanzien van uitvoeringsvorm en partners nieuwe perspectieven bieden.

In de praktijk wordt te weinig nagedacht over alternatieven voor PPS. Vandaar dat dit punt als belangrijk aandachtspunt zal worden opgenomen in de checklist gemeente (hoofdstuk 8). Uit het bovenstaande kunnen een aantal kenmerken worden afgeleid die de kansen voor alternatieven voor PPS vergroten:

- Beperkt ambitieniveau projectplan
- Geringere onderlinge afhankelijkheden tussen deelprojecten
- Minder cruciale grondposities
- Grotere mogelijkheden ruimtelijk-juridisch instrumentarium

Cruciale grond- of vastgoedposities kunnen ervoor zorgen dat gemeenten niet om bepaalde partijen heen kunnen. Bij meer wettelijke mogelijkheden om te onteigenen of planbaten af te romen worden de alternatieven voor de gemeente groter. Bovendien kan dit de positie van de gemeente ten opzichte van private partijen versterken.

Risico 2 De onderhandelingsstrategie van de overheidspartijen is niet altijd duidelijk

De onderhandelingsstrategie van de gemeente is soms niet duidelijk vanwege de dubbele pet die zij op heeft, vanuit het grondbedrijf en vanuit haar publiekrechtelijke positie. Dit probleem lijkt relatief beperkt van omvang. Aan Rijkszijde is het probleem wat groter omdat zij vanuit drie verschillende ministeries, met drie daadwerkelijk verschillende invalshoeken en doelstellingen aan tafel zit. De positie van de Rijksonderhandelaar is dan ook niet helder. Vandaar dat dit punt als belangrijk aandachtspunt zal worden opgenomen in checklist Rijk (hoofdstuk 9). De eerder genoemde publiek-publieke overeenkomst kan een onderdeel van de oplossing uitmaken.

Naast de risico's die vanuit de economische theorie kunnen worden gesignaleerd, kwam in de empirische studie een aantal andere risico's aan het licht. De interpretatie van deze risico's zal in deze paragraaf nader worden beschreven.

Risico 3 De rol en positie van het Rijk in de PPS zijn onduidelijk

Het Rijk stelt een belangrijk deel van de middelen beschikbaar die nodig zijn voor de realisatie van de projecten. Dit doet zij niet zonder enige invloed te hebben op de besteding van die middelen. Het planologisch instrumentarium van het Rijk wordt over het algemeen beschouwd als niet geëigend om daadwerkelijk de beoogde doelen van het Rijk na te streven. Ook is niet gekozen voor een subsidie-instrumentarium op basis waarvan geld beschikbaar wordt gesteld, aangezien ook hiermee niet het maatwerk geleverd kan worden waar dit type projecten volgens het Rijk om vraagt. Zij kiest daarom voor een meer actieve vorm van betrokkenheid.

Het Rijk stelt zich in de projecten op als één van de onderhandelingspartijen. Dit betekent dus ook dat zij enerzijds niet alleen een kader verschaft, maar tevens meedenkt over de uitvoering van het project en anderzijds dat zij niet een vaste bijdrage garandeert, maar deze tevens afhankelijk stelt van de plankwaliteit en financiële onderbouwing.

Weliswaar geeft het Rijk een bepaalde bandbreedte aan waarbinnen de Rijksbijdrage zich zal bevinden, maar het feit dat zij hierover geen zekerheid verschaft, wordt gezien als vertragende factor. Hierbij speelt mee dat partijen een dergelijke opstelling van het Rijk in projecten niet gewend zijn. Inderdaad zou het betrokken partijen meer zekerheid bieden als in het begin een vaste rijksbijdrage met concrete randvoorwaarden zou worden vastgelegd. Desondanks lijkt het niet vreemd dat de overheid een duidelijke hand wil hebben in de besteding van haar middelen.

De actievere vorm van betrokkenheid van het Rijk wordt enigszins bemoeilijkt door onduidelijkheid omtrent de doelen die zij tracht te realiseren in de projecten. Deze onduidelijkheid over de rijksdoelen bestaat niet alleen bij de andere partijen, maar ook bij het Rijk zelf. Aangezien geen helder geoperationaliseerde doelen zijn opgesteld is vooraf voor de partijen niet helder waarvan de omvang van de rijksbijdrage precies afhankelijk is. Ten opzichte van de situatie waarin sprake is van een vaste overheidsbijdrage leidt dit tot vertraging. Wel krijgt de overheid hierdoor meer tijd in een specifiek project haar specifieke doelen te operationaliseren en heeft zij uiteindelijk een betere controle over de realisatie van die doelen doordat zij de bijdrage vaststelt op basis van steeds meer informatie.

Daarnaast verhoudt een actieve inhoudelijke rol zich niet goed met een toetsende rol achteraf. Dit is tevens een van de redenen waarom het Rijk terughoudend is om zich met dagelijkse gang van zaken te bemoeien (hoewel volgens een aantal gesprekspartners nog niet terughoudend

genoeg). Andere redenen hiervoor zijn dat er onvoldoende mandaat is bij de betrokkenen vanuit het Rijk, dat er weinig kennis en ervaring op het gebied van PPS bij NSP aanwezig is en de algemene gedachte dat ministeries in principe niet participeren in projectorganisaties, maar op afstand staan.

Een ander risico is dat van de 'benefit sharing' constructies, waar private partijen over het algemeen kritisch over zijn. Het beeld is echter wat genuanceerder. Zie hiervoor hoofdstukken 6 en 9.

Risico 4 De rol en positie van de NS in de PPS zijn onduidelijk

Over de rol van de NS bestaat nogal wat onduidelijkheid. Voor een groot gedeelte wordt deze onduidelijkheid veroorzaakt door de beoogde marktwerking in het personenvervoer. De NS dient zich meer en meer te gedragen als een private onderneming. Hierdoor wegen bedrijfseconomische belangen voor de NS steeds zwaarder ten opzichte van maatschappelijke belangen. Daar komt bij dat de NS te kennen is gegeven dat zij op termijn niet zeker is van de vervoersconcessie. Dit komt de bereidheid van NS om lange termijn investeringen te doen niet ten goede.

Niet alleen de NS zelf, maar ook andere betrokkenen moeten wennen aan de nieuwe rol van de NS. In de huidige marktconstellatie is het minder opportuun om de NS aan te spreken op de publieke verantwoordelijkheden die zij vroeger wel had. De constatering dat de NS zich erg zakelijk opstelt is dan ook terecht en vanuit bedrijfseconomisch perspectief is deze houding ook gerechtvaardigd. De rolverdeling tussen NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (als primair verantwoordelijke voor stations en infrastructuur) verandert hierdoor ook. De discussie tussen deze twee partijen, die de projecten overstijgt, beperkt de voortgang in de projecten.

In de NSP heeft NS Vastgoed formeel een mandaat namens het gehele NS-concern. Zij zal een aantal verschillende belangen binnen het concern behartigen: de belangen van NS Reizigers met betrekking tot de stationsomgeving, de belangen van NS Vastgoed goede verbinding en de belangen van NS Stations met betrekking tot een goed exploiteerbaar station. In de huidige opzet lijkt het mandaat van NS Vastgoed niet zeer effectief en heeft NS Vastgoed meer een functie als spreekbuis dan als gevolmachtigde, hetgeen vertragend werkt.

Dit punt is zo belangrijk dat ze als speciaal aandachtspunt in hoofdstuk 8 zal worden opgenomen.

Overige risico's

Naast bovengenoemde risico's spelen er nog andere risico's die korter besproken worden.

- *Selectie van partijen lijkt niet altijd afgewogen te gebeuren.* Grondposities of duurzame belangen in het te ontwikkelen gebied zijn vaak redenen voor een haast vanzelfsprekende selectie van partijen. Een eerste aandachtspunt hierbij is de omvang van de grondposities. In het project Rotterdam Centraal is er weliswaar sprake van grondbezit in het plangebied door ING Vastgoed en Amvest, maar dit grondbezit is niet erg groot en niet cruciaal en gedeelten ervan zullen nauwelijks ontwikkeld worden. In een dergelijk geval zou nagegaan moeten worden of onteigening van cruciale percelen een haalbaar alternatief zou kunnen zijn. Een tweede aandachtspunt is het moment van de selectie van partijen. De gemeente zal zich de vraag moeten stellen of een partij op enig moment echt een toegevoegde waarde heeft. Zo valt te betwijfelen of de private partijen in het project Rotterdam Centraal in het vroege stadium van planontwikkeling een zinvolle bijdrage leverden. De gemeente zou in dergelijke gevallen ook in eerste instantie zelf haar plannen kunnen uitwerken om eventueel later alsnog over te gaan tot het selecteren van andere partijen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de gemeente in staat is om dit te doen. In sommige gevallen, zoals het project Sijtwende, zijn om deze reden private partijen juist wel in de planvorming betrokken. Daarnaast kan een argument voor een 'makkelijke' samenwerking zijn dat er tijd nodig is voor een aanbesteding en dat de gemeente deze tijd niet heeft. PPS kan voor publieke partijen een manier zijn om toch een snelle start te kunnen maken met een project. Bij Sijtwende speelde dit argument een belangrijke rol. Overigens hoeft de snelle start niet te betekenen dat de totale voorbereidingstijd hierdoor uiteindelijk ook korter blijkt te zijn.
- *De denkwijze en expertise van in de PPS betrokken partijen lopen uiteen.* Het onderscheid in de commerciële en meer maatschappelijke manier van denken tussen private en publieke partijen heeft consequenties voor de belangen die partijen in een project hebben en de doelen die zij nastreven. Op financieel vlak komt dit onderscheid het duidelijkst naar voren: de private partij kijkt naar rendementen en naar risico's terwijl de overheid door haar boekhoudkundig systeem meer kijkt naar betaalbaarheid. De overheid heeft van nature een meer lange termijn blikveld, terwijl de private partijen veel meer op financiële successen op de korte termijn zijn gericht. Op zichzelf hoeft dit onderscheid niet problematisch te zijn, maar dat wordt zij wel als de verschillende partijen geen begrip van en voor elkaars denkwijze hebben. Ondanks dat een afzonderlijke geschillencommissie of regeling door sommige betrokkenen als onnodig wordt ervaren is het aan te bevelen een heldere geschillen- en exitregeling te treffen. Een dergelijke overeenkomst biedt helderheid over wat te doen bij belangrijke geschillen. Een exit-regeling kan noodzakelijk zijn indien bepaalde informatie vertrouwelijk moet blijven of compensatie noodzakelijk is en kan een negatieve prikkel zetten op dreigen met uitstappen.
- *Doelstellingen van partijen veranderen tijdens het project.* Grote projecten kennen vaak een lange looptijd. Gedurende deze lange perioden kunnen de doelstellingen van de partijen veranderen

door invloeden van buitenaf of door interne ontwikkelingen. Zo ontwikkelde de Jaarbeurs tijdens het project UCP fusieplannen en dacht Winkel Beleggingen Nederland na over een beursgang. Dergelijke veranderingen kunnen de doelstellingen van partijen in een project uiteraard beïnvloeden.

