

Public-private partnership geen garantie voor succes

Rubrieken

Bij 'public-private partnerships', projectmatige samenwerking tussen overheidsorganen en particuliere ondernemingen, komen niet alleen de sterke kanten van de partners naar voren, maar ook de zwakke. Deze stelling wordt bewezen in dit artikel, dat de lotgevallen van een public-private partnership (ppp) in de energiesector beschrijft.

Onder 'publiek-private' samenwerking wordt verstaan het door een of meer overheden (of overheidsbedrijven), en een of meer particuliere partijen gezamenlijk realiseren van een onderling overeengekomen doelstelling. De samenwerking vindt plaats in een door betrokken partijen opgezet organisatorisch verband, waarbij de eigen identiteit van elk der partijen gehandhaafd blijft en elk der partijen zich met de eigen doelstellingen blijft identificeren. De samenwerking vindt plaats met inbreng van middelen en risicoaanvaarding door elk der partijen. Het aandeel in de opbrengsten is in overeenstemming met de ingebrachte middelen en het gedragen risico¹.

den kW al in de tienduizenden gulden per jaar lopen.

Waarom is bij wkk samenwerking nodig? Het nutsbedrijf heeft een warmteafnemer nodig en de particulier wil, om met een (per kW-vermogen) zo goedkoop mogelijke installatie een zo hoog mogelijk rendement te behalen, een hoge prijs ontvangen voor elke overtollige kWh die aan het openbare net wordt geleverd. Om die twee doelstellingen gelijktijdig te realiseren is een goede samenwerking onontbeerlijk.

Ppp in Utrecht

De provincie Utrecht is eind 1987 gestart met een actieprogramma energiebesparing voor de onder haar financiële verantwoordelijkheid vallende bejaardenoorden. Utrecht is een van de provincies waar volgens de normen van de Wet op de bejaardenoorden een overschot aan verzorgingsplaatsen bestaat. Dit overschot vertaalt zich in een aanzienlijk lagere doeluitkering van het rijk dan minimaal noodzakelijk was om de bestaande bejaardenoorden open te houden. Ondanks het feit dat het provinciaal bestuur miljoenen gulden uit de algemene middelen in de bejaardensector pompte kon niet worden ontkomen aan sluiting van een behoorlijk aantal tehuizen en forse bezuinigings-taakstellingen voor de resterende tehuizen. Deze situatie vormde de aanleiding om een energiebesparingsactie te starten ten behoeve van de tehuizen.

Uit landelijk onderzoek was gebleken dat in bejaardentehuizen besparingen van 25-30% op de energiekosten haalbaar zijn. Voor de Utrechtse tehuizen zou dit kunnen betekenen dat een groot deel van de opgelegde bezuinigingen zou kunnen worden ingevuld op een manier die niet ten koste gaat van de kwaliteit van de bejaardenzorg.

Tevoren werd door het provinciaal bestuur een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan het actieprogramma zou moeten voldoen. De belangrijkste daarvan waren dat het programma iets moest bieden voor alle tehuizen (groot of klein, hoog energiegebruik of niet) en dat de tehuizen zo min mogelijk financiële risico's zouden lopen. Daarnaast was voorwaarde dat de financiële mid-

delen van de provincie zo veel mogelijk zouden worden ontzien.

Deze voorwaarden leidden tot de conclusie dat er een energiedienstenbedrijf zou moeten worden ingeschakeld². Door het provinciaal bestuur is een energiedienstenbedrijf ingeschakeld, dat hier zal worden aangeduid als Energy. Daarnaast werd door het provinciaal bestuur de hulp ingeroepen van het provinciale elektriciteitsbedrijf PUEM. De PUEM was bereid financieel bij te dragen aan het actieprogramma voor de bejaardenoorden en zegde daarnaast inhoudelijke medewerking toe. Aanvankelijk zou deze medewerking bestaan uit het controleren van de besparingsberekeningen van Energy.

Demonstratieproject

Energy toog snel aan het werk met een inventariserend onderzoek in een vijftal tehuizen in de regio Veenendaal-Rhemen. Deze regio diende als demonstratieproject voor de overige regio's in de provincie en kon tevens aanspraak maken op de status van landelijk demonstratieproject voor de inschakeling van energiedienstenbedrijven. Van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken, en meer specifiek van haar dochteronderneming NOVEM BV, kon hiertoe subsidie worden toegekend. Voorwaarde voor toekenning was wel dat het energiedienstenbedrijf Energy werd ingeschakeld, omdat dit – op dat moment – als enige bedrijf door de NOVEM was gecertificeerd.

Het inventariserende onderzoek leverde niet op wat alle betrokkenen ervan hadden verwacht. In plaats van grote energieverslinders troffen de onderzoekers van Energy tehuizen waar vrijwel alle rendabele energiebesparende maatregelen reeds waren getroffen. De hoop werd gevestigd op warmte/krachtkoppeling ten einde het vooruitzicht op een ook financieel geslaagd demon-

Waarom samenwerking?

