



Economie van publiek private samenwerking

Auteur(s):

Bartelsman, E.J.

Canoy, M.

Ewijk, C. van

Vollaard, B.A.

*Bartelsman en Vollaard zijn werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken, Canoy en Van Ewijk bij het Centraal Planbureau.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4170, pagina D5, 8 oktober 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

publiek, private, samenwerking

Publiek private samenwerking (pps) wordt regelmatig gezien als oplossing van alle grote investeringsproblemen. Pps is echter pas een geëigend middel in complexe situaties, waar overheid en private partijen een gelijkwaardig wederzijds belang hebben. Maar zelfs dan liggen er voortdurend problemen op de loer: houden de partners zich aan de afspraken die zij vooraf hebben gemaakt?

De term publiek private samenwerking (pps) begint in Nederland langzamerhand tot het polderjargon te behoren. De belangstelling voor pps heeft zich inmiddels vertaald in een reeks van conferenties, workshops, rapporten, krantenartikelen en zelfs kamervragen. Vele investeringsaanvragen ter versterking van de economische structuur in Nederland worden getooid in een pps-jasje. Pps is ook doorgedrongen in de regeringsverklaring, getuige de opmerking dat 'gestreefd wordt naar een gecontroleerde verbreding van de pps-praktijk in Nederland'. Iedereen ziet mogelijkheden voor pps, maar waarom en wanneer moet het nu toegepast worden?

Tijdens discussies over pps blijkt dat vaak verschillende definities van het begrip worden gebruikt. Een analyse van het waarom van pps kan de inhoud van het begrip verhelderen, waardoor de discussie zuiverder en zinvoller kan worden. Voorlopig hanteren wij de definitie: pps is een samenwerkingsverband waarin overheid en bedrijfsleven gemeenschappelijke *financiële* belangen hebben in een project.

Weinig analyse

De Nederlandse discussie over pps richt zich met name op de concrete vormgeving. Hoe ziet het projectteam eruit, wat is de juridische structuur? De waarom-vraag, die eraan vooraf behoort te gaan, krijgt minder aandacht. Zelfs als bestaande ervaringen met pps-projecten, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, worden aangehaald, wordt er in de regel weinig aandacht geschonken aan de analyse, maar alleen gesproken over de praktische invulling. Doel van dit artikel is een aanzet te geven tot een economische analyse van de redenen voor publiek private samenwerking. Wij willen beleidsmakers hiermee aansporen zich af te vragen wanneer dit instrument voordelen kan opleveren.

Mythen

Een aantal mythen, zowel voor als tegen pps, zijn door economische analyse te ontcrachten. Een veelgehoorde misvatting is dat het gunstig is om de overheid projecten te laten financieren, omdat ze goedkoper zou kunnen lenen dan de private sector. Dit is echter slechts schijn. In de kapitaalkosten van de private sector zijn namelijk de kosten van de projectrisico's wel verrekend, terwijl dit niet het geval is voor de overheid¹. Wat men vaak vergeet is dat de overheid de risico's van een project afwentelt op de burger. De bevolking wordt daardoor met een hogere onzekerheid omtrent zijn toekomstig inkomen geconfronteerd.

Een andere mythe is dat private mede-financiering te prefereren is boven publieke financiering, omdat het de verplichtingen op de overheidsbegroting zou beperken². De methode van financiering verandert voor de overheid alleen het tijdspatroon van kosten en baten. Bijvoorbeeld, de overheid kan zelf een project financieren, of zou de diensten van hetzelfde project kunnen 'leasen' bij een private financier. De contant gemaakte kosten- en batenstromen zullen onder beide financieringsopties in beginsel gelijk zijn. De financieringswijze op zich is van ondergeschikt belang. Het gaat om de kenmerken van het project, zoals de innovativiteit, de complexiteit en de mogelijkheden tot efficiëntiewinsten. Deze moeten de doorslag geven voor de keuze voor samenwerking met een private partij.

Analyse: hoe dan?