- *De capaciteiten van de gemeentelijke organisatie zijn niet altijd toereikend om een groot en complex project te 'trekken'.* In veel NSP-projecten of NSP-gelijkende projecten wordt de gemeente als de aangewezen partij gezien om het project te trekken. In bepaalde gevallen zal een gemeente deze rol niet kunnen waarmaken, vanwege gebrek aan de kennis, capaciteit, ervaring en geld die een project van een dergelijke omvang en complexiteit vereist. Zo nam bij het project Sijtwende hierom niet de gemeente Voorburg, maar het private consortium het voortouw bij de planontwikkeling.
- *Overeenstemming over tijdsplanning is een kritische succesfactor.* Grote projecten lopen vaak vertraging op. In een aantal gevallen kan daaraan wellicht weinig worden gedaan. In een aantal gevallen is de vertraging ook te wijten aan het uiteenlopen van de planningen van verschillende betrokkenen. Als alle betrokkenen zich bij voorbaat zouden committeren aan een tijdsplanning, zullen zij ook geneigd zijn zich hieraan te houden. Vooralsnog gebeurt dit expliciet overeenkomen van een planning te weinig en worden problemen uitgesteld, met vertraging als gevolg.
- *Politiek commitment, wederzijds vertrouwen en duurzaam leiderschap zijn kritische succesfactoren.* Politiek commitment blijkt een belangrijke succesfactor voor de projecten, zowel op gemeentelijke als op Rijksniveau. Belangrijke reden hiervoor is dat uiteindelijk de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad en eventueel in de Tweede Kamer uiteindelijk het project zullen moeten goedkeuren. De ontwikkelingen bij het Utrecht Centrum Project onderstrepen deze stelling. Daarnaast heeft politiek commitment een signaalfunctierichting private partijen. Duurzaam leiderschap oftewel continuïteit in het projectmanagement is een cruciale voorwaarde voor voortgang en opbouw van vertrouwen binnen een projectorganisatie. Ervaringen in de praktijk laten zien, bijvoorbeeld bij UCP, dat het wegvallen van 'sleutelpersonen' een negatieve uitwerking heeft op een project. Een blijvend vertrouwen wordt vaak gezien als een van de cruciale succesfactoren in een PPS-constructie. In de praktijk blijkt dit vertrouwen niet altijd aanwezig. Eerder behandelde risico's kunnen aanleiding geven tot de aantasting van het vertrouwen. Veelal is het vooral een kwestie van 'goed met elkaar overweg kunnen', niet alleen in de zakelijke sfeer, maar ook op persoonlijk vlak. Cruciaal in het opbouwen van een vertrouwensrelatie is of het 'klikt' tussen personen. Commitment kan gerealiseerd worden door ook een goede sfeer te creëren bijv. door middel van gezamenlijke

uitstapjes. Daarnaast wordt een gezamenlijk onderzoek aanbevolen. Een apparaat voor de interne en externe communicatie binnen de projectorganisatie wordt als cruciaal gezien.

7.3 De projecten in beeld

7.3.1 Utrecht UCP

Projectbeschrijving

Het Utrecht Centrum Project (UCP) betreft de herontwikkeling van gebied rond het Centraal Station. UCP omvat de herontwikkeling van het aanpalende winkelcentrum Hoog Catherijne, de bouw van 300.000 m² kantoren en 1500 woningen en de realisatie van een terminal voor het regionale openbaar vervoer. Voorts vindt nieuwe inrichting van openbare ruimte plaats, zoals een nieuw stationsplein door gedeeltelijke sloop van Hoog Catherijne en herstel van de Catherijnesingel.

Het huidige Utrecht Centrum Project is als Utrecht City Project gestart in 1986. In de eerste fase werd het project geïnitieerd door de gemeente Utrecht. In de tweede fase bestond de organisatie uit een verband van gemeente en projectontwikkelaars. Deze tweede fase stagneerde na circa 7 jaar planontwikkeling. Na een heroverweging zijn toen de partijen NS Vastgoed, Winkelbeleggingen Nederland (WBN) en de Jaarbeurs gezamenlijk met de gemeente Utrecht een nieuwe fase van planvorming ingegaan. Deze organisatie is onlangs uit elkaar gegaan vanwege uiteenlopende standpunten ten aanzien van de bekostiging van openbare voorzieningen en de hoeveelheid te ontwikkelen retail oppervlak. Momenteel vindt een herstart van de planvorming plaats door de gemeente Utrecht en NS Vastgoed.

In de vorige fase waren er vijf exploitatiegebieden, vier voor de gebieden van de vier grondeigenaren en de vijfde deelexploitatie voor diverse publieke voorzieningen. Bekostiging van de vijfde deelexploitatie (publieke voorzieningen zoals openbare ruimte en de OV terminal) zou geschieden uit overheidsbijdragen en bijdragen van private partijen die mede van publieke voorzieningen profiteren (uit de vier andere deelexploitaties).

Analyse

De belangrijkste *problemen* in de samenwerking waren:

- Ondoorzichtigheid van de vijfde deelexploitatie
De vijfde deelexploitatie was een verzamelpost voor een groot aantal publieke voorzieningen, zoals de OV terminal, openbare ruimte en planontwikkelingskosten. Bovendien bevatte deze exploitatie ook posten waarover geen overeenstemming bestond in de andere deelexploitaties of posten die in het belang waren van bepaalde private partijen. Aangezien het rijk werd gevraagd

een groot deel van het tekort in de vijfde deelexploitatie te bekostigen was inzicht in de kosten van de vijfde deelexploitatie benodigd. Door de ondoorzichtigheid en belangen van andere partijen bleek dit een zeer moeilijke kwestie.

- Uiteenlopende belangen ten aanzien van de bekostiging van de vijfde deelexploitatie;
Een probleem is dat sommige partijen nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de risico's in de 5e deelexploitatie (publieke voorzieningen/OV terminal). Bovendien wogen voor een partij als Jaarbeurs de kosten in verhouding tot de bedrijfseconomische baten te zwaar.
- Concurrerende belangen ten aanzien van de ontwikkeling van retailoppervlak
WBN en Jaarbeurs hadden concurrerende belangen ten aanzien van de ontwikkeling van winkeloppervlak. In eerste instantie waren er afspraken tussen de partijen over de hoeveelheid te ontwikkelen vloeroppervlakte. Deze afspraken kwamen evenwel onder druk te staan toen Jaarbeurs meer vloeroppervlak wilde ontwikkelen.
- Onduidelijkheid over de rijksbijdrage en financiering terminal creëerde onzekerheid
Private partijen, gemeente en ex-betrokkenen bij UCP stellen allen dat het onheldere toetsingskader en de onduidelijkheid over de rijksbijdrage heeft geleid tot vertraging. Een probleem hierbij is geweest dat geen van de partijen verantwoordelijk was voor de OV terminal en dat deze verantwoordelijkheid werd doorgeschoven naar het rijk. Hierdoor was sprake van grote onzekerheid over de financiering van de terminal.

Ten aanzien van de vermeende onduidelijkheid over de rijksbijdrage zijn echter enkele kanttekeningen te maken. Ten eerste was de bijdrage op basis van bestaande subsidiekaders (ICES en MIT) vrij duidelijk. Deze bijdrage werd door partijen echter opgevat als ondergrens. Bovendien werd de vermeende onduidelijkheid deels veroorzaakt door de partijen zelf. Ten eerste werd het Rijk met een 'voldongen plan en tekort' geconfronteerd hetgeen moeilijk verifieerbaar was. Hierdoor was het voor het rijk noodzakelijk een goede contra-expertise te doen op de vijfde deelexploitatie en risico's.

- Geen duurzaam projectleiderschap en duurzaam politiek commitment bij de gemeente
Tijdens het proces zijn meerdere projectleiders actief geweest. Dit is nadelig geweest voor de continuïteit van het project. Ook ontbrak een sterke persoon die door alle partijen geaccepteerd wordt als politieke trekker.
- Vele procesadviseurs met verschillende standpunten zonder goede monitoring en evaluatie
In het proces van het UCP hebben vele adviesbureaus procesadviseurs geleverd. Hierdoor ontstonden vaak verschillende standpunten binnen het project en onheldere processen.

Belangrijke lessen hiervan zijn:

1. Centrale regierol is cruciaal, persoon moet langdurig regie voeren, goed met partijen overweg kunnen en onafhankelijk zijn;
2. Selectie van partners op basis van belangrijke duurzame belangen (eigendom) in het te ontwikkelen gebied en inbreng van expertise in de planvorming;
3. Heldere definiëring van de rol van het rijk, te operationaliseren doelen en een helder ex-ante toetsingskader voor een rijksbijdrage en communicatie van de rijksbijdrage;
4. Belangrijke problemen tussen partijen niet vooruitschuiven of in aparte deelexploitatie stoppen;
5. Openheid omtrent plannen en kosten is cruciaal.

7.3.2 Rotterdam Centraal

Projectbeschrijving

Het Centraal Station in Rotterdam is nu al een belangrijk knooppunt voor openbaar vervoer en dit zal in de toekomst alleen maar toenemen. De gemeente heeft met het Nieuwe Sleutelproject Rotterdam Centraal een integraal plan voor het NS-station inclusief emplacement, de metro-, tram- en busstations en de wijdere omgeving opgesteld. Het gaat in totaal om 43 hectare, waarvan 20 hectare (her-)ontwikkelingsruimte. Ook de HSL, RandstadRail en de fysieke koppeling aan de metro spelen in het project een belangrijke rol.

In de 'fact finding' die de gemeente samen met het Rijk heeft gedaan, is het plan realistisch en haalbaar gebleken. Over het algemeen wordt deze 'fact finding' als waardevol gezien. Inmiddels is de gemeente voor de planvorming een PPS aangegaan met NS Vastgoed, ING Vastgoed en Amvest. Over een eventuele PPS tijdens de uitvoering ligt nog niets vast. Het Rijk neemt niet deel in deze PPS, maar heeft PPS wel gestimuleerd. Wel brengt het Rijk specifieke expertise in op het gebied van stations en railinfrastructuur.

Analyse

Vanwege het relatief prille stadium waarin dit project verkeert kunnen op dit moment nog niet duidelijke problemen worden aangegeven en lessen worden getrokken. Wel kan een aantal opvallende kenmerken van dit project worden beschreven met de bijbehorende kanttekeningen.

- Afweging tussen PPS en niet-PPS arbitrair

De keuze voor PPS is voor de gemeente eigenlijk opmerkelijk. De gemeente Rotterdam heeft een rijke traditie in de samenwerking met private partijen, maar houdt daarin meestal nadrukkelijk de regierol. De gemeente had wellicht ook in dit project (voorlopig) de regierol kunnen houden en eventueel kunnen onteigenen. Het lijkt volgens sommigen alsof de keuze voor PPS niet zeer overwogen heeft plaatsgevonden. Anderen geven juist aan dat onteigening

geen mogelijkheid was vanwege de lange doorlooptijd van dergelijke procedures. Hieruit blijkt de haast die de gemeente Rotterdam heeft bij de realisatie van dit project, vanwege de problematiek van het station en het metrostation. Haast, die in het proces wel eens minder voordelig zou kunnen zijn voor haar onderhandelingspositie.

- Motivatie selectie en moment selectie partners onduidelijk

De motivatie van PPS en het moment van selectie van partijen is bij dit project niet helder. Sommi-gen hebben aangegeven aan dat de PPS met deze partijen onontkoombaar is vanwege de grondposities van de private partijen die met name van belang zouden zijn voor de ontwikkeling van Randstadrail. Daarnaast wordt gesteld dat de private partijen specifieke kennis inbrengen.