De hier te beschrijven ppp heeft primair betrekking op de totstandkoming van warmte/krachtkoppeling (wkk)². Wkk is zowel voor de collectieve als de particuliere sector interessant. De openbare energiedistributiebedrijven kunnen door het zelf exploiteren van wkk-installaties hun elektriciteitsinkoop bij de elektriciteitsproduktiebedrijven beter regelen en daardoor belangrijke kostenbesparingen realiseren. Bovendien wordt naast elektriciteit in wkk-installaties ook warmte opgewekt die ter plaatse (bij voorbeeld bij een bejaardenoord, een zwembad, een productiebedrijf) kan worden gebruikt voor ruimteverwarming of droogprocessen. Ten slotte levert wkk een behoorlijke energiebesparing op.

De particuliere sector heeft eveneens voordeel bij wkk, met name vanwege de mogelijke kostenvoordelen ten opzichte van conventionele aansluiting op het gas- en elektriciteitsnet. Die kostenvoordelen kunnen ook bij relatief kleine installaties van enkele honder-

1. AKRO Consult, *Eindrapportage publiek-private samenwerkingsvormen in de burgerlijke- en utiliteitssector*, Zoetermeer, juni 1987.

2. Warmte/krachtkoppeling (wkk) is het gecombineerd opwekken van warmte, zoals in een c.v.-ketel, en eigen elektriciteit. Er bestaan installaties voor kleine kantoorgebouwen en flats van bij voorbeeld 15 kW tot grote stadsverwarmingsinstallaties van 200 MW.

stratieproject niet bij voorbaat weg te nemen.

Om de wkk-installaties te installeren en te exploiteren werd voorgesteld een ppp op te richten tussen Energy en de PUEM. Door de provincie werd dit idee van begin af aan toegejuicht. Hierbij speelde niet alleen het financiële belang voor de bejaardenoorden een rol, maar tevens het belang van alle energieverbruikers in Utrecht om op korte termijn een groot aantal wkk-installaties operationeel te hebben. Bovendien was het provinciaal bestuur van mening dat het financieel sterke en degelijke elektriciteitsbedrijf en het creatieve en flexibele energiedienstenbedrijf vanwege de elkaar aanvullende kwaliteiten tot een zeer vruchtbare samenwerking zouden kunnen komen.

Wat er mis ging

In aanwezigheid van de provincie werden er tussen Energy en de PUEM onderhandelingen gestart om tot een joint-venture te komen. De gedachten gingen uit naar de vorming van een commanditaire vennootschap vanwege de aantrekkelijke fiscale aspecten van deze vorm. De commanditaire vennootschap is in beginsel zeer geschikt voor een samenwerkingsverband tussen een profit- en een non-profit-organisatie met afwijkende kenmerken ten aanzien van bij voorbeeld vennootschapsbelasting en BTW. Voorbeelden van een overeenkomstige samenwerkingsconstructie tussen een nutsbedrijf en particulier bedrijf bestonden echter nog niet, waardoor er vrij veel tijd moest worden uitgetrokken om tot overeenstemming te komen over de tekst van een contract. De lange duur van de onderhandelingen werd mede veroorzaakt door het feit dat de twee partijen elkaars taal nog niet spraken. Energy werd geconfronteerd met een bedrijf dat geen commerciële achtergrond had, de PUEM had te maken met een bedrijf waarvan men nog niet geheel kon beoordelen welke risico's men liep.

Voor Energy was wel duidelijk dat door de directe deelname van het elektriciteitsbedrijf in een behoorlijk aantal bejaardenhuizen commercieel aantrekkelijke wkk-projecten gerealiseerd zouden kunnen worden, terwijl Energy een behoorlijk deel van zijn risico's zou kunnen afwentelen op de PUEM (er was een 50-50-verdeling van het risico afgesproken) en de PUEM bovendien de financiering van alle projecten op zich zou nemen.

Een trits van tegenvallers doet de balans echter toch nog omslaan. De onderhandelingen tussen Energy en de PUEM worden beëindigd als het moederbedrijf van Energy na tweeënen-

half jaar pionieren door Energy besluit haar dochter drastisch te saneren. Voor de provincie en de PUEM kwam dit besluit tamelijk onverwacht. Een aantal ontwikkelingen had het moederbedrijf tot zijn besluit gebracht.

In de eerste plaats waren dat de toch wel tegenvallende besparingen die via de gebruikelijke energiebesparende maatregelen zouden kunnen worden bereikt.

