

AANBEVELINGSRAPPORT

STREVEN NAAR DUURZAAMHEID BIJ PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

BESTUURSKUNDIGE STUDIE VAN INNOVATIEVE CONTRACT- EN
SAMENWERKINGSVORMEN ALS KANSEN VOOR MEER DUURZAAMHEID

December 2014

Onderzoeksteam:

- Prof. Dr. Koen Verhoest
Marlies Hueskes
Onderzoeksgroep 'Management en Bestuur', Universiteit Antwerpen

Met medewerking van:

- Prof. Dr. Thomas Block
Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, UGent



Colofon

- Titel:** Streven naar duurzaamheid bij publiek-private samenwerking.
Bestuurskundige studie van innovatieve contract- en samenwerkingsvormen als kansen voor meer duurzaamheid.
- Auteurs:** Marlies Hueskes
Koen Verhoest
Thomas Block
- Uitgave:** Antwerpen, Universiteit Antwerpen
2014
- In opdracht van:** Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking
Bestek nr: PPS/2013/006

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	7
2. Duurzaamheid verankeren in overheidsopdrachten	10
Aanbeveling 1: Bekijk duurzaamheid in al zijn facetten en houd rekening met de specifieke context van een project.....	15
3. Publieke voorbereiding	17
Vorbereiding van PPS-dossiers	18
Aanbeveling 2: Formuleer een duurzaamheidsstrategie.....	18
Publiek-publieke samenwerking	19
Aanbeveling 3: Zorg voor een goede afstemming alvorens het project naar de markt gebracht wordt.....	19
Betrekken van overige stakeholders	20
Aanbeveling 4: Betrek stakeholders tijdens alle fasen	20
Projectdefinitie en -visie	21
Aanbeveling 5: Leg duurzaamheidsambities vast	21
Referentieontwerp en RUP	21
Aanbeveling 5: Leg alleen de basis vast waarvanuit duurzaamheid naar een hoger niveau getild kan worden	21
Soort PPS en gunningsprocedures	22
Aanbeveling 7: Kies een passende vorm en streef naar rechtvaardigheid.....	22
4. Opstellen van het bestek	24
Selectiecriteria	24
Aanbeveling 8: Behoud een breed speelveld	24
Gunningscriteria	25
Aanbeveling 9: Geef het belang van duurzaamheid aan.....	27
Outputspecificaties	28
Aanbeveling 10: Zoek de juiste balans	31
5. Onderhandelingen en contract	34
Aanbeveling 11: Stel een flexibel en procesgericht contract op met daarin verankerd de belangrijkste duurzaamheidsambities	35

6. Duurzaamheid tijdens de uitvoering	37
Aanbeveling 12: Werk samen aan een goede relatie en duurzaam project.....	38
7. Aandachtspunten bij gebiedsontwikkeling	40
Aanbeveling 13: Benut de schaalgrootte van gebiedsontwikkeling voor een integrale en breedgedragen duurzaamheidsvisie.....	41
8. Randvoorwaarden voor een duurzaam project	43
Aanbeveling 14: Zorg voor voldoende expertise en politieke steun.....	43
9. Conclusie	45
Literatuurlijst	47
Bijlagen	48
Bijlage 1: Duurzaamheidstabel screening documenten	49
Bijlage 2: Algemene tabel screening documenten	51
Bijlage 3: Gescreende (DBFM) projecten	53
Bijlage 4: Caseselectie en interviews	54
Bijlage 5: Formulering duurzaamheid-outputspecificaties	55
Best practices evalueerbaarheid en afdwingbaarheid.....	56
Outputspecificaties geformuleerd op output/outcome niveau.....	59
Niet-evalueerbare of -afdwingbare outputspecificaties.....	60

MANAGEMENTSAMENVATTING

In dit aanbevelingsrapport wordt een studie gepresenteerd over hoe momenteel in Vlaanderen omgegaan wordt met duurzaamheid bij publiek-private samenwerking (PPS), en waar kansen liggen om dat te optimaliseren. Onderzocht is hoe duurzaamheidsaspecten tot uiting komen in de selectiecriteria, gunningscriteria en outputspecificaties van PPS-bestekken. Ook is onderzoek gedaan naar duurzaamheid in de contracten, tijdens de publieke voorbereiding en tijdens de uitvoering van PPS-projecten (zoals DBF, DBFM en contractuele gebiedsontwikkelingsprojecten).

In het merendeel van onderzochte Vlaamse projecten speelt duurzaamheid op een of andere manier een rol, maar de manier waarop dit gebeurt en hoe sterk duurzaamheid naar voren komt verschilt sterk. Ook blijven er kansen liggen doordat veel duurzaamheidsaspecten op een niet-evalueerbare worden geformuleerd. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat momenteel vooral ecologische duurzaamheid wordt benadrukt in projecten, en dat aspecten die te maken hebben sociale rechtvaardigheid veelal onderbelicht blijven. Om duurzaamheid beter en breder te verankeren worden in het rapport 14 categorieën van aanbevelingen uiteengezet. Deze aanbevelingen gaan in op duurzaamheid in het algemeen, de publieke voorbereidingsfase, het opstellen van het bestek, de onderhandelingen en het contract, de uitvoeringsfase, aandachtspunten bij gebieds-ontwikkelingsprojecten en randvoorwaarden voor duurzame projecten.

Een goede publieke voorbereiding wordt door alle geïnterviewde betrokkenen vooropgesteld als de voornaamste succesfactor voor duurzame PPS-projecten. Opdrachtgevers moeten weten wat ze kunnen en willen vragen op het gebied van duurzaamheid. Een specifiek onderdeel van de voorbereiding betreft de opmaak van het bestek. Bij het opstellen van het bestek, en in het bijzonder de opmaak van selectiecriteria, gunningscriteria en outputspecificaties, kunnen incentives worden toegevoegd om de marktpartijen optimaal te stimuleren om tot duurzame oplossingen te komen. Vervolgens moet bij de opmaak van het contract en tijdens de uitvoering ervoor worden gezorgd dat duurzaamheid niet onder druk komt te staan.

De tien belangrijkste kansen voor meer duurzaamheid in PPS-projecten staan hieronder beschreven. Hierbij zijn verwijzingen toegevoegd naar de aanbevelingen in het rapport. Het rapport bevat heel wat illustraties en 'best practices' vanuit bestaande projecten om de aanbevelingen te onderbouwen en uit te werken. Daarnaast bevat het rapport nog een groot aantal extra aanbevelingen om het procesmanagement optimaal te organiseren zodat innovatie voor meer duurzaamheid wordt geoptimaliseerd.

TIEN KANSEN VOOR MEER DUURZAAMHEID BIJ PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

- 1. Streef naar een brede benadering van duurzaamheid waarin zowel ecologische aspecten als sociale rechtvaardigheid naar voren komen.** Veel duurzaamheidswinst kan behaald worden door in PPS-projecten duurzaamheid integraal te benaderen. De duurzaamheidstabel uit bijlage 1 geeft een idee van mogelijke maatregelen waaraan kan worden gedacht.

Voor meer informatie zie aanbeveling 1.1

- 2. Duurzaamheidsmaatregelen moeten worden geïmplementeerd op maat van het project.** Dit betekent dat er rekening dient te worden gehouden met het soort project (vastgoed, infrastructuur, gebiedsontwikkeling) en de omgeving van het project. Duurzaamheidsinstrumenten kunnen concrete handvatten bieden om duurzaamheid breed te verankeren in PPS-projecten, maar ook dan moet de context van het project niet uit het oog verloren worden.