Beide argumenten kunnen worden betwijfeld. De grondposities zijn niet cruciaal: 90% van de grond is eigendom van de gemeente, er zou gedeeltelijk onteigend kunnen worden of het projectplan kan aangepast worden. Ook de toegevoegde waarde van andere private partijen dan de NS in de planvorming lijkt beperkt. Zo heeft geen van deze private partijen ervaring met Urban entertainment. Daarnaast is het moment van het betrekken van private partijen (uitgezonderd NS) wellicht te vroeg. De gemeente Rotterdam heeft voldoende expertise en ervaring om zelfstandig de planontwikkeling te doorlopen. Mogelijk is sprake van een politiek gedreven PPS, waarbij de PPS wordt gebruikt als drukmiddel naar het rijk.

- Gemeente is trekker en toont commitment

De gemeente opereert als trekker in dit project en maakt deze rol ook waar, met een duidelijke projectorganisatie en projectverantwoordelijke. Daarnaast wordt als groot pluspunt van dit project aangegeven dat er politiek commitment is, in ieder geval op gemeentelijk niveau.

- Rol Rijk op de achtergrond

Zoals aangegeven heeft het rijk in de fact finding wel een duidelijke rol gehad, maar opereert zij nu iets meer op de achtergrond. Dit is mede ingegeven door de constatering dat het Rijk de capaciteit en de ervaring niet heeft om een grotere rol in deze PPS op zich te nemen. Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geldt dat zij hierdoor de rol van initiator van stations en infrastructuur (als verantwoordelijke voor stations, HSL-Zuid en infrastructuur) minder goed kan waarmaken. Het is de vraag of dit wenselijk is. Het Ministerie van VROM kiest bewust voor een rol op de achtergrond, omdat de toetsende rol van het Ministerie als subsidieverlener zich moeilijk verhoudt met een actieve stimulerende rol in de planvorming.

- Rijk heeft meerdere petten

De ministeries stellen zich in dit project wel als één partij op, door middel van de aangestelde Rijksonderhandelaar, maar over het algemeen onderschrijft men niet dat de verschillende partijen hiermee ook één standpunt uitdragen.

- Open informatie-uitwisseling en opdeling van proces

Twee opvallende kenmerken van de samenwerking in het project Rotterdam Centraal zijn een open informatie-uitwisseling en een opdeling van het proces. Ten eerste zijn in de startovereenkomst duidelijke afspraken gemaakt over een open informatie-uitwisseling. Partijen geven aan dat bij aanvang van het proces de doelen en de belangen van de betrokkenen duidelijk naar elkaar zijn uitgesproken en dat de intentie er is om informatie met elkaar te delen. Ten tweede is nadrukkelijk vastgelegd dat planvorming en realisatie van elkaar gescheiden zijn. Het totale proces is opgedeeld in een aantal stappen, waarmee wordt beoogd dat partijen zich niet bij aanvang al binden voor het gehele traject, maar iedere stap kiezen om al dan niet te participeren.

Belangrijkste lessen hiervan zijn:

1. Keuze voor PPS en keuze voor partijen moet goed worden afgewogen en kan tot discussie leiden.
2. De gemeente is en blijft vaak de trekker van het project en moet deze rol ook waar kunnen maken.
3. Het Rijk zal in de meeste projecten wat meer op de achtergrond blijven opereren.
4. Openheid en duidelijkheid over het proces zijn kritische succesfactoren.

7.3.3 **Sijtwende**

Projectbeschrijving

Het project Zijtwende in Voorburg betreft de aanleg van een rijksweg, waarboven woningen en groen gebouwd worden. Door de aanleg van een dok boven grote delen van de rijksweg ontstaat meervoudig ruimtegebruik.

Het project is ontstaan als initiatief van projectontwikkelaar Van Bohemen als oplossing voor een jarenlang conflict tussen rijkswaterstaat en de gemeente Voorburg. Rijkswaterstaat wilde een rijksweg aanleggen tussen Voorburg en Den Haag (landscheidingsweg) om Den Haag betere te ontsluiten. De gemeente Voorburg was tegen vanwege de doorsnijding van de gemeente en hinder die dit zou opleveren. De provincie Zuid-Holland had Voorburg een aanwijzing gegeven om de weg in het bestemmingsplan op te nemen. Het initiatief van Van Bohemen, dat voorzag in verdiepte aanleg van (grote delen) van de weg overbouwing middels een dak en bouw van woningen, bracht een oplossing voort dit slepende conflict.

Projectontwikkelaar Van Bohemen en bouwer van de weg en tunnel Volker Wessels Stevin hebben gezamenlijk Sijtwende BV opgericht. Binnen VWS is tevens van Hattem en Blankenvoort betrokken. Verder zijn in contracten woningcorporaties en de Grontmij bij het project betrokken. De volledige planvorming is eigenlijk door deze partijen gedaan, destijds onder het voorbehoud dat als het plan uitgevoerd zou worden, dit ook door Sijtwende BV zou gebeuren. Sijtwende BV is contractpartij voor alle publieke partijen en realiseert alles. Het Ministerie van VROM is, met uitzondering van een STIR-subsidie van f. 20 miljoen gulden, nauwelijks bij het project betrokken.

Vanwege de aanwijzing die de gemeente Voorburg had gekregen kon het (publieke) proces snel doorlopen worden. Vooraf zijn alle risico's expliciet benoemd en verdeeld. Alle realisatie- en marktrisico's liggen bij de BV. Rijkswaterstaat draagt geen realisatierisico's, maar wel risico's ten aanzien van de procedures. Rijkswaterstaat geeft een vaste bijdrage voor de tunnel. Ook de gemeente levert een vaste bijdrage plus inbreng van de grond tegen een vergoeding die geïndexeerd is met de GWW deflator. De meeropbrengsten op de grond (boven de index), die het resultaat zijn van de gunstige markt voor woningen, komen ten goede aan een gezamenlijk fonds. Dit fonds is bedoeld om tegenvallers op te vangen en voor eventuele betere voorzieningen in het gebied.

Analyse

De succesfactoren van het project Sijtwende zijn de volgende:

- Juiste plan, juiste moment, juiste plaats
Het plan had de sympathie van alle partijen, aangezien alle partijen belang hadden bij de uitvoering van het plan. Het moment was ideaal, aangezien er een politiek probleem lag dat opgelost moest worden door de aanwijzing. De plaats was ideaal, aangezien de woningmarkt erg gespannen is in Voorburg vanwege geen uitbreidingsmogelijkheden voor de gemeente.
- Een goede samenwerking tussen Van Bohemen, gemeente, Rijkswaterstaat en andere private partners : Integraliteit
Het plan bevat verscheidene functies: een weg, woningen, groen (park) die goed op elkaar afgestemd worden.

Er spelen twee risico's:

- Mogelijkheden voor (innovatieve) aanbesteding zijn niet onderzocht
Aangezien van Bohemen de partij was die met het creatieve plan kwam zijn geen andere mogelijkheden voor innovatieve aanbesteding onderzocht. Deze partij kwam met het plan op voorwaarden dat zij de ontwikkeling en uitvoering zou doen. Hierdoor zijn Rijkswaterstaat en

gemeente van deze partij afhankelijk. Het is niet uit te sluiten dat Rijkswaterstaat hiervoor een hogere prijs voor weg, tunnel en vaste bijdrage in de exploitatie betaald ten opzichte van competitieve selectie van uitvoerders bij innovatieve aanbesteding.

- Afstemmingsproblemen in de uitvoering

Aangezien Van Bohemen werkt met veel onderaannemers voor de bouw ontstaan wel vaak afstemmingsproblemen in de uitvoering.

Lessen

Een les van Sijtwende is dat het (politiek) momentum cruciaal kan zijn voor een vlotte realisatie van een project. Een ander punt is dat gelijksoortige belangen van de betrokken partijen een snelle realisatie mogelijk maken. Tenslotte is een belangrijke les dat mogelijkheden voor aanbesteding altijd onderzocht zouden moeten worden voorafgaand aan de vorming van een PPS.

7.3.4 Conclusies

Deze paragraaf somt de belangrijkste aandachtspunten vanuit de praktijk van de combinatieprojecten op.

- Een bewuste afweging tussen PPS en andere uitvoeringsvormen. Veelal wordt deze afweging voorafgaand aan een project niet expliciet gemaakt. Combinatieprojecten vertonen vaak kenmerken die minder vergaande vormen van samenwerking minder aantrekkelijk maken, zoals een hoog ambitieniveau, een grote afhankelijkheid tussen deelprojecten en cruciale grondposities van andere partijen. Met deze aspecten zou in de afweging dan ook expliciet rekening moeten worden gehouden.
- Een afgewogen selectie van partijen. Cruciaal in elke vorm van samenwerking zijn de samenwerkende partners. Toch blijken gemeenten in bepaalde gevallen weinig aandacht te besteden aan de selectie van partijen. Twee punten spelen bij de selectie van partijen. Ten eerste moet er voor een vroege betrokkenheid van private partijen sprake zijn van een duurzaam belang. Ten tweede moeten deze partijen meerwaarde bieden in de samenwerking. Dit tweede punt is eigenlijk ook van belang bij de keuze van het moment van private betrokkenheid.
- Duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van het Rijk. De rol en verantwoordelijkheden van het Rijk in de combinatieprojecten zijn vaak niet helder. Tevens ontbreekt het aan heldere operationaliseerbare (meetbare) doelstellingen bij het Rijk die de basis kunnen vormen voor een overall toetsingskader voor de rijksbijdrage. Daarnaast worstelt het Rijk met de combinatie van een toetsende rol ten aanzien van de rijksbijdrage en een actieve rol in de planontwikkeling. Mede hierdoor blijft er lange onduidelijkheid over de precieze hoogte van de rijksbijdrage, hetgeen in een aantal projecten vertragend heeft gewerkt. Een helder

beleidskader zou duidelijkheid met betrekking tot de rol en verantwoordelijkheden moeten scheppen. Op organisatorisch vlak zullen duidelijke politieke verantwoordelijkheden bij het Rijk met korte lijnen naar het ambtelijk apparaat bijdragen tot meer duidelijkheid.

- Duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van de NS. De veranderende rol van de NS naar een marktpartij heeft consequenties voor haar participatie in NSP-projecten. Door de veranderingen op de markt voor personenvervoer is ook de rol van V&W, als primair verantwoordelijke voor stations en infrastructuur, aan verandering onderhevig. De onhelderheid over de verantwoordelijkheid voor de stations (en infra), werkt volgens sommige geïnterviewden vertragend voor de projecten. Het creëren van een procedureel kader rond de rol en verantwoordelijkheden van zowel het Rijk als de NS zou hierin duidelijkheid kunnen scheppen.

Bijlage

Lijst geïnterviewden

Algemeen

VROM

Petra Meijboom

Karolijn van den Heuvel

NS Vastgoed

Herman Tijsen

Twijnstra Gudde

Jacques Peters

Kenniscentrum PPS

Mark Moolhuizen

Jean-Paul Schaay

UCP

Gemeente Utrecht

Ad Smits

NS Vastgoed

Herman van Herwaarden

Winkel Beleggingen Nederland

Gerard Groener

Rijk

Annet Hoekstra

Dirk Kazemier

Extern

Jan Regterschot

Rotterdam Centraal

Projectbureau RC

Leon van Hoof

Rijkswaterstaat

Frans de Mol

VROM

Dirk Kazemier

Gemeente Rotterdam

Piet Rodenberg

Sijtwende

Gemeente Voorburg

Paul van Ark

Van Bohemen

Stan Roestenberg

Rijkswaterstaat

Frans Lous

8 Checklist NSP voor de gemeente

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de checklist voor de gemeente. De checklist bestaat uit drie stappen: (i) mogelijke voordelen van PPS, (ii) anticiperen op risico's van PPS en (iii) conclusie. In onderstaand kader maken we duidelijk welke denktrant aan de basis ligt van de drie stappen.