In de tweede plaats de constatering dat er geen subsidie meer mogelijk was krachtens de non-profit-regeling die speciaal bedoeld was om energiebesparing in de niet-commerciële sector, waar de bejaardenoorden onder vielen, te bevorderen. Bekend was dat deze regeling per 1 januari 1988 zou worden ingetrokken, maar niet dat het budget voor deze regeling al halverwege 1987 was uitgeput.

Een derde tegenvaller was dat de twee tehuizen van het demonstratieproject lange tijd nodig bleken te hebben om een finale beslissing over hun deelname te nemen. Het binnenhalen van een onbekende techniek met mogelijke geluid- en trillinghinder en het gedeeltelijk afstaan van de zeggenschap over het ketelhuis bleek voor de besturen niet of niet zonder meer acceptabel.

In de vierde plaats was een waarlijk grote tegenvaller voor Energy dat er in februari 1988 nog geen enkele zekerheid kon worden verkregen over de aanpak in de overige bejaardentehuizen in de provincie. Toen het provinciale sluitingsplan voor de bejaardenoorden gereed was, bleek dat er van verouderde cijfers was uitgegaan. Weliswaar zouden nieuwe cijfers tot resultaat hebben dat nog slechts 400 in plaats van 875 bedden zouden hoeven te verdwijnen. Voor Energy telde echter alleen dat er een nieuw plan zou moeten worden opgesteld, hetgeen een onbekend aantal maanden vertraging op zou leveren. Ten slotte werd plotseling de basispremie en de energietoeslag van de WIR afgeschaft.

Aan een veelbelovende (aanzet tot) publiek-private samenwerking kwam zo een spijtig einde. De provincie en de PUEM beraden zich thans over de vraag op welke wijze verder zal worden gegaan. Of er opnieuw een energiedienstenbedrijf zal worden ingeschakeld of dat de PUEM zich ter voltooiing van het actieprogramma zelf op het energiedienstenpad zal gaan begeven.

Succes- en faalfactoren

Bij de beoordeling van de in de knop gebroken samenwerking tussen een nutsbedrijf en een particulier bedrijf die zojuist is beschreven, zal gebruik worden gemaakt van succes- en faalfacto-

ren die aan dit soort vormen van samenwerking verbonden kunnen zijn.

Kouwenhoven en Veerman onderscheiden (slechts) een drietal succes- en faalfactoren⁴. Zij zijn van politiek-bestuurlijke en organisatorische aard. In de eerste plaats noemen zij de betrokkenheid van derden. De auteurs melden dat de betrokkenheid van derden in zekere zin zowel een succes- als een faalfactor kan zijn. Afhankelijkheid van derden kan een vertragende of onzekerheidsvergrotende invloed hebben, dan wel het draagvlak van de samenwerking vergroten. In de tweede plaats noemen zij de continuïteit in bestuurlijk opzicht. Zij spreken van een voor het bedrijfsleven essentiële, doch moeilijk te garanderen voorwaarde. Ten slotte achten zij de coördinatieproblematiek zo belangrijk dat zij van een succes- of faalfactor spreken. In dit verband wijzen zij op de destructieve invloed van verkoking van ambtelijke diensten, de betekenis van een duidelijke projectstructuur en een sterke projectleider.

Mede aan de hand van de door Kouwenhoven en Veerman onderscheiden succes- en faalfactoren zal nu worden onderzocht waar de schoen heeft gewrongen.

Er waren inderdaad derden betrokken bij het project: de provincie, maar uiteraard ook de directies en besturen van de bejaardenhuizen. Mijsns inziens kan niet worden gesteld dat louter de betrokkenheid van deze derden een faalfactor is geweest. Voor het actieprogramma energiebesparing bejaardenoorden bestond en bestaat namelijk een groot draagvlak.

Duidelijk is dat het ontbreken van continuïteit in politiek-bestuurlijk opzicht een belangrijke faalfactor is geweest. Hier dient evenwel aan te worden toegevoegd dat niet het gebrek aan continuïteit van de zijde van de overheid uiteindelijk de doorslag heeft gegeven voor het mislukken, maar het gebrek daaraan aan de zijde van het particuliere bedrijf.

De coördinatieproblematiek heeft naar mijn mening geen overwegende rol van betekenis gespeeld in het uiteindelijke falen van de samenwerking.

Gesteld kan worden dat de door Kouwenhoven en Veerman onderscheiden succes- en faalfactoren in het onderhavige geval onvoldoende verklaring bieden. Succesfactoren waren onmisken-

3. Bij energiediensten gaat het om een uit Amerika overgewaaid vorm van dienstverlening waarbij onderzoek wordt gedaan naar de energiesituatie op basis van 'no cure, no pay' en waarbij garanties kunnen worden verstrekt op de berekende besparingen. Dat houdt b.v. in dat het energiedienstenbedrijf zich garant stelt dat de rente en affossing over het te investeren bedrag kan worden bekostigd uit de besparingen op de energierekening.