Voor meer informatie zie aanbevelingen 1.2 en 1.3

- 3. Uitgebreide publieke voorbereiding is de sleutel tot een duurzaam project.** Hierbij kan een duurzaamheidsstrategie worden geformuleerd waarin de uitdagingen, doelstellingen en ambities worden beschreven, evenals de haalbaarheid en afstemming met betrokken partijen. Voldoende marktkennis en kennis over duurzaamheid zijn hierbij cruciaal. Ook publiek-publieke samenwerking over sectorale grenzen heen en het betrekken van stakeholders en eindgebruikers zijn elementen die meer aandacht behoeven in toekomstige PPS-projecten. Een ander vraagstuk dat speelt in de publieke voorbereidingsfase betreft de manier waarop een opdracht in de markt gezet wordt. Is PPS wel de beste oplossing? En zo ja, welke contractuele vorm? Met name de DBM en DBFM(O) varianten waarbij onderhoud geïntegreerd is in het PPS-contract, bieden specifieke kansen om levenscycluskosten te optimaliseren. De gunningsprocedures die worden gehanteerd kunnen ook een verschil maken. Toepassing van een concurrentiedialoog, het werken via een vaste/globale prijs, alsook het zoveel mogelijk vervlechten van plannings-, stakeholdersinspraak- en gunningsprocedures zijn mogelijk interessante opties om innovatie te stimuleren met het oog op meer duurzaamheid. Indien er met een referentieontwerp wordt gewerkt is het aan te bevelen om creativiteit zo veel mogelijk te stimuleren door aan te geven of en waar er ruimte is voor eigen initiatieven en innovaties. Zo kan optimaal gebruik gemaakt worden van de creativiteit van deelnemers om met duurzame oplossingen te komen.

Voor meer informatie zie aanbevelingen 2 t/m 7

- 4. De selectiecriteria kunnen worden gebruikt om op een basisniveau duurzaamheidsvereisten in te brengen, mits daardoor geen ongewenste uitsluiting van potentiële kandidaten plaatsvindt.** Er dient een balans te worden gezocht tussen wat men vraagt op het gebied van duurzaamheid en hoeveel kandidaten dat mogelijk uitsluit. Het behouden van een breed speelveld is namelijk essentieel voor eventuele duurzaamheidsinnovaties.

Voor meer informatie zie aanbeveling 8

- 5. Geef in de gunningscriteria het belang van duurzaamheid aan.** Door aandacht te besteden aan optimalisering van de weging, de formulering en het ambitieniveau van duurzaamheid-gunningscriteria kunnen deelnemers worden gestimuleerd om met duurzame voorstellen te komen. Hierbij kan het bovendien helpen om te verwijzen naar duurzaamheid-outputspecificaties of een duurzaamheidsnota.

Voor meer informatie zie aanbeveling 9

6. **De formulering van duurzaamheid-outputs specificaties verdient specifieke aandacht en deze behoort functioneel en prestatiegericht te zijn, zodat deelnemers met eigen duurzaamheidsoplossingen kunnen komen en innovatieve invalshoeken worden gestimuleerd.** De nadruk moet liggen op het formuleren van duurzaamheidsambities/eisen in plaats van het zelf suggereren van oplossingen. Wel dienen de specificaties evalueerbaar en afdwingbaar te zijn en ook moet worden gecontroleerd of specificaties niet tegenstrijdig zijn met elkaar of met andere vereisten. Daarnaast kan per outputs specificatie worden vastgelegd hoe deze opgevolgd gaat worden, bijvoorbeeld door toevoeging van 'bewijsvoeringscategorieën'.

Voor meer informatie zie aanbeveling 10 en 11.2

7. **Om te voorkomen dat duurzaamheidsambities tijdens de uitvoering onder druk komen te staan dienen procesafspraken gemaakt te worden over hoe met wijzigingen wordt omgegaan.** Tijdens de uitvoering kan het noodzakelijk zijn om bepaalde doelstellingen te wijzigen, maar procesmanagement moet ervoor zorgen dat de duurzaamheidsbalans bewaard blijft. Een onafhankelijke, multidisciplinaire commissie kan ingeschakeld worden om hierbij te assisteren.

Voor meer informatie zie aanbevelingen 11.3 en 12.1

8. **Idealiter zouden duurzaamheidsdoelstellingen gedurende de looptijd van het contract moeten mee evolueren met de nieuwste inzichten.** Dit is echter een lastige kwestie die nader onderzocht zal moeten worden. Een mogelijk interessante oplossing op het gebied van energiezuinigheid is toepassing van een Bonus voor Energie-Efficiëntie op de beschikbaarheidsvergoeding, zoals gehanteerd in het A11-project.

Voor meer informatie zie aanbeveling 12.2

9. **De schaal van gebiedsontwikkelingsprojecten biedt specifieke opportuniteiten voor duurzaamheid.** Belangrijk is om het projectgebied in zijn totaliteit en in relatie met de omgeving te bekijken. Door vanuit een systeembenadering naar duurzaamheid te kijken worden afzonderlijke projectonderdelen en sites overstegen en kan er optimaal rekening worden gehouden met de context van het project. Ook bij DBFM- en soortgelijke projecten is het cruciaal om de infrastructuur als deel van een groter systeem te zien om grotere duurzaamheidswinsten te herkennen en te ontwikkelen.

Voor meer informatie zie aanbeveling 13.1

10. **Het vergaren van politieke steun en voldoende kennis over PPS en duurzaamheid vergroten de kans op een succesvol project.** Deze aspecten vormen randvoorwaarden voor duurzaamheidsinspanningen bij publiek-private samenwerking. Op het gebied van kennis is het wenselijk dat publieke opdrachtgevers ondersteuning krijgen. Hiervoor kan een online platform worden opgericht waarop ervaringen kunnen worden uitgewisseld en 'best practices' op het gebied van duurzaamheid centraal verzameld worden. Bij het oprichten van een dergelijk platform kan een rol zijn weggelegd voor bijvoorbeeld het Kenniscentrum PPS en het team Duurzame Ontwikkeling.

Voor meer informatie zie aanbeveling 14

1. INLEIDING

In dit aanbevelingsrapport vindt u een overzicht van de onderzoeksresultaten en aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek *'Bestuurskundige studie van innovatieve contract- en samenwerkingsvormen als kansen voor meer duurzaamheid'*. Dit onderzoek is gestart in mei 2014 en is uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Kenniscentrum voor Publiek-Private Samenwerking (PPS). Het Kenniscentrum PPS onderschrijft in Bestek nr. PPS/2013/006 het belang van een onderzoek naar hoe duurzaamheid en duurzaamheidscriteria en -aspecten momenteel concreet worden meegenomen in innovatieve contracten en samenwerkingsvormen (zoals DBF, DBFM en contractuele gebiedsontwikkeling), en hoe dit kan geoptimaliseerd worden. Voorliggend rapport beantwoordt aan deze onderzoeksvraag door onder andere een analyse te geven van hoe duurzaamheidsoverwegingen worden verwerkt in de gunning van PPS-projecten en hoe duurzaamheidsambities vertaald worden in de outputspecificaties. Aangezien duurzaamheid niet alleen in het bestek, maar ook tijdens andere fasen van publiek-private samenwerking een plek kan en behoort te krijgen, zal in dit rapport per PPS-fase worden ingegaan op de opportuniteiten om duurzaamheid te verankeren. Hierbij worden concrete verbetervoorstellen gepresenteerd, verdeeld over 14 categorieën van aanbevelingen. De geformuleerde aanbevelingen zijn gericht op duurzaamheid in de breedste zin van het woord, met oog voor zowel milieu- als sociaalrechtvaardige aspecten.

ACHTERGROND ONDERZOEK

Zowel in de maatschappij als in concreet overheidsbeleid heeft duurzaamheid de laatste jaren volop in de aandacht gestaan. Zo past het verduurzamen van PPS-projecten binnen de ambitie van de Vlaamse Overheid om 100 procent duurzame overheidsopdrachten te plaatsen tegen 2020 (Vlaams Actieplan Duurzame Overheidsopdrachten 2012-2014). In het actieplan wordt specifiek ingegaan op de rol van PPS om de verduurzaming te realiseren. Daarnaast wordt op Europees niveau het belang van duurzaamheidsbeleid benadrukt, wat onder andere geresulteerd heeft in twee praktische handleidingen over overheidsopdrachten aangaande ecologische duurzaamheid (Buying green!) en sociale rechtvaardigheid (Buying social).