Denktrant 'Checklist NSP' voor gemeente

Stap 1 'Mogelijke voordelen van PPS'	PPS heeft bij het realiseren van overheidsdoelstellingen voordelen ten opzichte van de minimumvariant
Stap 2 'Anticiperen op risico's van PPS'	... maar door het aangaan van PPS maakt de gemeente zich wel afhankelijk van de strategieën van private partijen (en andersom).
Stap 3 'Conclusie'	Onder de volgende voorwaarden biedt PPS meerwaarde ten opzichte van een alternatief.

De rol van de gemeente is gerelateerd aan de rol van het Rijk. De checklists voor de gemeente en het Rijk zijn daarom complementair. Alvorens in te gaan op aandachtspunten voor de gemeente, gaan we in paragraaf 8.2 eerst nader in op het doel van de checklists voor de gemeente en het Rijk.

8.2 Doel van de checklists

De checklists vormen primair een hulpmiddel voor het Rijk en de gemeente in de fase van 'factfinding' en 'planvorming' van een NSP. Bij de factfinding gaat de overheid na welke rol zij kan spelen in het project (zie paragraaf 4.3). De overheid staat hier voor de keuze hoe ambitieus het project kan zijn en welke vereisten het ambitieniveau oplegt aan de mate van samenwerking. In lijn met de analyse in de hoofdstukken 4 en 5 spitsen we de checklists toe op de vraag hoe het Rijk en de gemeente kunnen anticiperen op de risico's van PPS in de vorm van mogelijk niet-coöperatief gedrag.

De checklists zijn echter niet alleen te gebruiken om vooraf een inschatting te maken van het risico van niet-coöperatief gedrag en eventueel anticiperende maatregelen te nemen. De checklists vormen ook een hulpmiddel in latere fasen, zoals de planvorming, uitvoeringsafspraken en realisatie. Opgesomd:

1. De checklists zijn een hulpmiddel bij het bepalen van de wenselijkheid van PPS.
2. Om weloverwogen voor PPS te kiezen moeten ook vele andere typen afwegingen, die geen onderdeel uitmaken van deze studie, gemaakt worden.
3. Indien voor PPS is gekozen, zijn de checklists behulpzaam bij het anticiperen op risico's.

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 vaak niet eenduidig is, d.w.z. afhankelijk van de specifieke karakteristieken van het project. Niettemin geven we waar mogelijk een aantal mogelijke oplossingsrichtingen aan.

De checklists bieden aandachtspunten die bij de vormgeving van de rol van de overheid bij de NSP *in ieder geval* van belang zijn. We willen benadrukken dat aan de hand van alleen de checklists de overheid geen maatschappelijke kosten-baten analyse van PPS kan uitvoeren. We benadrukken hierbij nogmaals dat de checklists vooral gericht zijn op de risico's van niet-coöperatief gedrag, terwijl ook andere zaken een rol spelen wanneer we PPS vergelijken met een minimumvariant. We kunnen bijvoorbeeld denken allerlei juridische instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben of bestuurskundige, politieke en psychologische kwesties die van groot belang kunnen zijn.

8.3 **Stap 1 Mogelijke voordelen van PPS**

In deze eerste stap brengt de gemeente de mogelijke voordelen van PPS in kaart. De gemeente gaat uit van coöperatief gedrag van de bij PPS betrokken partijen. De kosten en baten van PPS zijn af te zetten tegen een minimumvariant om zo de meerwaarde van PPS te bepalen.²⁷ Het is wellicht ongebruikelijk om een alternatieve uitvoeringsvariant voor PPS te definiëren en de kosten en baten daarvan te concretiseren, maar in de voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien dat het nodig is om inzicht in de meerwaarde van PPS te krijgen. Daarnaast vormt een minimumvariant ook een alternatief waarop de gemeente kan terugvallen. Zij kan in de onderhandelingen de dreiging van een minimumvariant - vergeleken met PPS meestal een strop voor alle partijen - gebruiken. Uit de interviews bleek daarnaast (zie hoofdstuk 7) dat alternatieven (ten onrechte) zelden serieus genomen worden.

²⁷ De risico's kan de gemeente verdisconteren in de kosten en baten. Kwantificering van de risico's is niet altijd mogelijk, maar de gemeente zal toch een inschatting moeten maken. In feite bepaalt de gemeente de verwachte kosten en baten van PPS ten opzichte van een 'lager ambitie project'.

1. Heeft de gemeente vóór het ingaan van de planvormingsfase 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 minimumvariant van de gemeente en bij PPS. Een minimumvariant van het NSP zal er naar verwachting uitzien als een 'gestripte versie' van de PPS-variant (zie hoofdstuk 4).

2. Wat zijn de mogelijke voordelen voor de gemeente van PPS?

Hierbij moet duidelijk worden welke publieke doelen extra gerealiseerd kunnen worden als gevolg van een PPS. De kosten van het project (in PPS en minimumvariant uitvoering) zijn onder te verdelen in verschillende typen, waaronder transactiekosten (onderhandelingstijd, contracteringskosten), planvormingskosten (de gemeente zal zelf bijvoorbeeld ook onderzoek naar de mogelijkheden op de planlocatie moeten doen) en uitvoeringskosten. Voor al deze typen kosten zal de gemeente een inschatting moeten maken.

De baten zijn te concretiseren in termen van te realiseren doelstellingen van de gemeente. Op basis van de in hoofdstuk 6 genoemde doelstellingen kunnen we denken aan baten die voortvloeien uit:

- een hogere aantrekkelijkheid van de stad
- een hogere ruimtelijke kwaliteit
- gebruik van lokale infrastructuur
- verbetering van de mobiliteit(skeuze)

Deze baten zijn natuurlijk niet allemaal goed te kwantificeren. Vooral voor baten die samenhangen met beleving van ruimte en perceptie van kwaliteit ontbreken vaak objectieve methoden en gegevens om de resultaten monetair te waarderen. Sommige baten, zoals bijvoorbeeld een hogere ruimtelijke kwaliteit, zal de gemeente daarom kwalitatief moeten aanduiden. Hierbij is het wel van groot belang dit zo concreet mogelijk te doen.

Door de kosten in mindering te brengen bij de baten resulteren de netto baten van de twee uitvoeringsvarianten van het NSP. Een vergelijking tussen de netto baten van PPS en een minimumvariant zal in dit stadium bij de NSP naar alle waarschijnlijkheid in het voordeel van PPS uitvallen. Door de karakteristieken van een NSP (zie hoofdstuk 2) kan PPS positieve invloed hebben op kosten, baten en risico's. Dit betekent niet zonder meer dat PPS te prefereren is. Hiervoor is (op zijn minst) stap 2 nodig.

We merken op dat voor deze stap een soort '**stap o**' gemaakt dient te worden. Voor überhaupt over PPS gepraat kan worden, ligt het voor de hand dat eerst een aantal vragen beantwoord worden, zoals:

- Welke publieke doelstellingen wil de gemeente bereiken?
- Hoe verhouden die zich met publieke belangen op een hoger schaalniveau (provincie en Rijk)?
- Welke stappen zijn nodig om spanningen tussen de verschillende publieke doelen te verkleinen?

Een instrument dat behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van deze vragen is de eerder genoemde publiek-publieke overeenkomst (zie hoofdstuk 6). Deze zaken komen nader aan de orde in het volgende hoofdstuk. In de checklist voor de gemeente wordt verder aangenomen dat stap 0 gezet is.

8.4 Stap 2 Anticiperen op risico's van PPS

In de tweede stap van de 'Checklist NSP' gaat het erom de risico's van PPS te herkennen en erop te anticiperen. Een belangrijk verschil tussen PPS en een minimumvariant is dat bij PPS het eindresultaat voor iedere individuele partij in veel sterkere mate afhankelijk is van de strategie van de andere partijen. Zoals uiteengezet in de hoofdstukken 4 en 5, zijn er vele gevallen denkbaar waarin de afhankelijkheid bij PPS kan leiden tot individueel voordeel van één partij ten koste van de ander. Samenwerking brengt daarmee voor zowel de gemeente als de private partijen onzekerheid met zich mee over de opstelling van de andere partij. Deze onzekerheid kan leiden tot minder informatie-uitwisseling, een inefficiënt en niet-constructief onderhandelingsproces en een lagere investeringsbereidheid. Het is dus nog maar de vraag of de voordelen van PPS zoals die in stap 1 zijn bepaald ook daadwerkelijk zijn te realiseren. Het verlagen van de onzekerheid door het nemen van anticiperende maatregelen (bijvoorbeeld het opstellen van een draaiboek voor de onderhandelingen) tussen de samenwerkende partijen is niet kosteloos. De gemeente staat daarom vaak voor een afweging van kosten en baten bij het nemen van deze maatregelen. De checklistvragen zijn gestructureerd aan de hand van hoofdstuk 5: we maken een onderscheid naar de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag voor en na contractafsluiting. Omdat er in een PPS natuurlijk op veel fronten in in diverse fasen contracten worden afgesloten (en de contractafsluiting in Hoofdstuk 5 grotendeels een theoretisch begrip is), interpreteren we vóór contractafsluiting als factfinding en planvormingfase en na contractafsluiting als realisatiefase.

8.4.1 Vragen bij anticiperen op niet-coöperatief gedrag in factfinding en planvormingsfase

Bij de factfinding en planvormingsfase spelen twee problemen: het 'hold-up' probleem bij informatie-uitwisseling en een ongelijke onderhandelingspositie in de onderhandelingen (zie paragraaf 4.5.2).

3. Is er een actorenanalyse gedaan?

Voorafgaand aan ieder project is het goed om te bezien welke partijen welke belangen en posities hebben. Deze analyse kan nog uitgebreid worden met een soort 'lusten en lasten scan' waarin wordt bezien welke partijen hinder/voordeel gaan ondervinden van het project.

4. Bestaat er vóór het ingaan van de planvormingsfase een draaiboek waarin de coördinatie tussen diverse overheden (verantwoordelijkheden Rijk/gemeente, procedure voor financiële toezeggingen van het Rijk) geregeld is?

De private partijen hebben te maken met zowel de gemeente als het Rijk. De overheden kunnen duidelijkheid creëren door vóór het ingaan de planvorming afspraken te maken in een openbaar draaiboek. Zo'n draaiboek kan ook bijdragen aan een goed onderhandelingsresultaat en beperking van de onderhandelingskosten (zie paragraaf 5.2.3, zie ook publiek-publieke overeenkomst in paragraaf 6.1).

5. Hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen de gemeente verdeeld vóór het ingaan van de onderhandelingen? Is er politiek commitment?

Een duidelijke onderhandelingsstrategie wordt ondersteund door een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden binnen de gemeente vóór het ingaan van de onderhandelingen. In de praktijk blijkt dat een project gebaat is bij het feit dat een sleutelfiguur zich er politiek verantwoordelijk voor stelt. Dit politiek commitment is veelal sterk persoons-gebonden. Vaak gaat het om politiek commitment op lokaal niveau, omdat de sleutelprojecten veelal gemeentelijke projecten zijn.