Bij de analyse van de redenen voor pps staan drie vragen centraal. Allereerst waarom de markt niet of onvoldoende investeert. Vervolgens waarom de overheid dit probleem niet zelf kan oplossen. En tenslotte, hoe met pps tussen problemen in de markt en bij de overheid kan worden gelaveerd. De problemen rond markt- en overheidsfalen worden verhelderd aan de hand van een hypothetisch voorbeeld: er moet een brug naar een eiland worden gebouwd, hoe pakken we dat aan?

Voorbeeld: de brug en het eiland

Om de recreatie op een voor de kust gelegen onbewoond eiland te bevorderen en de omgeving van het eiland aantrekkelijker te maken, wil de overheid dat er een brug komt tussen de kust en het eiland. Er kunnen recreatieve activiteiten ontplooid worden op het eiland, maar de natuur moet wel beschermd blijven. De overheid zorgt voor de toevoerwegen naar de brug. Hoe moet de brug gefinancierd worden?

Marktfalen

Waarom bouwt de markt de brug niet zelf? Het eerste potentiële probleem is gebrek aan coördinatie tussen investeerders in de brug en de ontwikkelaars van recreatieve activiteiten op het eiland. Een consortium van marktpartijen zou de gezamenlijke waarde van beide projecten wel kunnen inschatten. De netto opbrengsten zijn te laag. De eerste reden is dat regelgeving de omvang van de recreatieve activiteiten beperkt om het natuurschoon van het eiland te ontzien³. Voorts veronderstellen we dat de mededingingsautoriteit op de brug geen monopolistische tol toestaat. Bovendien vormen beleidsmatige risico's een verslechtering van het risico-rendementprofiel, bijvoorbeeld dat de overheid overweegt een recreatiegebied op het vasteland aan te leggen. Dit politieke risico kan private investeringen in de brug definitief in de weg staan. Toch is het maatschappelijke rendement van het gehele project hoog, vanwege positieve externe effecten van de ontsluiting van het gebied.

Overheidsfalen

Waarom kan de overheid dit probleem niet zelf oplossen? Bovenstaande lijkt overweldigende argumenten aan te dragen om de brug zelf te financieren. We moeten echter ook rekening houden met overheidsfalen. De overheid is, vergeleken met private ondernemingen, slecht ingericht op het efficiënt ondernemen van commerciële activiteiten en heeft hierin minder ervaring. Overheidsmanagers hebben zwakke prikkels tot efficiëntie. Slecht presteren van een overheidsmanager leidt niet tot verlies van marktaandeel of faillissement. Hierdoor kunnen vertragingen plaatsvinden, waardoor de totale kosten van de brug hoger liggen dan bij financiering door de private sector. Verder heeft de overheid ook minder prikkels om in expertise te investeren. Het denken in termen van rendement dat behaald kan worden door het uitbaten van een investering in expertise maakt in het door budgetten gedreven systeem van de overheid weinig opgang⁴. Een solitair overheidsoptreden kan er, tot slot, toe leiden dat de baten van het hele project voor de private sector en de consument lager komen liggen, wegens een slechte integratie van brug met de andere onderdelen van het project.

Pps: laveren tussen markt- en overheidsfalen

Door samenwerking met marktpartijen kan de overheid tussen haar eigen falen en dat van de markt laveren. In ons voorbeeld werken overheid en marktpartijen samen in alle fasen van het project, zowel ontwikkeling als exploitatie. Er zijn drie eigenschappen van ons voorbeeld waardoor pps een geschikt instrument is om de brug tot stand te laten komen.

Een belangrijke eigenschap is dat het gehele project zo complex is, dat het moeilijk is om alle onderdelen vooraf scherp te definiëren en contractueel vast te leggen. De brug zou bijvoorbeeld een nog nader te ontwerpen tweede vervoerslaag kunnen krijgen, waar fietsers en voetgangers van een mooi uitzicht genieten zonder last te hebben van uitlaatgassen. Er kunnen zich tijdens het project veel verrassingen voordoen, en de eisen zijn niet scherp te definiëren.