Dat specifiek publiek-private samenwerking wordt vermeld als een mogelijkheid om duurzaamheid te realiseren kan worden toegeschreven aan een aantal eigenschappen van PPS. Ten eerste maakt de grote omvang van veel PPS-projecten dat duurzaamheidsstreven potentieel een grote impact heeft. Met name gebiedsontwikkelingsprojecten en de aanleg van wegen hebben een grote maatschappelijke impact en zichtbaarheid. Daarnaast zijn PPS-contractvormen zoals DBF en DBFM(O)-projecten meer prestatie- en outputgericht in vergelijking met klassieke opdrachten. Ook hebben de DBFM(O)-projecten meer aandacht voor de lange termijn en kan de integratie van verschillende fasen in één contract (Design, Build, Finance, Maintain & Operate) een belangrijke prikkel geven om levenscycluskosten in beschouwing te nemen. Deze theoretische mogelijkheden betekenen echter nog niet dat er in de praktijk ook altijd volledig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om aandacht te besteden aan duurzaamheid. Daarom worden in dit rapport concrete adviezen gepresenteerd om optimaal gebruik te maken van de kansen van PPS om duurzaamheid te verankeren.

ONDERZOEKSMETHODEN EN AANPAK

In de eerste fase van het onderzoek is via een documentenanalyse getracht antwoord te vinden op de vraag hoe momenteel wordt omgegaan met duurzaamheid in PPS-projecten. Hierbij zijn

de beschikbare selectiecriteria, gunningscriteria, outputspecificaties en contracten van 29 PPS-projecten gescreend op de aanwezigheid van duurzaamheidsaspecten (zie bijlage 3 voor de lijst van gescreende DBF-, DBM- en DBFM(O)-projecten). Ook is geanalyseerd hoe deze aspecten geformuleerd zijn (m.b.t. evalueerbaarheid, afdwingbaarheid, etc.). Naast deze kwantitatieve aanpak zijn in de tweede fase van het onderzoek 13 semi-gestructureerde interviews gehouden met publieke en private partners van vijf geselecteerde 'best practice' cases. De lijst van geselecteerde DBFM- en gebiedsontwikkelingsprojecten is weergegeven in bijlage 4. In het kader op de volgende pagina wordt een uitgebreider overzicht gegeven van de onderzoeksmethoden en -aanpak die tijdens de studie gehanteerd zijn en de manier waarop de duurzaamheidstabel tot stand is gekomen. De in dit rapport beschreven aanbevelingen zijn geformuleerd aan de hand van de uitkomsten van zowel de documentenanalyse als de interviews.

OPBOUW VAN HET RAPPORT

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een algemeen beeld geschetst over duurzaamheid: welke plek heeft duurzaamheid momenteel in PPS-projecten en waar liggen de kansen om duurzaamheid beter te verankeren? In de daaropvolgende hoofdstukken volgt een beschouwing van specifieke fasen in PPS-projecten. Zo wordt in hoofdstuk 3 de publieke voorbereidingsfase van PPS-projecten behandeld waarin de projectdefinitie wordt opgemaakt, de gunningsprocedures worden bepaald en samenwerking gezocht zal moeten worden met stakeholders. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het opstellen van een bestek, met daarin specifieke aanbevelingen gericht op duurzaamheid in de selectie- en gunningscriteria en de outputspecificaties. In hoofdstuk 5 worden aanbevelingen beschreven die gericht zijn op de onderhandelingen met de voorkeursbieder en de opmaak van het definitieve contract. In hoofdstuk 6 wordt een overzicht gegeven van de mogelijkheden om ook tijdens de uitvoeringsfase van PPS-projecten duurzaamheid te waarborgen. Vervolgens gaat hoofdstuk 7 verder met specifieke kenmerken van gebiedsontwikkelingsprojecten waarmee rekening dient te worden gehouden aangaande duurzaamheid. In hoofdstuk 8 worden randvoorwaarden voor een duurzaam project beschreven, zoals onder andere de beschikking over voldoende kennis over duurzaamheid. Tot slot worden in hoofdstuk 9 de conclusies van de studie samengevat. Bovendien worden in dit laatste hoofdstuk aanvullende aanbevelingen gepresenteerd die specifiek gericht zijn aan het Kenniscentrum PPS.

ONDERZOEKSAANPAK EN CONCEPTUALISERING DUURZAAMHEID

Voor het onderzoek is een 'duurzaamheidskader' ontwikkeld op basis waarvan de PPS-bestekken en -contracten gescreend zijn. De duurzaamheidstabel is tot stand gekomen op basis van 'People, Profit, Planet'-literatuur, een duurzaamheidskader ontwikkeld door het Centrum Duurzame Ontwikkeling UGent (Devolder & Block, 2014a, 2014b) en praktische instrumenten zoals Maatstaf Duurzaam Wonen en Bouwen (DuWoBo). In het onderzoek wordt een brede conceptualisering van duurzaamheid gehanteerd. Concreet betekent dit dat duurzaamheid zowel ecologische duurzaamheid behelst als duurzaamheid gericht op sociale rechtvaardigheid, participatie en het transformatieve karakter van maatregelen of projecten. De duurzaamheidsaspecten waarop gescreend is zijn weergegeven in bijlage 1. De tabel bestaat uit zes hoofdcategorieën die zijn onderverdeeld in subcategorieën met de aspecten waarop gescreend is. De hoofdcategorieën zijn:

- **Natuurlijke hulpbronnen en milieu.** *Bv. maatregelen gericht op zuinige omgang met energie, water, materialen en behoud van biodiversiteit.*
- **Leefbaarheid.** *Bv. aanwezigheid van voorzieningen (gemeenschapsvoorzieningen, openbaar vervoer) en veiligheid (verkeersveiligheid, veiligheid object/omgeving).*
- **Gezondheid en comfort.** *Bv. duurzaamheidsaspecten gericht op binnenklimaat, comfort, geluid, trillingen en een gezonde levensstijl.*
- **Sociale rechtvaardigheid.** *Bv. maatregelen gericht op emancipatie en gelijkheid (diversiteit, betaalbaarheid, integrale toegankelijkheid, ontmoeting, sociale contacten, gedeelde voorzieningen, arbeid en rechten).*
- **Gemeenschap en participatie.** *Bv. rekening houden met gemeenschapsbehoeften en zorgen voor inspraak en co-creatie.*
- **Duurzaamheid overig.** *Bv. aspecten die niet te plaatsen zijn binnen eerder genoemde categorieën of zeer algemeen geformuleerd zijn. Daarnaast vallen onder deze categorie duurzaamheidsaspecten die het transformatieve karakter benadrukken en leiden tot systeemverandering of een doorwerking hebben in andere projecten of activiteiten.*

Behalve te kijken naar welke duurzaamheidsaspecten aan bod komen in PPS-bestekken is bovendien geprobeerd inzicht te krijgen in de manier waarop duurzaamheid is meegenomen in de gunning (o.a. gewicht in gunning), hoe duurzaamheidseisen geformuleerd zijn (o.a. evalueerbaarheid) en hoe de gevonden aspecten al dan niet vertaald zijn in monitorings- en sanctioneringssystemen. De hiervoor ontwikkelde tabel is weergegeven in bijlage 2.

Op basis van de resultaten van de documentenanalyse zijn de projecten 'A11' en 'Jeugdverblijf Brasschaat' geselecteerd als 'best practice' cases in de groep van DBFM-projecten. Voor de gebiedsontwikkelingsprojecten is de caseselectie gebaseerd op inzendingen voor projectsubsidie van het stadsvernieuwingsfonds, waarbij uiteindelijk gekozen is voor de volgende projecten: 'Antwerpen Nieuw-Zuid', 'Tondelier Gent' en 'Kortrijk Overleie'. Bij bovengenoemde projecten zijn in totaal 13 interviews afgenomen met zowel publieke als private projectverantwoordelijken (zie bijlage 4).

2. DUURZAAMHEID VERANKEREN IN OVERHEIDSOPDRACHTEN

Duurzaamheidsoverwegingen kunnen gedurende het gehele proces van PPS-projecten een rol spelen. Nog voordat definitief beslist wordt of een project er gaat komen worden er belangrijke keuzes gemaakt die van invloed zullen zijn op het totale duurzaamheidsgehalte van een project. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vraag of het nieuwe project er überhaupt moet komen (*Wat is het maatschappelijk nut? En is het niet duurzamer is om vanuit bestaande infrastructures of gebouwen te werken?*) en de locatie- of tracékeuze. Daarnaast is er in de eerste fase de meeste ruimte voor inspraak en coproductie van stakeholders zoals andere overheden, omwonenden, belanghebbenden en private partijen, om te inventariseren wat de meest wenselijke en (economisch) haalbare opties zijn. Verder kan in de publieke voorbereidingsfase duurzaamheid een plaats innemen bij het bepalen van een overkoepelende visie, het opstellen van de projectdefinitie en vervolgens het opmaken van het bestek en contract. Tijdens de aanbestedingsfase en specifiek gedurende de uitvoering zal gewaarborgd moeten worden dat de duurzaamheidsintenties ook werkelijk tot hun recht komen. Immers, met plannen alleen wordt duurzaamheid niet verankerd. In de volgende hoofdstukken wordt per fase van een PPS-project toegelicht waar specifieke opportuniteiten liggen om duurzaamheid te verankeren. Eerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op duurzaamheid bij publiek-private samenwerking in het algemeen.