6. Heeft de gemeente een gevolmachtigd onderhandelaar aangesteld vóór het ingaan van de onderhandelingen?

Ook het aanstellen van één onderhandelaar ondersteunt een duidelijke onderhandelingsstrategie.

7. Maakt de verdeling van grondbezit op de planlocatie aanbesteding in de planfase mogelijk? Zo ja: maakt de gemeente de selectiecriteria vóór het ingaan van de planvormingsfase bekend? En: zijn de criteria eenduidig?

De voordelen van competitieve selectie van partijen die uiteindelijk aan de PPS mee kunnen doen lijken groot. 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.

8. 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?

De gemeente kan haar onderhandelingsruimte vergroten door flexibiliteit te creëren. Het maken van verschillende varianten is hier een onderdeel van.

9. Welke alternatieven hebben de private partijen buiten het NSP? In welke mate spelen reputatie-effecten een belangrijke rol? Wat betekent dit voor de onderhandelingsruimte van private partijen? Laat de gemeente deze onderhandelingsruimte tot uitdrukking komen in de instructies voor haar onderhandelaar?

Door de onderhandelaar duidelijke instructies mee te geven schept de gemeente helderheid bij private partijen (commitment). Door de private partijen weinig onderhandelingsruimte te bieden, kan de gemeente tevens de onderhandelingen naar haar hand proberen te zetten. De inschikkelijkheid van de private partijen bepaalt hoe ver de gemeente hierin kan gaan. De inschikkelijkheid van de (zittende) private partijen wordt onder meer bepaald door hun alternatieven en door de mate waarin reputatie een rol speelt.

10. Wat wordt er ondernomen om verschillen in cultuur, timing, en denkwijze tussen overheid en private partijen te overbruggen?

De denkwijze van de overheid ten aanzien van projecten verschilt van die van private partijen. Voor een groot gedeelte is dit toe te schrijven aan het boekhoudkundige systeem. Betrokkenen aan publieke zijde denken in termen van budgetten en investeringsbedragen. Private partijen hebben een meer commerciële manier van denken, waardoor de focus ligt op kasstromen over langere periodes en rendementen. Binnen het rendementsdenken staat het risicobegrip centraal, terwijl dit in de afwegingen van de overheid veel minder meespeelt. Ook de mate waarin de partijen begrip voor en inzicht in elkaars benaderingswijze hebben, zo geven enkele geïnterviewden aan, is vaak beperkt. Hieruit volgt dat gezien moet worden wat gedaan kan worden om deze verschillen te overbruggen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een gemeenschappelijke projectleider.

11. Staat de gemeente tijdens de onderhandelingen onder grotere tijdsdruk dan de private partijen?

De tijdsdruk van de gemeente wordt ten dele bepaald door politieke toezeggingen dan wel ontwikkelingen (bijvoorbeeld aanstaande gemeenteraadsverkiezingen) en de noodzaak van het project gezien de verantwoordelijkheden van de gemeente. Als de gemeente onder grotere tijdsdruk staat dan de private partijen, dan zal de gemeente waarschijnlijk eerder concessies moeten doen omwille van de voortgang. In de praktijk heeft de gemeente veelal weinig geduld.

12. Legt de gemeente in het draaiboek voor de onderhandelingen vast op welke momenten politici zich uitspreken over de plannen?

De gemeente kan haar geduld vergroten door vast te leggen op welke momenten politici zich uitspreken over de plannen.

8.4.2 Vragen bij anticiperen op niet-coöperatief gedrag bij de realisatie

De gemeente en de private partijen hebben ook te maken met de mogelijkheid van niet-coöperatief gedrag in de fase van uitvoeringsafspraken en realisatie (zie paragraaf 5.3). De onzekerheid of later een andere partij de baten van de investering naar zich toetrekt, kan leiden tot een lage investeringsbereidheid vooraf. Ook hier is sprake van een hold-up probleem. Voor het gemak noemen de uitvoeringsafspraken en realisatiefase hier samen: realisatie.

13. Kan de gemeente een signaal van haar intenties geven aan de private partijen?

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. 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.

- Er kan afgesproken worden dat private partijen vergoed worden voor hun innovatieve oplossing indien in de realisatiefase voor die oplossing gekozen wordt.
- 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.
- 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.

NB! Deze vraag kan ook bij het Rijk gesteld worden

14. Zijn er punten waarop de gemeente contra-expertise moet uitvoeren?

Als het vermoeden bestaat dat de private partijen op cruciale punten informatie achterhouden of manipuleren, kan de gemeente contra-expertise uitvoeren.

15. Moet de gemeente de uitruil van prestaties enigszins beperken, omdat de informatie-ongelijkheid met private partijen te groot is?

Als de gemeente verwacht te veel onzekerheid over de kosten, baten en risico's van prestaties van de private partijen te blijven houden, kan zij besluiten om de uitruil van prestaties te beperken. Door de taken volgens het bezit van informatie te verdelen, kan de mogelijkheid tot het gebruik van informatie voor individueel voordeel worden beperkt.

16. In hoeverre wordt mogelijk niet-coöperatief gedrag bij de realisatie beperkt door het belang bij een goede reputatie van de overheid en de private partijen? Steunt de gemeente op de reputatie van een 'leiderschapsfiguur' uit het overheidsapparaat?

Het hold-up probleem is kleiner als de partijen vanwege hun reputatie een minder sterke prikkel hebben tot niet-coöperatief gedrag. Om hier antwoord op te geven is het bijvoorbeeld van belang te kijken hoe de marktstructuur van betrokken bedrijven er uit ziet. Als er bijvoorbeeld slechts enkele partijen zijn waar de gemeente bij vervolgprojecten praktisch niet omheen kan, dan werkt het reputatiemechanisme gebrekkig. Hieraan gerelateerd kan het relevant zijn in hoeverre de gemeente bij eventuele toekomstige aanbestedingen kijkt naar het gedrag van de private partijen in het verleden. De werking van het reputatiemechanisme voor de gemeente kan verbeteren door de reputatie van een bekend persoon uit het overheidsapparaat (bijvoorbeeld een burgemeester) afhankelijk te maken van succes van het project.

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

Als het hold-up probleem erg groot is voor het hele project, kan de gemeente overwegen om parallelle deelprojecten te ontwikkelen. Mogelijkerwijs kan dan niet het hoge ambitieniveau dat samenhangt met integrale planvorming gerealiseerd worden. Deze oplossingsmogelijkheid werd ook in de praktijk door een aantal geïnterviewden genoemd.

18. Hoe verhouden de kosten van een geschillencommissie zich tot de baten in de vorm van een hogere investeringsbereidheid van de betrokken partijen?

Een geschillencommissie met relatief veel bevoegdheden voor partijen die veel verzonken investeringen doen, reduceert het hold-up probleem. Het instellen van een geschillencommissie kan weliswaar vooraf de kosten van toekomstige onderhandelingen drukken, maar gaat zelf ook gepaard met kosten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het selecteren en aanstellen van commissieleden die bovendien ook in functie zijn als het project prima verloopt. Vraag is of de kosten die met zo'n commissie samenhangen binnen de perken gehouden kunnen worden.

19. Wegen de kosten van een projectorganisatie op tegen de baten ervan in de vorm van een hogere investeringsbereidheid van de betrokken partijen?

Door de beslissingsbevoegdheden op een ander niveau dan die van de betrokken partijen te leggen, kan het hold-up probleem omzeild worden. Het inrichten en weer opheffen van een nieuwe organisatie-structuur voor het project gaat natuurlijk met de nodige kosten gepaard. De effectiviteit van een projectorganisatie lijkt negatief samen te hangen met het aantal partijen wat er in deelneemt en ook de verschillen tussen deze partijen qua belangen en bedrijfscultuur. Een gemeente zal zich moeten afvragen of de voordelen van een alliantie met private partijen in de vorm van een grotere investeringsbereidheid van partijen opweegt tegen de kosten. Resultaat van deze afweging kan ook zijn dat voor een slankere projectorganisatie wordt gekozen dan in eerste instantie beoogd.

20. Kan de gemeente flexibiliteit creëren door relatie-specifieke investeringen te faseren over de tijd dan wel af te zien van bepaalde relatie-specifieke investeringen?

De gemeente staat hier bij een afweging tussen het creëren van flexibiliteit en het afgeven van commitment. Het zo lang mogelijk alternatief aanwendbaar houden van investeringen betekent dat een partij meerdere mogelijkheden open houdt en dus minder snel uitgebuit kan worden. Ook kunnen de partijen beslissen tot het faseren van relatie-specifieke investeringen over de tijd. Risico van een dergelijke strategie is dat er een signaal van kan uitgaan dat een partij zich niet wil committeren en dat ook andere partijen wachten met het doen van noodzakelijke investeringen.

8.5 Stap 3 Conclusie

In de derde stap sluit de gemeente de checklist af door op basis van de voorgaande twee stappen een inschatting te maken van verwachte voordelen van PPS ten opzichte van een minimumvariant, met daarbij geëxpliciteerd de voorwaarden waaronder deze uitkomsten zijn te realiseren. Deze afweging moet in feite twee keer worden gemaakt. Eén keer voor PPS in planvorming en één keer voor PPS in de realisatiefase.

21. Onder welke voorwaarden heeft PPS voordelen ten opzichte van een minimumvariant?

Door deze voorwaarden te expliciteren, krijgt de gemeente een duidelijk beeld van de kansen en risico's van PPS ten opzichte van een minimumvariant. Vanwege de invloed van het Rijk op het project kan de gemeente echter pas in samenwerking met het Rijk tot een eindoordeel komen over de uitvoeringsvorm (zie checklist Rijk).

8.6 Belangrijkste aandachtspunten

Deze paragraaf somt de belangrijkste aandachtspunten voor de gemeente op.

- Is er een minimumvariant uitgewerkt? Door te bezien wat in ieder geval gerealiseerd kan worden, zelfs zonder expliciete samenwerking tussen publieke en private partijen, weet de gemeente waarop het kan terugvallen en versterkt het de onderhandelingspositie bij PPS.
- In welke mate vindt selectie van private partijen plaats via concurrentie? In een aantal gevallen zal het niet mogelijk zijn wegens ingenomen grondposities, maar de mogelijkheden die er zijn worden niet altijd benut. Vaak wordt als tegenargument gebruikt dat het niet alleen om de prijs

gaat, maar ook om andere zaken zoals reputatie. Dit sluit het selecteren onder concurrentie echter geenszins uit (niemand dwingt de gemeente alleen naar prijs te kijken).

- Heeft de gemeente een publiek-publieke overeenkomst gemaakt alvorens over private partijen na te denken?
- Hoe concreet zijn de publieke doelen? Het is al moeilijk genoeg alle legitieme publieke doelen die aan een NSP verbonden zijn te verenigen. Het is goed deze taak niet extra te verzwaren door te algemene doelen (‘vitale stad’) of indirecte doelen (werkgelegenheid) te formuleren. Vooral werkgelegenheid wordt vaak als doel naar voren geschoven. Het ligt echter niet voor de hand om werkgelegenheid als doel van NSP op te nemen.
- Welke instrumenten kunnen ingezet worden om de kans op coöperatief gedrag te vergroten? Omdat PPS neerkomt op het creëren van een vertrouwensrelatie, is het kwetsbaar voor niet-coöperatief gedrag. Er zijn talloze instrumenten voorhanden om dit tegen te gaan. Genoemd zijn onder meer het instellen van een aparte projectorganisatie, het opknippen van het project, acties om cultuurverschillen te verkleinen afspraken over contra-expertise en geschillen, alsmede een goede timing van democratische controle.
- 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. Deze vraag kan eveneens bij het Rijk gesteld worden.