Een tweede eigenschap die van belang is voor pps is dat beide partijen blijvend belang hebben bij het project. Omdat de private partij deelt in de exploitatie van het project is een prikkel ingebouwd om de investering in de brug goed en op tijd uit te voeren. Zolang in ons voorbeeld de brug nog niet af is, kunnen er ook geen commerciële activiteiten op het eiland plaatsvinden. Omgekeerd staat of valt de waarde van het recreatiegebied voor de overheid met de aanleg van de brug. Beide partijen zijn in zekere zin tot elkaar veroordeeld. Ieder hebben zij de macht om het project te laten mislukken en de investering voor de ander waardeloos te maken. Een recreatiegebied zonder brug heeft net zo min waarde als een brug zonder toevoerwegen.

Een derde eigenschap is dat er belang is bij vroegtijdige kennisuitwisseling, waardoor de onderlinge plannen beter op elkaar afgestemd kunnen worden. De commerciële belangen, de capaciteit en vormgeving van de brug en de bescherming van maatschappelijke waarden (de natuur) hangen nauw met elkaar samen. Tegelijkertijd kunnen beide partijen kennis opbouwen waar ze later profijt van hebben bij soortgelijke projecten. Door pps kunnen de totale baten van alle onderdelen van het project hoger zijn dan als de onderdelen onafhankelijk worden uitgevoerd.

Op basis van de analyse in dit voorbeeld wordt duidelijker hoe de definitie van pps, zoals die aan het begin van dit artikel weergegeven is, aangescherpt kan worden. Drie eigenschappen - een blijvend belang van beide partijen, de complexiteit en het belang van vroegtijdige kennisuitwisseling - zijn kenmerkend voor een pps. Het voorbeeld schiet misschien tekort wat betreft complexiteit, maar maakt voldoende duidelijk welke overwegingen ten grondslag liggen aan het gebruik van pps.

Voetangels en klemmen

De brug bouwen in pps-verband lost een aantal problemen op, maar de samenwerking is niet kosteloos. Vaak moet de overheid bij pps een bijdrage leveren aan de private partij, voor wie het rendement anders te klein is. Deze bijdrage kan de vorm aannemen van een groter aandeel in investeringskosten of een kleiner deel in de batenstromen.

Daarnaast moeten beide partijen op elkaar kunnen vertrouwen omdat de complexiteit contractuele vastlegging bemoeilijkt. Het vertrouwensprobleem is deels terug te leiden op onervarenheid van de overheid met zakelijke samenwerkingsverbanden. De markt vreest het wispelturige gedrag van de overheid. De overheid heeft een dubbelrol als contractpartner en als behartiger van het algemeen belang. In deze laatste hoedanigheid moet de overheid meerdere belangen afwegen, en kan het zich moeilijk volledig committeren.

Door de samenwerking kan de complexiteit van een project groter worden, en kan informatiescheefheid het naleven van afspraken in de weg staan. De bruggenbouwer in ons voorbeeld kan proberen om de aanleg door het natuurgebied op het eiland als technisch onvermijdelijk voor te stellen, om er zo voor te zorgen dat meer ruimte overblijft voor commerciële activiteiten. Evenzo is van belang dat de overheid inzage heeft in de baten en kosten van de commerciële activiteiten, om de hoogte van haar financiële bijdrage te bepalen.

Omgekeerd zou de overheid strategisch kunnen omgaan met informatie over omliggende projecten, om zo juist de maatschappelijke doeleinden te promoten.

Tenslotte, het is de vraag in hoeverre geloofwaardige afspraken gemaakt kunnen worden omtrent mee- en tegenvallers van commerciële activiteiten. Zal de overheid ingrijpen bij structureel (te) hoge winsten? Laat de overheid marktpartijen werkelijk failliet gaan bij te lage winsten? Wanneer de brug eenmaal ligt, heeft de overheid minder te verliezen als de marktpartij failliet gaat (denk aan de Chunnel). Wanneer het faillissement ook de lopende activiteiten in gevaar brengt, kan dit anders liggen. Veel hangt af van de specifieke situatie.