HUIDIGE PPS-PROJECTEN: NADRUK OP ECOLOGISCHE DUURZAAMHEID

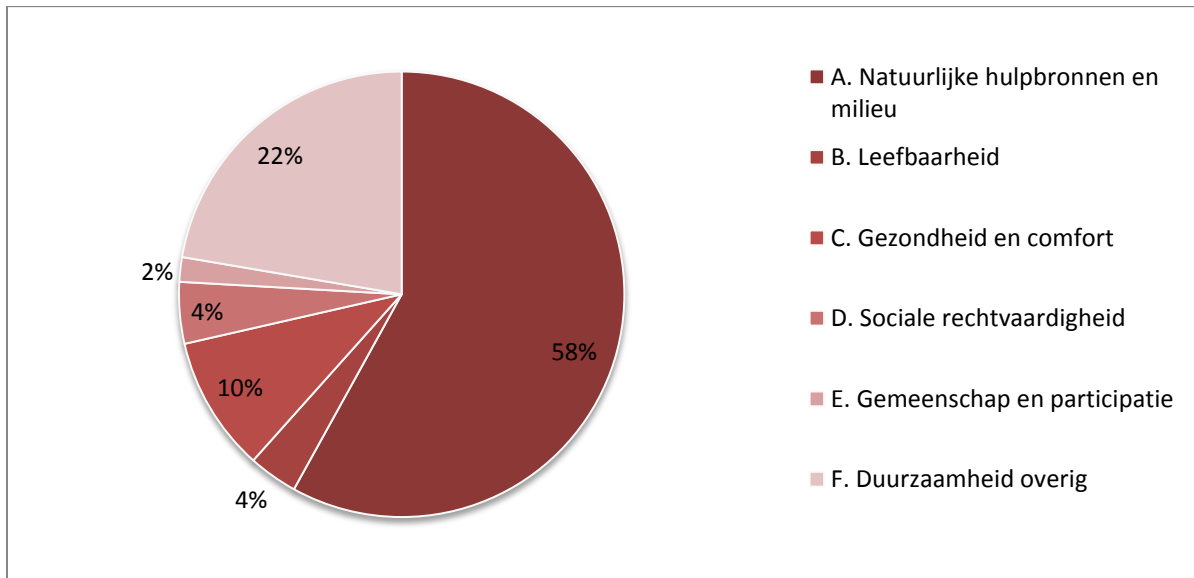
De screening van de PPS-bestekken op de aanwezigheid van duurzaamheidsaspecten laat zien dat in het merendeel van onderzochte Vlaamse projecten duurzaamheid op een of andere manier een rol speelt. De manier waarop dit gebeurt en hoe sterk duurzaamheid naar voren komt verschilt echter sterk. In hoofdstuk 4 (*opstellen van het bestek*) zal dieper worden ingegaan op de exacte onderzoeksresultaten van respectievelijk de selectiecriteria, gunningscriteria en outputspecificaties. Wat echter in het algemeen opvalt aan deze resultaten is de sterke nadruk op ecologische duurzaamheid, terwijl sociaal rechtvaardige duurzaamheidsaspecten veelal onderbelicht blijven.

In box 1 is uitgelegd dat in deze studie een brede definitie van duurzaamheid wordt gehanteerd. De duurzaamheidstabel op basis waarvan de projectdocumenten zijn gescreend bevat drie niveaus: de individueel gevonden duurzaamheidsaspecten zijn ondergebracht in subcategorieën welke vervolgens zijn verzameld in hoofdduurzaamheidscategorieën. In de gunningscriteria is in totaal gemiddeld vier keer per project een duurzaamheidsaspect gevonden, maar het is belangrijk hierbij op te merken dat dit een gemiddelde betreft en er vrij grote verschillen zitten tussen de projecten. In sommige projecten werd duurzaamheid op geen enkele manier meegenomen, terwijl in andere projecten wel duidelijk naar duurzaamheid werd verwezen, bijvoorbeeld in een aparte categorie of in combinatie met architecturale of functionele vereisten. In de outputspecificaties zijn gemiddeld 16 duurzaamheidsaspecten gevonden per project. De verschillen tussen projecten in het aantal gevonden duurzaamheidsaspecten zijn echter ook hier erg groot, met projecten waarin amper aspecten zijn gevonden en projecten waarin meer dan 50 duurzaamheidsaspecten gevonden zijn.

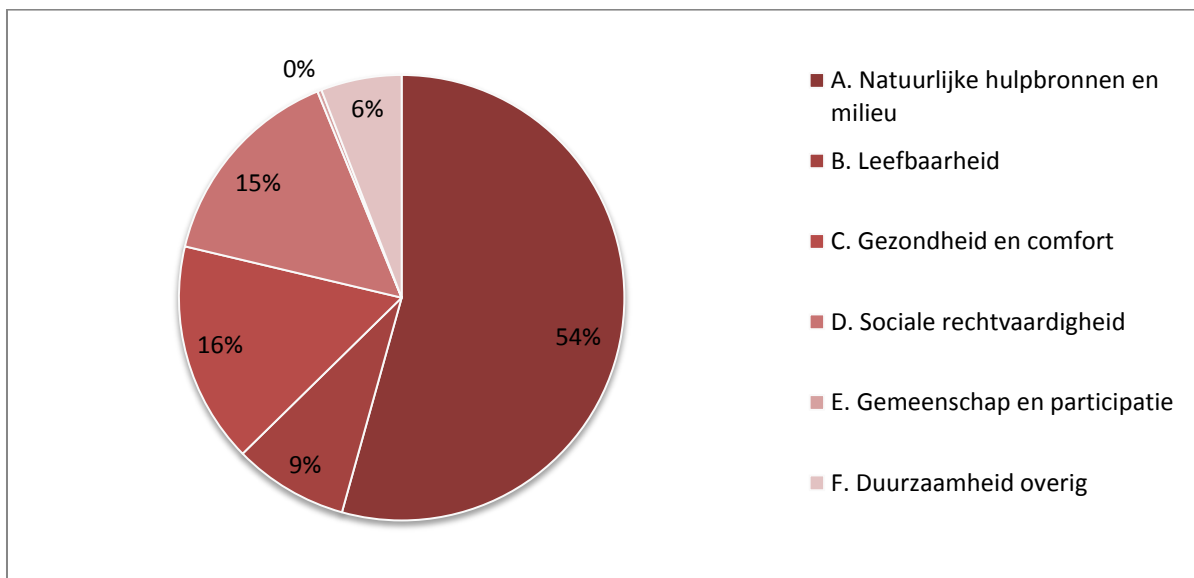
Zoals figuur 2.1 en 2.2 op de volgende pagina laten zien vertonen de uitkomsten van de gunningscriteria en de outputspecificaties grotendeels eenzelfde beeld. De hoofdcategorie 'natuurlijke hulpbronnen en milieu' bevat zowel in de gunningscriteria als de outputspecificaties meer dan de helft van het totaal aantal gevonden duurzaamheidsaspecten. Onder deze categorie

vallen ecologische duurzaamheidsaspecten zoals beperking van de energievraag, beperking van waterverbruik, zuinige omgang met materialen, behoud van biodiversiteit en het tegengaan van uitstoot van schadelijke stoffen.