9 Checklist NSP voor het Rijk

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we 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 NSP. Op basis van informatie die beide checklists genereren, kunnen gemeente en Rijk expliciteren onder welke voorwaarden PPS voordelen biedt bij het ontwikkelen en realiseren van een NSP. Hierbij benadrukken we opnieuw dat de checklist slechts een beperkte hoeveelheid facetten van PPS belichten.

Hoewel we in dit hoofdstuk spreken over 'het Rijk', bestaat het Rijk in de praktijk uit vele verschillende partijen met (soms) verschillende belangen en bevoegdheden. We zullen er voor het gemak vanuit gaan dat het Rijk het algemeen belang nastreeft, welk onderdeel van het Rijk het ook betreft. Speciale aandacht is er wel voor situaties waarbij duidelijk is dat het Rijk 'verschillende petten' op heeft, alsmede voor situaties waarin het Rijk het risico loopt het struikelblok bij PPS te worden. We zullen ook iedere keer specificeren welk onderdeel van het Rijk het betreft.

Evenals bij de gemeente kan voor het Rijk een Stap 0 gedefinieerd worden. Omdat voor het Rijk deze stap essentieel is, nemen hem expliciet op in de checklist.

9.2 Publieke doelen/Relatie gemeente

De rol van het Rijk in het begin (verkenning, factfinding en planvorming) en de relatie daarbij met de gemeenten is cruciaal. Vandaar dat wij hieraan speciale aandacht schenken.

1. Welke publieke doelstellingen wil het Rijk bereiken?

Deze vraag impliceert dat voor het project in kwestie de rollen zoals besproken in hoofdstuk 6 expliciet gemaakt moeten worden.

2. Hoe zorgt het Rijk dat verschillende verantwoordelijkheden binnen het Rijk gecoördineerd worden? Indien dit niet mogelijk is, zijn middelen en onverenigbare doelen dan ook gescheiden?

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.

3. 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 worden.

4. Hoe verhouden Rijksdoelstellingen zich met publieke belangen op een lager schaalniveau (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. 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.

5. 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 staan. Die begeleider bemoeit zich niet inhoudelijk met het project maar alleen met het verifiëren of alle relevante processtappen 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.

9.3 Autonome rol

De autonome rol van het Rijk bij de NSP betreft het behartigen van belangen die de gemeentegrenzen overstijgen. Het expliciteren daarvan is in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. Daarnaast is het Rijk onderhandelingspartner bij de NSP vanwege haar verantwoordelijkheid voor het station (en railinfrastructuur) en (eventueel) interlokale weginfrastructuur.²⁸ Hierbij is het relevant hoe het Rijk zich opstelt als onderhandelingspartner.

²⁸ In de analyse vallen deze taken buiten de overheidsdoelstellingen met de NSP (zie paragraaf 6.3). De mogelijke baten vallen dus niet onder de voordelen van PPS bij de betreffende NSP, maar onder andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld infrastructuurbeleid).

6. Welke prikkels hebben NS-Stations en NS-Vastgoed en in welke mate wijken die af van Rijksbelangen? Wat zijn de alternatieven voor NS-Stations en NS-Vastgoed buiten de PPS? Hoe kan het Rijk de gemeente bijstaan bij onderhandelingen met NS-Stations en NS-Vastgoed om de baten voor PPS te realiseren? Welke prikkels hebben Rail Infrabeheer en Railned en in welke mate zijn daarmee voldoende waarborgen voor het behartigen van Rijksbelangen? Hoe kan de Rijkstaak bestuurlijk vormgegeven worden?

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 de vragen zoals hierboven gesteld, geen recht doen aan de complexiteit van de materie (zie ook hoofdstuk 6). Het gaat hierbij om Verkeer en Waterstaat (DGP) of regionale vertegenwoordiging via de HID. Ook in de praktijk bleek vaak dat de rol van de NS als knelpunt werd ervaren, vooral bij het ontwikkelen van stations.

7. Zijn keuzes bij de rijksinfrastructuur essentieel voor de waarde van het gehele project?

Als de weginfrastructuur onder verantwoordelijkheid van het Rijk een belangrijk integraal onderdeel van het project uitmaakt, dan is het Rijk, in casu het ministerie van Verkeer & Waterstaat onderhandelingspartner. Hierbij zijn een aantal vragen relevant zoals besproken in het vorige hoofdstuk.

9.4 Coördinerende rol

Het Rijk is bij het optreden van de gemeente betrokken vanwege haar coördinerende rol bij het verdelen van additionele middelen en bij het beperken van de externe effecten van beleidsconcurrentie tussen gemeenten (zie paragraaf 6.3.2). We richten ons bij het laatste punt op het economisch beleid van gemeenten.²⁹ De vragen 4 tot 8 over de Rijksbijdrage zijn vooral relevant voor het ministerie van VROM, vanwege het belang van het NSP budget.

8. In welke mate is het mogelijk (delen van) de Rijksbijdrage te oormerken voor specifieke overheidsdoelstellingen bij het NSP?

We gaan er van uit dat het Rijk in de verkenningsfase van het project heeft geconcretiseerd om welke redenen een Rijksbijdrage gewenst is en ook prioriteiten heeft gesteld. Punt van overweging zal daarbij ook de mogelijke nadelen van een Rijksbijdrage zijn zoals 'rent seeking' van gemeente en private partijen (activiteiten die zuiver en alleen gericht zijn op het 'verdelen van de koek', zoals lobbyen) en niet-coöperatief gedrag (bijvoorbeeld overvragen omdat het Rijk een informatie-achterstand heeft op de gemeente en private partijen). Vervolgens is het de vraag of het Rijk specifieke bedragen kan koppelen aan specifieke doelen. Dit is van belang, omdat de procedure van financiële toezeggingen dan transparanter kan verlopen dan in het geval dat een niet-geoormerkt budget.

²⁹ Het Rijk, in casu de RPD, dient ook te beoordelen in welke mate de ruimtelijke plannen van NSP sporen met de ruimtelijke ontwikkeling in de regio. Deze problematiek ligt echter meer op het terrein van planologen dan economen. We gaan er daarom niet verder op in.

9. In welke mate is het opportuun om gemeenten te laten mededingen naar de Rijksbijdrage via competitie? Zijn voor zo'n competitie objectieve criteria ex-ante vast te stellen?

Competitie om Rijksgeld tussen gemeenten kan de prikkels tot het maken van een goed projectplan vergroten. Zo'n competitie is alleen mogelijk als ex-ante objectieve criteria zijn vast te leggen op basis waarvan het Rijk de plannen beoordeelt.^a Eenduidige criteria beperken de mogelijkheden voor rent seeking en niet-coöperatief gedrag.

10. In welke mate fungeert het door het Rijk beschikbaar gestelde bedrag als een geloofwaardig signaal voor private partijen? En: in welke mate is het Rijk gecommiteerd aan genoemde bedragen?

Het Rijk kan de financiële bijdrage gebruiken om een signaal te geven aan de private partijen dat zij het project serieus neemt. Dit kan de informatie-ongelijkheid tussen de overheid en de private partijen verkleinen en zo de onderhandelingen gunstig beïnvloeden (paragraaf 5.2.5). Ook kan de financiële bijdrage een vorm van commitment zijn (paragraaf 5.2.4). Het Rijk zal dan minder snel beslissingen nemen die het maatschappelijk rendement van haar eigen investering verlagen. De beleidsrisico's voor private partijen nemen hierdoor af.

Het tweede onderdeel van de vraag gaat in op de geloofwaardigheid van het signaal. Als het Rijk relatief gemakkelijk op gedane afspraken kan terugkomen, zijn bovengenoemde positieve neveneffecten kleiner.

11. Hoe verhouden de voordelen van vroegtijdige bekendmaking van de Rijksbijdrage zich tot de nadelen van een kleinere onderhandelingsruimte? En: moet het Rijk een bedrag noemen of kan met een bandbreedte volstaan worden?

Ook de timing van de Rijksbijdrage is een belangrijk punt. Het Rijk wenst eerst duidelijkheid over het NSP voordat zij zich vastlegt op bedragen, terwijl de private partijen (in samenwerking met de gemeente) zich nergens op vast willen leggen zolang er geen duidelijkheid is over de Rijksbijdrage (zoals gesteld in paragraaf 2.5). Door de bijdrage vroeg vast te leggen kan het Rijk een signaal afgeven (zie de vorige vraag), maar verkleint zij ook haar onderhandelingsruimte (paragraaf 5.2.1). Het Rijk zal deze twee zaken tegen elkaar moeten afwegen. Het Rijk kan het dilemma ten dele omzeilen door eerst een bandbreedte te noemen en pas later met een definitief bedrag te komen. Het signaal wordt gegeven, terwijl het Rijk nog enige onderhandelingsruimte behoudt. Stel bijvoorbeeld, hypothetisch, dat de zes gemeenten in totaal 600 miljoen te verdelen hebben. Aangegeven kan dan worden dat tussen de 50 en 150 miljoen per gemeente beschikbaar komt, en dat de uiteindelijk verdeling tot stand komt op basis van tevoren vastgestelde criteria. Eventueel zou het Rijk nadere toezeggingen afhankelijk kunnen maken van de snelheid van besluitvorming of de mate van participatie van private partijen.

^a Zie CPB (2000a), p. 29 e.v. voor leerpunten naar aanleiding van de verdeling van gelden tussen gemeenten in het kader van het Grote Stedenbeleid.

12. In welke mate is het mogelijk dan wel wenselijk Rijksgeld terug te sluizen in geval van succes (benefit sharing)?

Benefit sharing impliceert dat indien private opbrengsten binnen een bepaald project onderdeel boven een bepaalde van tevoren afgesproken norm uitkomen, dat de overheid meedeelt in de overwinst. Benefit sharing kan dienen om een impasse te doorbreken over verwachte opbrengsten. Als er een te groot gat zit tussen wat private partijen zeggen wat hun verwachte opbrengst is en wat door het Rijk verwacht wordt, kan een benefit sharing oplossing bieden. Ook kan benefit sharing gezien worden als een soort 'baatbelasting'. Als private partijen profiteren van waardeinstijgingen als gevolg van overheidsinvesteringen, kan benefit sharing gelegitimeerd zijn. Voorzichtigheid is hier wel geboden (overheid roomt private winsten af). De legitimiteit moet wel aangetoond kunnen worden. Onder omstandigheden kan dezelfde vraag ook bij de gemeente gesteld worden.

13. Op welke niche in de kantorenmarkt richt de gemeente zich? Hoe verhoudt dit zich tot de wensen van concurrerende gemeenten? Heeft de gemeente een comparatief voordeel op de niche die het ambieert?