4. AKRO Consult, op. cit., blz. 18.

baar aanwezig, maar zij zijn alleen niet van doorslaggevend belang gebleken. Uit de beschrijving kan een meer adequate reeks van faalfactoren worden afgeleid⁵:

- onvoldoende belangencongruentie op essentiële punten, niet alleen tussen de directe contractpartners maar ook met en tussen de andere direct betrokken instanties. Door een uitgekende batenverdelingsformule bestond er in het beschreven geval overigens wel voldoende congruentie op het financiële vlak tussen alle direct betrokkenen. Voor Energy geeft echter het financiële rendement de doorslag, voor de besturen van de tehuizen spelen ook andere factoren een rol van betekenis;
- onvoldoende evenwicht in de belangen van de contractpartners. Al zijn de belangen congruent, dan kan het toch voorkomen dat bij een tegenvaller (zoals het onverwacht opschorten van de besluitvorming) een van de direct betrokkenen veel zwaarder wordt getroffen dan de andere betrokkenen;
- onvoldoende continuïteit in de besluitvorming, met name indien, zoals bij de provincie, ook andere belangen een overwegende rol kunnen gaan spelen zonder dat de contractpartners hier rechtstreeks invloed op kunnen uitoefenen⁶;
- onvoldoende snelheid van de besluitvorming is een op zich zelf staande factor die, zo is gebleken uit uitlatingen van de directeur van Energy, doorslaggevend is geweest voor de stopzetting van de activiteiten van Energy;
- het ontbreken van garanties op voortzetting van de activiteiten van het particuliere bedrijf. Zeker in het beschreven geval zou hiervoor ook kunnen worden gelezen: het gebrek aan vertrouwen in de continuïteit van het particuliere bedrijf;
- ongunstige omgevingsfactoren, i.c. de markt voor het 'produkt' van de samenwerking, energiebesparing was niet gunstig;
- een complexe omgeving van wederzijds afhankelijke partijen: energiedienstenbedrijf en PUEM als directe contractpartners, de provincie als intermediair en voorwaardenschepende overheidsinstantie en de bejaardenhuizen als autonoom beslissende doelgroep;
- het nog ontbreken van een gezamenlijke 'taal' bij de partners ten tijde van het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Voor een juist begrip van de bovenstaande, inductief afgeleide faalfactoren is het dienstig te vermelden dat deze wel analytisch zijn te onderscheiden, doch in de taaie werkelijkheid

moeilijk zijn te scheiden. Het ontbreken van snelheid in de besluitvorming beïnvloedt bij voorbeeld de continuïteit en daarmee de slaagkans van samenwerkingsverbanden. Het 'ontbreken van een gezamenlijke taal' hangt samen met het kunnen ontstaan van belangen-discongruentie enz.

Conclusie

Publiek-private samenwerking biedt niet alleen in de stedenbouwkundige, de milieu- en de infrastructuursector, maar tevens in de energiesector interessante perspectieven. Gaat het bij veel ppp's vooral om het verwerven van financiële middelen voor overheidsprojecten, in dit artikel ging het over een project in de energiesector waarbij de samenwerking op veel meer aspecten betrekking zou hebben dan enkel de financiering. In beginsel is het de bedoeling dat beide partijen door samen te werken gemakkelijker een collectief doel en tegelijkertijd hun eigen doeleinden bereiken dan zonder die samenwerking mogelijk is. Dergelijke samenwerking is succesvol als beide partijen hun sterke kanten op een doelmatige wijze bundelen.

Overheid en particuliere sector hebben echter ook zwakke kanten. Verscheidene kenmerkende gedragingen van overheden en van particuliere ondernemingen zijn bepaald niet bevoor-

derlijk voor een goede samenwerking in een ppp. Een samenloop van omstandigheden kan ervoor zorgen dat deze kanten het uiteindelijke resultaat van de samenwerking bepalen. Bovendien wordt de samenwerking moeilijker naarmate factoren die de contractpartners niet kunnen beheersen, een grotere rol spelen.

Evenmin als het bundelen van sterke kenmerken van contractpartijen een garantie voor succes is, kan echter worden gesteld dat het optreden van een of zelfs alle onderscheiden faalfactoren een mislukking oplevert. De werkelijkheid is – gelukkig – weerbarstig. De hier beschreven ervaringen leren dat de projectmatige samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven niet zo gemakkelijk is als alle optimistische geluiden over public-private partnerships doen geloven.

Jos van der Knaap

5. In het onderstaande wordt alleen nog maar gesproken van faalfactoren in de wetenschap dat faalfactoren ook kunnen worden opgevat als niet vervulde succesfactoren.

6. In dit verband kan overigens ook worden gewezen op de ontwikkelingen ten aanzien van de rijkssubsidies. De wijze van afschaffing van de WIR ligt nog vers in het geheugen.