Figuur 2.1: Verdeling duurzaamheidsaspecten in **gunningscriteria** per hoofdcategorie



Figuur 2.2: Verdeling duurzaamheidsaspecten in **outputspecificaties** per hoofdcategorie¹



Een verschil tussen de uitkomsten van de gunningscriteria en de outputspecificaties is dat in de gunningscriteria meer aspecten zijn gevonden die te plaatsen zijn onder ‘duurzaamheid overig’, terwijl in de outputspecificaties ‘sociale rechtvaardigheid’ duidelijk meer naar voren komt. Dat er in de gunningscriteria veel aspecten gescreend zijn op ‘duurzaamheid overig’ kan worden verklaard omdat in de gunningscriteria soms aspecten dermate algemeen zijn geformuleerd dat

¹ Op figuur 2.2 (outputspecificaties) is een correctie toegepast, omdat in eerste instantie brandveiligheidseisen werden meegenomen onder de categorie ‘veiligheid object en omgeving’, maar de wettelijke brandvoorschriften zeggen weinig over duurzaamheid. In de gecorrigeerde figuur zijn de gevonden aspecten rondom veiligheid object- en omgeving weggelaten.

ze niet onder een andere categorie kunnen worden ondergebracht. In de gunningscriteria staat dan bijvoorbeeld vermeld: “er dient rekening te worden gehouden met de duurzaamheid van het gebouw”, zonder dat hierbij is aangegeven wat met duurzaamheid wordt bedoeld. De hoge score op ‘sociale rechtvaardigheid’ in de outputspecificaties kan voornamelijk worden verklaard door het duurzaamheidsaspect ‘integrale toegankelijkheid’, hetgeen het enige aspect binnen deze categorie is waaraan relatief veel aandacht wordt besteed. Andere ‘sociale rechtvaardigheid’-aspecten uit de duurzaamheidstabel, zoals ontmoeting, betaalbaarheid, arbeid en rechten, komen amper aan bod in de gescreende projecten.

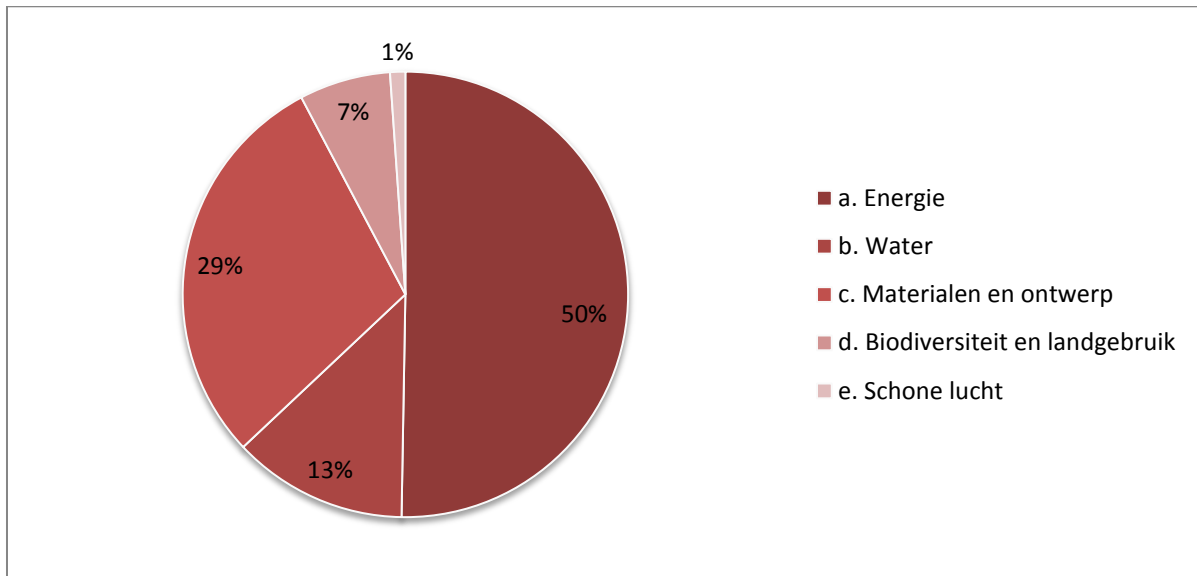
De figuren laten bovendien zien dat in de categorie ‘leefbaarheid’ weinig duurzaamheidsaspecten zijn gevonden. ‘Leefbaarheid’ gaat over maatregelen die ingaan op bijvoorbeeld veiligheid en voorzieningen. In de categorie ‘gezondheid en comfort’ speelt met name het aspect ‘geluid en akoestiek’ een rol in de outputspecificaties, terwijl er amper duurzaamheidsaspecten zijn gevonden die ‘gezondheid’ stimuleren. Daarnaast valt de categorie ‘gemeenschap en participatie’ sterk op omdat hier zeer weinig duurzaamheidsaspecten zijn gevonden. Er is in de gunningscriteria en outputspecificaties bijvoorbeeld amper (expliciete) aandacht voor de inspraak van stakeholders of de wensen en behoeften van de gemeenschap. Enerzijds zijn deze participatieaspecten wellicht voornamelijk zaken om rekening mee te houden in de (publieke) voorbereiding van dossiers of bij de procedures die gehanteerd worden in de gunning. Hierop zal dieper worden ingegaan bij aanbeveling 4 over het betrekken van stakeholders. Anderzijds is het in een partnerschap toch ook wel van belang dat ook de private partij zich verantwoordelijk voelt voor het betrekken van stakeholders gedurende het project. Dit kan verplicht gesteld worden in de gunning (voorbereiding van biedingen/offertes) en de contractuitvoering (zie aanbevelingen 4.2, 9.6 en 11.3 voor manieren om dit te organiseren).

Ook zijn er binnen de categorie ‘duurzaamheid overig’ geen aspecten gevonden in de documentenanalyse die ingaan op het ‘transformatief karakter’ van projecten. Met andere woorden, het expliciet inzetten op een systeeminnovatie (bv. inzake wonen, mobiliteit, energie of voeding) blijft zo goed als compleet achterwege. Niet dat het verankeren van structuren, culturen en praktijken binnen dergelijke socio-technische systemen zomaar kan aangestuurd worden binnen gangbare PPS-initiatieven, maar een systeembenadering die de contouren van de site overstijgt biedt in elk geval grote en andere kansen voor duurzaamheid.

Aangezien er relatief veel duurzaamheidsaspecten zijn gevonden binnen de hoofdcategorie ‘natuurlijke hulpbronnen en milieu’ is het interessant om voor deze categorie nader te bekijken op welke subcategorieën er voornamelijk gecodeerd is in de outputspecificaties. Deze resultaten zijn weergegeven in figuur 2.3. In de outputspecificaties zijn vrijwel geen duurzaamheidsaspecten gevonden die te plaatsen zijn binnen de subcategorie ‘schone lucht’. Ook binnen de categorie ‘biodiversiteit en landgebruik’ zijn weinig duurzaamheidsaspecten gevonden, al wordt wel in een aantal projecten aangegeven dat een gebouw compact moet zijn (spaarzaam omgaan met ruimte) of dat er rekening met wildgeleiding moet worden gehouden (behoud van biodiversiteit). Iets meer aandacht is er in de outputspecificaties voor aspecten binnen de subcategorie ‘water’. Echter, vooral de categorieën ‘energie’ en ‘materialen en ontwerp’ springen er duidelijk uit met respectievelijk 29 procent en 50 procent van het totaal aantal gevonden duurzaamheidsaspecten binnen de hoofdcategorie ‘natuurlijke hulpbronnen en milieu’. Gevonden outputspecificaties aangaande ‘energie’ gaan bijvoorbeeld in op het K- of E-peil, hernieuwbare energiebronnen en zuinigheid van apparaten of technieken. Voor materialen

en ontwerp is in de outputspecificaties van de gescreende PPS-projecten onder andere aandacht voor de inpassing van het ontwerp in de omgeving, het gebruik van milieuvriendelijke materialen en de levensduur van materialen.

Figuur 2.3: Verdeling subcategorieën duurzaamheidsaspecten in **outputspecificaties** binnen hoofdcategorie ‘natuurlijke hulpbronnen en milieu’



Uit voorgaande analyse blijkt dus dat in de gunningscriteria en outputspecificaties voornamelijk duurzaamheidsaspecten zijn gevonden die vallen onder de hoofdcategorie ‘natuurlijke hulpbronnen en milieu’. In deze categorie zitten hoofdzakelijk ecologische aspecten, wat laat zien dat ecologische duurzaamheid aanzienlijk sterker naar voren komt dan andere vormen van duurzaamheid. Sociale duurzaamheidsaspecten hebben nog veel minder een prominente plaats in de DBF(M)(O)-bestekken, en daar ligt dus een kans om meer aandacht aan te besteden.