Bij het coördineren van economisch beleid van gemeenten is het van belang te voorkomen dat de gemeenten in een 'prisoners dilemma' geraken. Hun individuele prikkels ('wij willen hoogwaardige kantoorruimte') leiden dan tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten (leegstand). De wens tot het aantrekken van internationale bedrijvigheid vormt een extra aandachtspunt bij de NSP (zie paragraaf 6.3.2). Het Rijk - in casu het ministerie van VROM - kan economisch beleid van gemeenten coördineren door vóóraf afspraken te maken, bijvoorbeeld over de hoeveelheid m² kantooroppervlakte en het type bedrijvigheid per regio, dan wel door criteria op te nemen bij de verdeling van Rijksmiddelen. Het comparatieve voordeel van gemeenten kan hierbij als leidraad dienen. Het Rijk hoeft dan alleen te monitoren of inderdaad aan de criteria voldaan wordt. Dit verhindert dat het Rijk onnodig aan tafel zit bij planvorming en gaande het proces met aanvullende eisen komt.

14. Moet het Rijk zich met de realisatie bemoeien of kan worden volstaan met voorwaarden vooraf?

Op basis van voorgaande vragen kan het Rijk beoordelen wat de gewenste intensiteit van Rijksbemoeienis is.

Coördinerende rol in de praktijk

Ondanks duidelijke theoretische mogelijkheden om een coördinerende rol te spelen, bleek uit geen van de interviews dat het Rijk een belangrijke rol speelt bij de coördinatie van het economische beleid en kantorenprogramma tussen NSP gemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat nog onvoldoende ervaring is opgedaan met combinatieprojecten om deze rol waar te maken. Ook een nauwere betrokkenheid van het Ministerie van Economische lijkt voor dit onderdeel noodzakelijk te zijn.

9.5 Toezichthoudende rol

Het Rijk heeft op het gebied van marktwerking een toezichthoudende rol (zie paragraaf 6.3.4).

15. Zijn concurrentiebeperkende afspraken gemaakt tussen gemeente en private partijen, dan wel tussen private partijen onderling?

Het is aan de NMa om te beoordelen of concurrentiebeperkende afspraken maatschappelijk ongewenst zijn. Soms valt dit buiten de bevoegdheden van de NMa.

16. Zijn de Europese regels aangaande aanbesteding en overheidssteun goed toegepast?

Bij een klacht van een onderneming over onjuiste toepassing van de Europese aanbestedingsregels is het aan de NMa om te bepalen of dit inderdaad het geval is. Het ministerie van Economische Zaken ziet toe op naleving van de regels met betrekking tot overheidssteun. Zoals eerder gemeld, zou PPS wel eens misbruikt kunnen worden om aanbestedingsregels te omzeilen. Het Kenniscentrum PPS adviseert bij toepassing van aanbestedingsregels bij PPS.

17. Is er sprake van oneerlijke concurrentie door de gemeente?

Het ministerie van Economische Zaken ziet toe op naleving van de regels omtrent Markt en Overheid.

Toezicht in de praktijk

Op het gebied van toezicht op de marktordening wordt geen invloed van het Rijk bemerkt. Volgens een aantal ondervraagden zijn (uitgezonderd aanbesteding) mededingingsissues bij PPS geen belangrijk agendapunt voor betrokken ministeries.

9.6 Eindbeoordeling overheidsrol

Met de inzichten die beantwoording van de vragen in de checklist voor het Rijk opleveren, kan de overheid (gemeente en Rijk) zich een eindoordeel vormen over de voorwaarden waaronder PPS voordelen biedt bij het ontwikkelen en realiseren een NSP. De gemeente kan dit niet alleen, omdat het Rijk een belangrijke invloed heeft op de te realiseren voordelen van PPS. Zoals eerder gezegd, kan de overheid aan de hand van alleen de checklists de overheid geen maatschappelijke kosten-baten analyse van PPS kan uitvoeren. De checklists zijn specifiek gericht op de risico's van niet-coöperatief gedrag, terwijl ook andere zaken een rol spelen wanneer we PPS vergelijken met een minimumvariant. De checklists bieden aandachtspunten die bij de vormgeving van de rol van de overheid bij de NSP in ieder geval van belang zijn.

18. Onder welke voorwaarden biedt PPS voordelen ten opzichte van een minimumvariant?

De gemeente en het Rijk kunnen de mogelijke voordelen van PPS in termen van te realiseren overheidsdoelstellingen plaatsen tegenover de transactiekosten van samenwerking - waaronder de kosten die gemoeid zijn met het voorkomen van niet-coöperatief gedrag - én de risico's van resterende mogelijkheden van niet-coöperatief gedrag ten opzichte van een minimumvariant.

9.7 Belangrijkste aandachtspunten

Deze paragraaf somt de belangrijkste aandachtspunten voor het Rijk op. De belangrijkste taak voor het Rijk lijkt te liggen in het begin van het project (verkenning, factfinding en planvorming). Hierbij zijn de volgende vragen van belang:

- Heeft het Rijk haar doelstellingen in operationele termen gegoten?
- Hoe zorgt het Rijk dat verschillende verantwoordelijkheden binnen het Rijk duidelijk gemaakt worden? Indien dit niet mogelijk is, zijn middelen en onverenigbare doelen dan ook gescheiden?
- Heeft het Rijk een publiek-publieke overeenkomst gemaakt met lagere overheden?
- Kent het Rijk duidelijke criteria voor het verdelen van middelen tussen gemeenten?

Daarnaast zijn de rol van de NS en het nut van financiële instrumenten nog van belang.

- Onder welke voorwaarden is benefit sharing een aantrekkelijk instrument?
- Hoe gaat het Rijk om met de NS?

Deel 5 Conclusies

In dit laatste deel trekken we een aantal conclusies. Daartoe vatten we eerst de belangrijkste bevindingen van deze studie samen. Daarna gaan we in op de vraag in hoeverre de bevindingen projectspecifiek zijn en in welke mate de resultaten veranderen als we een niet-NSP Combinatieproject bekijken. Met andere woorden, we willen weten in hoeverre de bevindingen robuust zijn voor variaties in dimensies van NSP en variaties met andere combinatieprojecten.

Dit rapport analyseert de kansen en risico's van PPS bij Combinatieprojecten. Kenmerkend voor PPS bij Combinatieprojecten is het bestaan van meerdere partijen die in onderlinge afhankelijkheid een project willen definiëren en uitvoeren. Combinatieprojecten onderscheiden zich van Rijksprojecten waarbij het Rijk initiatiefnemer is en ook zelfstandig de gewenste output van het project definieert. PPS is een keuze van de betrokken partijen, ingegeven door de voordelen die zij zien in het nemen van een gezamenlijk initiatief. De mogelijke voordelen zitten onder meer in een betere prijs-kwaliteit van het project doordat een betere afstemming van private en publieke elementen plaats kan vinden wat mogelijk is door vroegtijdige informatie-uitwisseling.

Nieuwe sleutelprojecten (NSP) zijn voorbeelden van combinatieprojecten. Het betreffen zes stedelijke vernieuwingsprojecten rond stationsgebieden. Voor het merendeel van de NSP vormt aansluiting van de stad op een hogesnelheidstrein een belangrijke drijvende kracht achter het project. NSP zijn grootschalig, ambitieus en complex. De hoge ambitie vereist uitgebreide onderlinge afstemmingen van publieke en private activiteiten en kan eigenlijk alleen gerealiseerd worden in PPS verband. Om PPS te laten slagen en de hoge ambitie te realiseren, is het noodzakelijk dat betrokken partijen zich gedurende de hele rit coöperatief blijven opstellen. Aangezien er op verschillende momenten en manieren prikkels zijn om zich niet coöperatief te gedragen, is het zaak problemen op tijd te onderkennen en erop te anticiperen. Dit rapport gaat voor een groot gedeelte over het benoemen en onderkennen van en het anticiperen op dergelijke problemen. We hebben daarbij vooral gekeken naar de publieke kant van PPS, dat wil zeggen hoe publieke partijen (zowel Rijk als gemeente) om kunnen gaan met kansen en risico's.

Alvorens over uitvoering van een project (PPS) te praten zijn een aantal voorbereidende stappen wenselijk:

- Is er een minimumvariant uitgewerkt? Door te bezien wat in ieder geval gerealiseerd kan worden, zelfs zonder nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen, weet de gemeente waarop het kan terugvallen en versterkt het de onderhandelingspositie bij PPS. Het is opvallend dat dit in de praktijk zelden gebeurt.
- Hebben publieke partijen hun doelstellingen in operationele termen gegoten? Het is al moeilijk genoeg om allerlei publieke en private belangen in één project te verenigen. Het wordt extra moeilijk indien de publieke belangen in te algemene termen zijn gesteld. In de praktijk is op dit gebied nog veel te winnen. Ook zien we regelmatig dat indirecte doelen een rol spelen. Dit vormt in de praktijk een extra complicerende factor. Vooral werkgelegenheid wordt vaak als

indirect doel naar voren geschoven. Of dit terecht is valt te betwijfelen, omdat het creëren van vraag naar arbeid een inefficiënt werkgelegenheidsinstrument is en slechts tijdelijk werkt.

- Is er een publiek-publieke overeenkomst tussen Rijk en lagere overheden gesloten? Zo'n overeenkomst kan ertoe bijdragen dat de verschillende soms tegenstrijdige publieke doelen helder zijn en dat prioriteiten zijn vastgelegd. Is een procesbewaker die boven de partijen staat aangewezen?

Vervolgens kan gedacht worden hoe het ambitieuze NSP gerealiseerd kan worden. Hierbij ontstaan, naast een groot aantal praktische uitdagingen, mogelijkheden voor allerlei partijen om zich gedurende het proces niet coöperatief op te stellen. Dit kan vervelend zijn omdat bij projecten in PPS verband een sterke relatie bestaat tussen onderlinge prestaties van de diverse publieke en private partijen. Omdat daarnaast veel zaken niet contracteerbaar zijn, betekent dit dat wederzijds vertrouwen en de nodige zorgvuldigheid en vereist zijn. Alvorens bij de planvormingsfase te belanden zijn de volgende vragen nog van belang:

- In welke mate kan selectie van private partijen plaatsvinden via concurrentie? In een aantal gevallen zal het niet mogelijk zijn wegens ingenomen grondposities, maar de mogelijkheden die er zijn worden niet altijd benut. Vaak wordt als tegenargument gebruikt dat het niet alleen om de prijs gaat, maar ook om andere zaken zoals reputatie. Dit sluit het selecteren onder concurrentie echter geenszins uit.
- 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.
- 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 doet aan de complexiteit van de materie.
- Op welke transparante wijze kunnen Rijksmiddelen over gemeenten verdeeld worden? Heldere criteria voor het verdelen van middelen draagt bij tot het verkleinen van onzekerheid.