'Hold up'-problemen

Een 'hold up'-probleem doet zich voor wanneer, na het aangaan van een samenwerkingsverband, één partij een andere verdeling van kosten en baten kan afdwingen dan van te voren was afgesproken. Dit probleem doet zich voor wanneer: 1) onderhandelingsposities van partijen met de tijd veranderen, en 2) naleving van contracten niet perfect afdwingbaar is. De relatieve onderhandelingspositie wordt beïnvloed door de mate van verzonkenheid van investeringen en de alternatieve mogelijkheden die buiten het samenwerkingsverband beschikbaar zijn. Voordat een investering plaatsvindt kan een partij bij onderhandeling eisen stellen aan het rendement en de uitvoering van het project. Nadat de investering is gepleegd, is een deel van de kosten verzonken, waardoor de onderhandelingspositie van de investeerder verslechtert. Deze verslechterde onderhandelingspositie zou geen problemen opleveren als het samenwerkingsverband perfect afdwingbaar was. Bij complexe projecten is het niet mogelijk om de verdeling onder alle toekomstige omstandigheden contractueel vast te leggen. Contractuele problemen kunnen zich ook voordoen door informatiescheefheid bij controle op het naleven van moeilijk verifieerbare verplichtingen.

Pps levert niet in alle gevallen een vermindering van het 'hold up'-probleem. Weliswaar is door samen te investeren en samen baten te delen het voordeel van opportunistisch gedrag afgenomen, maar door de toegenomen complexiteit is het naleven van afspraken bemoeilijkt en daardoor de mogelijkheid van opportunisme toegenomen.

Alternatieven

Pps is niet de enige wijze waarop met markt- en overheidsfalen kan worden omgegaan. Het is zeker ook niet altijd het meest aangewezen middel. Wanneer we niet - zoals nu vaak het geval is - bij pps als oplossing beginnen, maar eerst de situatie goed analyseren, komen ook alternatieve mogelijkheden naar voren zoals privatiseren en reguleren, subsidiëren, aanbesteden of 'leasen' door overheid. Het uiteindelijke criterium bij de keuze van het beleidsinstrument is het maatschappelijke rendement van het project als geheel, waarbij het vermijden van 'hold up'-problemen een belangrijke rol speelt. Om te laten zien hoe veranderingen in de dimensies tot andere gewenste arrangementen kunnen leiden, keren we terug naar ons voorbeeld.

Indien het eilandje ook op een andere manier bereikbaar is, bijvoorbeeld met een veerpont, verandert de situatie totaal. De overheid is nu niet meer uitsluitend aangewezen op de bruggenbouwer voor de ontsluiting van het eiland maar kan als alternatief een veerhaven laten aanleggen. In dit geval is het belang dat de overheid bij de brug heeft veel geringer. Pps zal daarom nu minder geschikt zijn: de marktpartij zal blijvend een zwakke positie innemen in de samenwerking; de overheid kan immers steeds terugvallen op een alternatief.

Een andere situatie doet zich voor wanneer het niet om een klein uniek eiland gaat, maar om een groter eiland met vele verbindingen naar het vaste land. Er van uitgaande dat de bestaande verbindingen gratis zijn (geen tol), is het niet mogelijk een nieuwe brug commercieel te exploiteren. In deze beide gevallen vervalt de automatische prikkel voor de marktpartij om de brug doelmatig en op tijd te bouwen. Daarom ligt hier aanbesteden meer voor de hand dan pps.

Nog een ander geval doet zich voor wanneer de overheid het eilandje nodig heeft voor een belangrijk publiek doel, bijvoorbeeld een militaire basis. In dit geval zou private aanleg van de brug de overheid in een te kwetsbare positie brengen. Hierdoor ontstaat een groot 'hold-up' probleem, waardoor de private investeerder alle 'rents' naar zich toe kan trekken. In dit geval kan de overheid daarom beter zelf de brug financieren. Eventuele commerciële activiteiten op het eiland kunnen later apart worden aanbesteed.