HET BELANG VAN DE CONTEXT

De cirkeldiagrammen uit figuren 2.1-2.3 laten de gecombineerde resultaten van alle gescreende projecten zien, maar het is belangrijk te benadrukken dat er grote verschillen zijn tussen de projecten. In sommige projecten wordt aanzienlijk meer aandacht besteed aan duurzaamheid dan in andere projecten, en daarnaast zijn er ook verschillen in het soort duurzaamheidsaspecten waaraan (relatief) het meeste aandacht wordt besteed. Het valt bijvoorbeeld op dat er in de gunning gemiddeld genomen meer aandacht voor duurzaamheid is bij gebouwen of vastgoed, en minder bij lijninfrastructuur zoals de aanleg van wegen en tramverlengingen. Bij de outputspecificaties komt dit patroon terug en zijn er bovendien duidelijke verschillen waarneembaar in het soort duurzaamheidsaspecten dat gevonden is. Logischerwijs passen in de context van infrastructuurprojecten bijvoorbeeld wel maatregelen zoals een wildtunnel, maar niet de toepassing van een E-peil. Dit voorbeeld laat zien dat welke duurzaamheidsmaatregelen relevant zijn afhangt van de context van het project.

Daarnaast zijn de hierboven gepresenteerde resultaten gebaseerd op een analyse van de DBF-, DBM- en DBFM(O)-projecten. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten wordt op een andere manier gewerkt en omgegaan met duurzaamheid. Ten eerste wordt er in gebiedsontwikkelingsprojecten niet altijd gewerkt via een bestek, maar kan het ook zijn dat een stad een

samenwerkingsovereenkomst aangaat met een private partij die bepaalde grondposities bezit. In dat geval zijn de verhoudingen fundamenteel anders dan bij DBFM-projecten. Ook gaan gebiedsontwikkelingsprojecten vaak over een groter gebied dan DBFM-projecten, wat zowel specifieke problemen als kansen kan bieden voor duurzaamheid. Aangezien gebiedsontwikkelingsprojecten vaak anders zijn dan DBFM-projecten zal in hoofdstuk 7 specifiek worden ingegaan op aandachtspunten in de context van gebiedsontwikkeling.

INSTRUMENTEN OM DUURZAAMHEID TE METEN

Uit diverse interviews bleek dat er een sterke behoefte is naar manieren of instrumenten om duurzaamheid op een structurele manier te verankeren. Zonder concrete handvatten over waar men aan kan denken bij duurzaamheid is het vaak lastig om met een breed spectrum van duurzaamheidsmaatregelen te werken. Bij de projecten waarmee met een duurzaamheidsmeter werd gewerkt, zagen de respondenten dit instrument als een belangrijke succesfactor.

In het stadsvernieuwingsproject 'Tondelier' in Gent wordt bijvoorbeeld gewerkt met een duurzaamheidsmeter² die in opdracht van de stad is opgesteld. Ook bij Scholen voor Morgen werkt men met een door GO! en AGION uitgewerkte duurzaamheidsmeter. Beide instrumenten helpen opdrachtgevers om te meten en af te toetsen in hoeverre een gebouw of project aan de minimaal gestelde eisen voldoet en welke duurzaamheidsscore het behaalt. De instrumenten werken vanuit tien thema's: (1) een geïntegreerd ontwerpproces, (2) inplanting, (3) mobiliteit, (4) natuurlijk milieu, (5) water, (6) grondstoffen en afval, (7) energie, (8) gezondheid, leefbaarheid en toegankelijkheid, (9) samenleving en economie en (10) innovatie. Deze tien thema's zorgen ervoor dat er vanuit een brede visie naar duurzaamheid wordt gekeken. In het Tondelier-project heeft de duurzaamheidsmeter centraal gestaan bij de gunning en is de door de winnende bieder behaalde duurzaamheidsscore vastgelegd in het contract. Door alleen de eindscore vast te leggen wordt voldoende flexibiliteit in de uitvoering bewaard, maar kan toch worden gemonitord of aan de afspraken is voldaan. Een ander voorbeeld van een duurzaamheidsstandaard voor gebouwen betreft de zogenaamde BREEAM-certificering (Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology). Dit instrument focust voornamelijk op ecologische aspecten, dus wanneer alleen dit instrument gehanteerd wordt zal er onvoldoende aandacht zijn voor sociale rechtvaardigheid. Bij Jeugdverblijf Brasschaat is BREEAM gebruikt als een van de manieren om duurzaamheidsambities vast te leggen, en is er daarnaast bijvoorbeeld ook veel aandacht geweest voor integrale toegankelijkheid.

Hoewel duurzaamheidsinstrumenten belangrijke handvatten kunnen bieden om duurzaamheidsambities te verankeren, is zorgvuldige toepassing hiervan een vereiste. Ten eerste is dit noodzakelijk vanwege het hierboven vermelde belang van de context van een project. Dit wordt ook geïllustreerd in onderstaand voorbeeld.

In het Tondelier-project werd met een duurzaamheidsmeter gewerkt en hierbij konden relatief veel punten worden verdiend met maatregelen voor waterrecuperatie. Dat maakte het voor de private partij interessant om hierop in te zetten om hiermee een zo hoog mogelijke duurzaamheidsscore te behalen. Reflecterend op de

² Meer informatie over de inhoud en werking van de duurzaamheidsmeter van de Stad Gent is te verkrijgen via de link <https://www.gent.be/natuur-milieu/duurzaamheidsmeter>.

context van het project concludeerde de private partner echter dat het wat hem betreft logischer en duurzamer geweest zou zijn om hemelwater af te voeren naar de naastliggende rivier, omdat er dan minder grondverzet nodig zou zijn. Wat dus het meest duurzaam is in een bepaald project is dus niet altijd objectief vast te leggen en kan een punt van discussie zijn.

Toepassing van generieke duurzaamheidsinstrumenten impliceert dus het gevaar dat er ook op een heel instrumentele en algemene manier wordt omgegaan met duurzaamheid, terwijl wat in een individueel project het meest duurzaam is kan verschillen van project tot project.

Een ander problematisch aspect van duurzaamheidsmeters is dat hierin alleen meetbare aspecten kunnen worden vervat, terwijl niet alle duurzaamheidsaspecten kwantificeerbaar zijn. Dit was één van de redenen waarom bij het A11 project wel inspiratie is opgedaan bij bestaande Nederlandse duurzaamheidsmeters van Rijkswaterstaat, maar uiteindelijk niet ervoor gekozen is om toepassing ervan verplicht te stellen. Met name aspecten rondom sociale rechtvaardigheid zijn vaak moeilijk te meten en te evalueren op basis van cijfers. In het ecologische luik zijn meer variabelen te vinden die meetbaar zijn en dat verklaart waarom duurzaamheid vaak in de milieuhoeft terecht komt. Echter, de zorg voor het milieu en sociale rechtvaardigheid mogen niet los van elkaar worden gezien. *“Het creëren van synergieën tussen beiden, zowel bij het aanduiden van de problematiek als bij het zoeken naar mogelijke oplossingen, is wat voorop moet staan. Als ze niet – op zijn minst ten dele – samen in rekening worden gebracht, is er van duurzaamheid in principe geen sprake.”* (Devolder en Block, 2014a). In PPS-projecten is het dus zaak om duurzaamheid breed en integraal te benaderen.