Bovenstaande bevat slechts een selectie van te stellen vragen, die elders in het rapport uitgebreider aan de orde komen. Indien het project en de uitvoeringsmogelijkheden (PPS)

vervolgens in de planvormingsfase vorm gaat krijgen worden onder andere de volgende vragen relevant:

- Welke instrumenten kunnen ingezet worden om de kans op coöperatief gedrag te vergroten? Omdat PPS neerkomt op het creëren van een vertrouwensrelatie, is het kwetsbaar voor niet-coöperatief gedrag. Er zijn talloze instrumenten voorhanden om dit tegen te gaan. Te noemen zijn onder meer het instellen van een aparte projectorganisatie, het opknippen van het project, acties om cultuurverschillen te verkleinen, afspraken over contra-expertise en geschillen, alsmede een goede timing van democratische controle.
- Onder welke voorwaarden is opbrengstdeling (benefit sharing) een aantrekkelijk instrument? Benefit sharing impliceert dat indien private opbrengsten binnen een bepaald project onderdeel boven een bepaalde van tevoren afgesproken norm uitkomen, dat de overheid meedeelt in de overwinst. Benefit sharing kan dienen om een impasse te doorbreken over verwachte opbrengsten. Als er een te groot gat zit tussen wat private partijen zeggen wat hun verwachte opbrengst is en wat door het Rijk verwacht wordt, kan een benefit sharing oplossing bieden. Ook kan benefit sharing gezien worden als een soort 'baatbelasting'. Als private partijen profiteren van waardeinstijgingen als gevolg van overheidsinvesteringen, kan benefit sharing gelegitimeerd zijn. Voorzichtigheid is hier wel geboden (overheid roomt private winsten af). De legitimiteit moet wel aangetoond kunnen worden.

Publiek-private samenwerking bij Nieuwe Sleutelprojecten biedt de mogelijkheid om een project te realiseren van hoge kwaliteit, waarbij diverse publieke doelen gerealiseerd kunnen worden terwijl er voor private partijen ook veel te winnen valt. Zonder PPS zal men zich met een bescheidener opzet tevreden moeten stellen. Om die mooie baten te realiseren is het vooral zaak om goed te anticiperen op risico's van niet-coöperatief gedrag. Dit rapport biedt een aantal handvaten die ertoe kunnen bijdragen dat risico's van niet-coöperatief gedrag geïdentificeerd en onderkend worden. Ook worden een aantal suggesties gedaan hoe niet-coöperatief gedrag voorkomen kan worden.

10.1 Robuustheid van Resultaten

We gaan tenslotte in op de vraag in welke mate de in dit rapport geconstateerde kansen en risico's van PPS verband houden met specifieke kenmerken van de onderzochte projecten. In het rapport werden inzichten in eerste instantie verkregen door te kijken naar een gestileerd NSP, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Kenmerken van zo'n gestileerd NSP zijn:

- Stationsgebied/Aansluiting HSL
- Lange tijdshorizon

- Zittende partijen (grondeigenaars, exploitanten en gebruikers)
- Betrokkenheid meerdere overheden
- Belang van scope-optimalisatie in de factfinding en planvormingsfase

Het is belangrijk om te bepalen in hoeverre de verkregen conclusies ook gelden voor individuele NSP en combinatieprojecten in het algemeen en in hoeverre de conclusies een meer specifiek karakter hebben. De reikwijdte van de conclusies hangt van deze robuustheidsvraag af.

Individuele NSP

De eerste vraag is in hoeverre specifieke karakteristieken van individuele NSP de checklists voor gemeenten en het Rijk zoals beschreven in hoofdstukken 8 en 9 beïnvloeden. Individuele NSP verschillen in:

- (i) de mate waarin het selecteren via concurrentie mogelijk is;
- (ii) de in te zetten instrumenten voor coöperatief gedrag;
- (iii) de verwevenheid tussen deelprojecten;
- (iv) de timing van de projecten.

Deze verschillen hebben wel gevolgen voor de conclusies van dit rapport, maar die gevolgen zijn vooral gradueel van aard. Zo zal het bij het ene project veel gemakkelijker zijn partners in concurrentie met elkaar te selecteren dan in het andere project. Ook kunnen de gesuggereerde manieren om op niet-coöperatief gedrag te anticiperen niet in alle gevallen op dezelfde wijze gebruikt worden. Zo kan het soms wel goed mogelijk zijn het project in delen op te knippen, terwijl dit in andere gevallen schier onmogelijk is. Ook kan de mate waarin de door ons geschetste minimumvariant in de onderhandelingen gebruikt kan worden van geval tot geval verschillen. De algemene conclusies zijn echter tamelijk robuust met betrekking tot NSP. De ene conclusie zal bij het ene project wat zwaarder wegen dan bij het andere project, maar het lijkt wenselijk dat lokale en rijksoverheden de in hoofdstukken 8 en 9 beschreven checklists langslopen en bij iedere punt zich gedegen afvragen hoe dat punt zich in het onderhavige project vertaalt.

Combinatieprojecten

Met betrekking tot combinatieprojecten is de eerste vraag in hoeverre zij van NSP afwijkende karakteristieken hebben. Dit is van belang om te kunnen bepalen in welke mate die afwijkende karakteristieken ook leiden tot andere conclusies. Karakteristieken van NSP zijn:

- De rol van NS
- De betrokkenheid van meerdere ministeries (en de vele publieke doelen)
- Het creëren van een internationale vestigingsplaats

- De complexiteit van het project en de grootte van de ambitie
- De grondposities van private partijen

We zullen hieronder deze karakteristieke punten langslopen en bij ieder punt ons kort afvragen in hoeverre de conclusies robuust zijn voor afwezigheid van deze punten bij andere combinatieprojecten.

- De rol van NS

De meeste combinatieprojecten spelen zich af zonder dat er een rol is voor de NS. De conclusies uit dit rapport over de NS zijn derhalve niet relevant voor andere combinatieprojecten.

- Meerdere ministeries, veel publieke doelen

Ook bij andere Combinatieprojecten zal het vaak voorkomen dat er meerdere publieke doelen en meerdere betrokken ministeries zijn. Bij NSP is dit wel in versterkte mate het geval. Dit kan er toe leiden dat sommige conclusies belangrijker worden dan andere. Ook hier geldt dat de checklists langsgelopen kunnen worden waarbij bij elk punt de vertaalslag van het algemene punt naar het concrete project gemaakt moet worden en de vraag rijst tot op welke hoogte het gemaakte punt ook relevant is voor het concrete individuele project.

- Internationale vestigingsplaats

Ook hier geldt dat bij veel combinatieprojecten internationale vestigingsplaatsfactoren geen of een beperkte rol spelen. De conclusies die we in voorgaande hoofdstukken getrokken hebben omtrent de specifieke aspecten van het creëren van een internationale vestigingsplaats zijn daarom vaak minder relevant.

- Grote mate van complexiteit en hoge ambitie

NSP zijn zeer complexe, grootschalige en ambitieuze projecten. Dit heeft onder meer consequenties voor het belang van een goed proces, de invloed van mislukkingen en de vaak lange tijdshorizon. Daarom hebben we in dit rapport veel aandacht besteed aan deze voor NSP belangrijke kwesties. Ze zijn inhoudelijk ook belangrijk voor minder ambitieuze combinatieprojecten, maar het belang van deze punten zal vaak wel minder zijn.

- Grondposities van private partijen;

Alle onderzochte projecten hebben te kampen met grondposities van private partijen. Deze grondposities kunnen cruciaal zijn voor de ontwikkeling van bepaalde deelprojecten binnen het plan. Een voorbeeld hiervan zijn de grondposities van WBN (Hoog-Catharijne) bij het UCP. Deze posities zijn van groot belang voor het realiseren van het stationsplein. Aangezien de gemeente vaak slechts weinig grondposities in het stationsgebied beheert, kan zij een project maar zeer beperkt zelfstandig ontwikkelen. Hierdoor zijn zelfstandig te ontwikkelen alternatieven voor een verregaande samenwerkingsvorm als PPS vaak minder makkelijk te realiseren. De door ons geschetste minimumvariant is daarom ook weinig aantrekkelijk.

Concluderend kunnen we stellen dat in de meeste gevallen voor Combinatieprojecten soortgelijke problemen en oplossingsmogelijkheden gelden als voor NSP. Uitzonderingen zijn de rol van de NS en de aandachtspunten aangaande het creëren van een internationale vestigingsplaats. Daarnaast zijn de door ons aangeroerde zaken bij NSP dankzij hun complexiteit en grootschaligheid vaak belangrijker dan bij andere combinatieprojecten.

Literatuur

- Baron, D.P. en D. Besanko, 1999, Informational Alliances, *Review of Economic Studies*, 66 (4), 743-768.
- Bartelsman, E.J., M.F.M. Canoy, C. van Ewijk en B.A. Vollaard, 1998, Economie van publiek private samenwerking, *ESB - Dossier PPS*, 84 (4170), 5-9.
- Beers, H. van, 2000, Publiek private samenwerking, in de rubriek 'Nederland privatiseert', *Tijdschrift Privatisering*, 7 (3), 18.
- Bierman, H. en L. Fernandez, 1998, *Game Theory with Economic Applications* (2nd edition), Addison-Wesley.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1999, Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, hoofdstuk 2 in WRR, *Over publieke en private verantwoordelijkheden - Voorstudies en achtergronden*, Den Haag.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1999, Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes, *ESB*, 84 (4204), 364-6.
- CPB, 1999 *De grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag.
- CPB 2000a, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Werkdocument No 117, Den Haag, 2000
- CPB, 2000b, *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Werkdocument No. 118, Den Haag, 2000.
- CPB, NEI en RIVM, 2000, *Criterium voor PPS-biedingen bij PMR*, Rapport voor de PMR-directie, Den Haag en Rotterdam.
- Dixit, A. K. en B. Nalebuff, 1991, *Thinking Strategically: the competitive edge in business, politics, and everyday life*, New York en Londen: Norton.
- Ewijk, C. van en B.A. Vollaard, 1999, Mythen van de publieke financiering, *ESB*, 84 (4189), 109-111.

Fudenberg, D. en J. Tirole, 1983, Sequential bargaining with Incomplete Information, *Review of Economic Studies*, 50 (2), 221-247.

Janssen, M.C.W., C. Gerth, L. Jansen en M. Niehoff, 1996, The Price of Land and the Process of Expropriation: A Game Theoretic Analysis of the Dutch Situation, *De Economist*, 144 (1), 63-77.

KPMG BEA, *Nieuwe Sleutelprojecten op (hoge) snelheid. Identificatie en economie van de tweede generatie sleutelprojecten*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, 1998.

McMillan, J., 1992, *Games, Strategies and Managers*, Oxford, New York, Toronto en Melbourne: Oxford University Press.

Milgrom, P. en J. Roberts, 1992, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Ministerie van Economische Zaken, *Lokale overheidsopdrachten en toepassing van de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten*, 1999.

Ministerie van Financiën (Kenniscentrum PPS), *Voortgangsrapportage april 1999*, 1999a.

Ministerie van Financiën (Kenniscentrum PPS), *Voortgangsrapportage december 1999*, 1999b.

Ministerie van Financiën (Kenniscentrum PPS), *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, onderzoek uitgevoerd door Ernst & Young consulting, 2000.

Ministerie van VROM, *Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2000*, 2000.

Oers, F.M. van, R.A. de Mooij, J.J. Graafland en J. Boone, *An earned income tax credit model in the Netherlands: simulations with the MIMIC model*, CPB Research memorandum 150, Den Haag, 1999.

Rubinstein, A., 1982, Perfect Equilibrium in a Bargaining Model, *Econometrica*, 50 (1), 97-109.

Schelling, T., 1960, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press.

SCP, *De stad op straat; de openbare ruimte in perspectief*, Sociale en culturele studies 27, Den Haag, 1999.

Sobel, J. en I. Takahashi, 1983, A Multistage Model of Bargaining, *Review of Economic Studies*, 50 (3), 411-426.

Tirole, J., The internal organization of government, *Oxford Economic Papers*, 46 (1), 1-29, 1994.

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.