Het omgekeerde doet zich voor, wanneer het eilandje commercieel zo interessant is dat mede-financiering door de overheid niet nodig is. In dit geval kan de aanleg aan de markt worden overgelaten. Om te voorkomen dat de natuur te zeer wordt aangetast (externe effecten) is milieuregulering door de overheid nodig. De overheid moet ook ingrijpen wanneer er een te sterke concentratie van marktmacht ontstaat. Of dit gebeurt hangt mede af van de alternatieven voor de consument. Zijn er vele eilandjes en vele bruggen dan doet dit probleem zich niet voor.

Bij al deze voorbeelden staat het 'hold up'-probleem centraal. Welk instrument voor de overheid het meest geschikt is hangt ook van een reeks andere factoren af, zoals de mate van kennis-asymmetrie (in hoeverre ontbreekt het de overheid aan know how), de onzekerheid van de uitkomsten en de mate van innovatie (gaat het om een min of meer standaardproject, of is nog veel creativiteit vereist). Dit betekent dat in concrete gevallen de analyse aanzienlijk ingewikkelder is dan ons simpele voorbeeld suggereert.

Conclusie

Door niet bij de oplossing te beginnen, maar de waarom-vraag te stellen, maken wij duidelijker wat het begrip pps inhoudt en in welke gevallen het als instrument is in te zetten. Pps is geen wondermiddel waarmee de overheid risico's en kosten van zich af kan schuiven. Het is een middel om het maatschappelijke rendement van bepaalde projecten te verhogen door behendig tussen het falen van de markt en dat van de overheid te laveren. Met de nodige stuurmanskunst van de betrokken partijen kunnen door pps een aantal problemen worden opgelost, maar het is zeker niet de enige wijze waarmee met dit markt- en overheidsfalen kan worden omgegaan. Bij elk project zal op basis van de projectkenmerken een afweging tussen alternatieven moeten worden gemaakt: een schone taak voor beleidsmakers en onderzoekers.

Zie ook:

ESB-dossier: Publiek private samenwerking

Inleiding

J.W. Oosterwijk, [Meer waarde door samenwerken](#)

E.J. Bartelsman, M. Canoy, C. van Ewijk en B.A. Vollaard, Economie van publiek private samenwerking

L. Meijdam, [Kiezen uit twee kwaden](#)

Verenigd Koninkrijk

M. Spackman en Th. Van Dijk, [Ervaringen met publiek private samenwerking in het Verenigd Koninkrijk](#)

A.M.J. Kreukels en J.R. Hakfoort, [Het leerproces bij pps](#)

Japan

A. Bongenaar, ['Window dressing' in Japan](#)

J.H.J. Zegering en N.E.M. de Jager, [Japan kan beter leren van Nederland](#)

Samenwerken

G.R. Teisman, [Procesmanagement: de basis voor partnerschap](#)

W. Lemstra, [Een proces met uitzicht](#)

Afwegen

W. Korving en J.G. in 't Veld, [Selectie van pps-projecten](#)

P. Treumann, [Een simpele vergelijking?](#)

Aanbesteden

B.A. Vollaard en W. Witteveen, [Private kennis voor publieke behoeften](#)

J.R. Hakfoort, [Overheid en markt](#)

J.H.M. van Bussel, H. van Engelenburg en G.J. van 't Land, [De Rietvelden, een vernieuwd bedrijventerrein met pps](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [De moraal](#)

¹ Zie P.A. Grout, The economics of the private finance initiative, *Oxford Review of Economic Policy*, 1997, nr. 4, blz. 53-66.

² J. Hall, Private opportunity, public benefit?, *Fiscal Studies*, 1998, nr. 2, blz. 121-140.

³ We veronderstellen in ons voorbeeld dat de milieuregels zo zijn opgesteld dat de private marginale kosten van verdere aantasting van het milieu gelijk zijn aan de sociale baten.