AANBEVELING 1: BEKIJK DUURZAAMHEID IN AL ZIJN FACETTEN EN HOUD REKENING MET DE SPECIFIEKE CONTEXT VAN EEN PROJECT

- 1.1. Uit de onderzochte projecten blijkt dat duurzaamheid vaak nog voornamelijk vanuit ecologisch oogpunt wordt bekeken. Sociale aspecten zouden meer aandacht moeten krijgen in PPS-projecten. Hierbij kan gedacht worden aan duurzaamheidsmaatregelen rondom leefbaarheid, participatie, sociale cohesie en gelijkheid. Ook ecologische aspecten rondom schone lucht en biodiversiteit zouden meer aandacht moeten krijgen. De duurzaamheidstabel die voor de documentenanalyse gebruikt is (bijlage 1) geeft een eerste idee van het brede scala aan duurzaamheidsmaatregelen dat mogelijk is. Vanzelfsprekend zijn niet alle in de duurzaamheidstabel opgesomde aspecten toepasbaar in alle projecten. Desalniettemin verdient het de aanbeveling om duurzaamheid in PPS-projecten breder te benaderen dan zuinige omgang met energie, water en materialen.
- 1.2. Instrumenten om duurzaamheid te meten kunnen handvatten bieden om duurzaamheid breed te verankeren. Voorbeelden van instrumenten zijn de ‘duurzaamheidsmeter’ die gebruikt is bij het project Tondelier in Gent, de BREEAM-certificering die gebruikt is om ecologische duurzaamheid bij Jeugdverblijf Brasschaat te meten en de duurzaamheidsmeter die ‘Scholen van Morgen’ gehanteerd heeft. Met name de duurzaamheidsmeters in Tondelier en Scholen van Morgen geven een brede invulling aan duurzaamheid door op tien verschillende punten in te gaan. De projecten waarin

dergelijke instrumenten gebruikt zijn scoren goed op duurzaamheid en de gebruikservaring van zowel publieke als private partners was in de cases overwegend positief. Instrumenten kunnen dan ook helpen om duurzaamheid een structurele plek te geven in PPS-projecten.

- 1.3. Al te stringent gebruik van duurzaamheidsinstrumenten is echter af te raden aangezien niet alle duurzaamheidsaspecten kwantificeerbaar zijn. Bovendien zijn instrumenten vaak generiek van aard, terwijl wat 'duurzaam' is in een bepaald project sterk afhangt van de specifieke context. Hiermee wordt bedoeld dat de instrumenten ingaan op de maatregelen die 'meestal' de meest duurzame oplossing bieden, wat nog niet betekent dat dit voor een individueel project per definitie het meest duurzaam is. Elk project is uniek. Daarom is het van belang om met een kritische blik naar dergelijke instrumenten te kijken en een inschatting te maken over wat het instrument in het specifieke project voor duurzaamheid gaat betekenen en ook wat andere (financiële) gevolgen zullen zijn. In sommige gevallen kan het lonen om te kiezen voor gedeeltelijk of aangepast gebruik van een bepaald duurzaamheidsinstrument. De toepassing van duurzaamheidsinstrumenten vergt dus maatwerk.

3. PUBLIEKE VOORBEREIDING

Een goede publieke voorbereiding wordt door alle geïnterviewde betrokkenen vooropgesteld als de voornaamste succesfactor voor duurzame PPS-projecten. Vanzelfsprekend is 'publieke voorbereiding' een ruim begrip, maar met betrekking tot duurzaamheid gaat het er in essentie om dat de opdrachtgever exact weet wat hij wil en kán vragen op het gebied van duurzaamheid. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is de eerste duurzaamheidsvraag óf het project er wel moet komen. Maar indien men besluit door te gaan met de initiatie van het project, dan valt er veel duurzaamheidswinst te behalen door uitgebreid stil te staan bij alle facetten van duurzaamheid alvorens het bestek in de markt wordt gezet. Juist die publieke voorbereidingsfase wordt door respondenten als cruciaal gezien, omdat de marktpartijen vertrekken vanuit de vraag en ambities van de overheid en omdat het onwaarschijnlijk is dat duurzaamheid een centrale plek krijgt in een project zonder dat daar expliciet op gestuurd wordt door de opdrachtgever.

DUURZAAMHEID ALS WIN-WINSITUATIE

Het bovenstaande wil niet zeggen dat duurzaamheid alleen maar voor de overheid een belangrijk en interessant streven is – ook bedrijven kunnen zich er verantwoordelijk voor voelen of er zelf baat bij hebben. In sommige PPS-projecten gebruikte de private partner duurzaamheid bijvoorbeeld als visitekaartje en toekomstig referentieproject. Daarnaast leert ervaring uit de onderzochte projecten dat een slim duurzaam ontwerp kostenbesparend kan werken, omdat er dan bijvoorbeeld minder materiaal of grondverzet nodig is. Ook kunnen private partijen worden geprikkeld om te kiezen voor duurzame materialen en technieken indien zij zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten van onderhoud en/of exploitatie, zoals in DBM-, DBFM- en DBFMO-projecten.

Ook om deze win-winsituatie te realiseren is het echter van belang dat de opdrachtgever goed weet wat hij zelf wil (duurzaamheidsambities, doelstellingen), wat andere stakeholders willen (afstemming, coproductie), welke mogelijkheden er voorhanden zijn in de markt en tegen welke kosten (marktkennis) en hoe de opdrachtgever dat in de gunning kan vragen van de marktpartijen (inhoud van het bestek, *zie hoofdstuk 4*). Bovendien speelt de vraag op welke manier een opdracht in de markt gezet gaat worden: is PPS wel de beste manier? En zo ja, welke contractuele vorm is het meest geschikt? Welke gunningsprocedures gaan worden gehanteerd?

VOORBEREIDING ONDERZOCHE PROJECTEN

In de onderzochte projecten zijn diverse voorbeelden te vinden van hoe duurzaamheid een rol kan krijgen tijdens de publieke voorbereidingsfase. Zo is in Tondelier een marktverkenning gehouden om erachter te komen of er vanuit de markt interesse was in een gecombineerde sanerings- en projectontwikkelopdracht en of PPS een geschikte aanbestedingsvorm was. Bij het jeugd- en verblijfscentrum Brasschaat zijn er vroegtijdig contacten gelegd met bedrijven om uit te vinden wat voor duurzaamheidstechnieken en standaarden er voorhanden zijn en hoe deze het beste kunnen worden toegepast in het project. Bij multifunctioneel sportcentrum Heist-op-den-Berg heeft men extern advies ingewonnen door het laten opstellen van een (ecologische) duurzaamheidsnota op maat van het project. In Kortrijk Overleie zijn buurtbewoners intensief betrokken, onder andere door het organiseren van brainstormbijeenkomsten. Bij de tramprojecten van De Lijn werd vooraf een Maatschappelijke Kosten-Baten-Analyse opgemaakt. Daarnaast kunnen algemene projectstudies van belang zijn voor duurzaamheid. Zo gaven

diverse respondentent aan dat uitgebreide informatievoorziening en voorstudies vanuit de publieke kant helpen om de plannen en offertes van de deelnemers naar een hoger ambitieniveau te tillen, wat gunstig kan doorwerken op duurzaamheid.

Ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats, is afstemming en samenwerking tussen publieke actoren van belang. Duurzaamheidsambities moeten gezamenlijk vorm krijgen en overlegd worden, omdat er anders mogelijk duurzaamheidskansen blijven liggen of problemen gaan ontstaan in latere fasen van het project. Alle onderzochte projecten hebben op een of andere manier mee te maken gehad met problemen t.a.v. de publiek-publieke samenwerking. Dat leidt niet alleen tot frustraties en vertragingen, maar doet ook afbreuk aan de initiële duurzaamheidsambities. Zo kwam men er bij diverse projecten tijdens de uitvoering achter dat bepaalde gestelde duurzaamheidsvereisten tegenstrijdig waren met wensen en voorschriften van andere overheidsorganisaties of -niveaus, waardoor uiteindelijk duurzaamheidsambities naar beneden bijgesteld moesten worden. Hoewel dat nooit 100 procent te voorkomen is, loont het om hier van tevoren goed over na te denken en te overleggen.

In de aanbevelingen hieronder zal worden ingegaan op diverse aspecten van publieke voorbereiding. Naast inhoudelijke projectvoorbereiding gaan de onderstaande aanbevelingen in op publiek-publieke samenwerking, het betrekken van stakeholders, de projectdefinitie en visie, het opstellen van een referentieontwerp en ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), en de gunningsprocedures waarmee gewerkt kan worden.

VOORBEREIDING VAN PPS-DOSSIERS

AANBEVELING 2: FORMULEER EEN DUURZAAMHEIDSSTRATEGIE

- 2.1 De geselecteerde ‘best practice’ cases werden door de private partijen geroemd vanwege hun zeer uitgebreide publieke voorbereiding. Het is belangrijk dat de publieke opdrachtgever exact weet wat hij wil en kan vragen op het gebied van duurzaamheid, zodat de ingediende offertes ook zo nauw mogelijk hierbij zullen aansluiten. Het kan daarbij zinvol zijn om het debat over de gewenste duurzaamheidsambities grondig en breed te voeren (bv. aan de hand van Devolder en Block, 2014b).

Soms stellen overheden eigen voorstudies op, zoals een duurzaamheidsnota. Het is van belang om deze informatie ook voldoende ter beschikking te stellen aan de kandidaten. Immers, hoe meer informatie kandidaten vanaf het begin hebben, hoe meer zij in staat zullen zijn de plannen naar een hoger (duurzaamheids)niveau te tillen.

- 2.2 Een goede manier om in de voorbereiding uitgebreid aandacht te besteden aan duurzaamheid is door het formuleren van een duurzaamheidsstrategie met een plan van aanpak.

In grotere overheidsorganisaties die vaker via PPS-constructies werken (bv. De Lijn, PMV) is het aan te raden om niet alleen een duurzaamheidsstrategie per project te formuleren, maar eerst te werken aan een overkoepelende strategie (op organisatieniveau). Deze overkoepelende strategie kan dienen als vertrekpunt voor een duurzaamheidsstrategie op projectniveau. Deels wordt er in Vlaanderen al op deze manier gewerkt, dus het is aan te raden dit vast te houden en waar nodig beter te

verankeren. Hiervoor zou bijvoorbeeld een duurzaamheidscoördinator kunnen worden aangesteld.

In een duurzaamheidsstrategie voor PPS-projecten kunnen de volgende elementen aan bod komen:

INHOUD DUURZAAMHEIDSSTRATEGIE

- A. De belangrijkste sociale en ecologische duurzaamheidsvraagstukken die spelen in de context van het PPS-project.
- B. De duurzaamheidsambities, -doelstellingen en de prioritering hiervan.
- C. Een analyse van de haalbaarheid, risico's, financiële implicaties en kosteneffectiviteit van de geformuleerde doelstellingen.
- D. Een plan over hoe de diverse stakeholders betrokken gaan worden gedurende het traject (zowel publieke actoren, burgers als marktpartijen).
- E. De manier waarop men gaat (samen)werken aan de ambities.
- F. Of er voldoende kennis aanwezig is over duurzaamheid en, zo niet, hoe deze kennis het best binnengehaald kan worden.

De meeste bovenstaande elementen worden uitgebreider toegelicht in andere aanbevelingen in dit rapport om een idee te geven van hoe de verschillende elementen van een duurzaamheidsstrategie exact ingevuld kunnen worden.

Het is essentieel dat ervaringen en effectiviteit van duurzaamheidsmaatregelen per PPS-project worden geëvalueerd, zodat binnen de organisatie optimaal geleerd kan worden over sociale rechtvaardigheid en ecologische duurzaamheid bij publiek-private samenwerking. Op deze manier kan in nieuwere projecten worden geleerd en gekozen voor die aanpak die binnen de context van de betreffende publieke organisatie het beste werkt.

PUBLIEK-PUBLIEKE SAMENWERKING

AANBEVELING 3: ZORG VOOR EEN GOEDE AFSTEMMING ALVORENS HET PROJECT NAAR DE MARKT GEBRACHT WORDT

- 3.1 Afstemming vooraf tussen publieke partijen is absoluut noodzakelijk om te komen tot maximale duurzaamheidswinst. Dit vereist aan de kant van de overheid intensief intersectoraal en soms ook interbestuurlijk overleg, omdat zowel regulerende capaciteit, bevoegdheden als wensen verdeeld zitten over verschillende sectoren, overheidsorganisaties en -niveaus. Een goede afstemming en communicatie tussen publieke partijen vanaf het begin kan veel problemen voorkomen en ertoe bijdragen dat goed bedoelde duurzaamheidsambities niet in een later stadium tegengehouden worden.
- 3.2 Het is belangrijk dat private partijen weten wie de opdrachtgever is en waar ze terecht kunnen voor vragen en opmerkingen over het bestek. Daarom moeten publieke opdrachtgevers spreken vanuit één stem en duidelijke afspraken maken. De publieke

actor die met de private sector communiceert moet dit doen vanuit een duidelijk mandaat. Samenwerking met andere overheden kan worden vastgelegd in een publiek-publieke samenwerkingsovereenkomst.

BETREKKEN VAN OVERIGE STAKEHOLDERS

AANBEVELING 4: BETREK STAKEHOLDERS TIJDENS ALLE FASEN

- 4.1 Het is sterk aan te bevelen om private partijen ook te betrekken in de voorbereiding van PPS-dossiers. Het is – zeker wanneer er voor het eerst via PPS gewerkt wordt – van belang de dialoog aan te gaan met potentiële kandidaten alvorens de outputspecificaties en andere bepalingen definitief vast te stellen. Via een marktverkenning kan meer inzicht worden verkregen in de huidige (technologische) marktoplossingen aangaande duurzaamheid en de budgettaire consequenties van dergelijke maatregelen. Bovendien draagt vroegtijdig overleg eraan bij dat een aantrekkelijke PPS-opdracht in de markt wordt gezet waar voldoende belangstelling voor is vanuit de kandidaten.
- 4.2 Duurzaamheid is geen vaststaand gegeven maar hangt samen met behoeften van buurtbewoners, gebruikers of andere belanghebbenden. Daarom is het zaak deze stakeholders vanaf het begin te betrekken en te inventariseren wat voor hen belangrijk is. Hen actief in de planvorming betrekken helpt zowel om draagvlak te creëren als te komen met die duurzaamheidsambities waar het meeste behoefte aan is.
- Voor deze vormen van participatie kan ook een rol liggen voor de private partij. In een partnerschap is het namelijk van belang dat ook de private partij zich verantwoordelijk voelt voor het betrekken van stakeholders gedurende het project. Dit kan verplicht gesteld worden in de voorbereiding van biedingen/offertes (zie bv. project Hoevelaken in Nederland) en de contractuitvoering (bijvoorbeeld een kwaliteitscheck door een gebruikersraad).
- 4.3 Zorg voor een goede communicatiestrategie. Het is van belang om duidelijke afspraken te maken over hoe er naar omwonenden, burgers en andere betrokkenen gecommuniceerd wordt, zowel in de ontwerpfase als tijdens de uitvoering. Succesvolle communicatie zal bijdragen aan een positieve beeldvorming rond het project, wat gunstig is voor het imago en het draagvlak voor het project. Wanneer er namelijk op dat gebied problemen ontstaan zal dat een succesvol (en daarmee duurzaam) verloop van het project in gevaar brengen. Het uitwerken van een communicatiestrategie kan als onderdeel van de gunning gevraagd worden aan de deelnemers, maar het zou ook gezamenlijk opgemaakt kunnen worden tijdens de onderhandelingen. In elk geval moeten opdrachtgever en aannemer met een gemeenschappelijk verhaal komen en duidelijk afspreken wie waar verantwoordelijk voor is aangaande projectcommunicatie.

PROJECTDEFINITIE EN -VISIE

AANBEVELING 5: LEG DUURZAAMHEIDSAMBITIES VAST

- 5.1 Het is aan te raden om te starten vanuit een integrale projectvisie waarin duurzaamheidsambities zijn vastgelegd. Dit zou een onderdeel kunnen zijn van de eerder besproken duurzaamheidsstrategie. De visie moet, indien mogelijk, ook betrekking hebben op het verduurzamen van socio-technische systemen die raken aan het project. Hierbij kan tevens gedacht worden aan projecten waarbij functievervlechting centraal staat en projecten waarbij bepaalde functies aangepast kunnen worden en dus flexibel zijn. Opdrachtgevers zouden dus niet alleen naar individuele projectonderdelen moeten kijken, maar komen tot een geïntegreerde visie waarbij ook de relatie met de omgeving en mogelijke toekomstige ontwikkelingen meegenomen worden.

Het vastleggen van ambities en doelen (in plaats van concrete oplossingen) zorgt er tevens voor dat er flexibel omgegaan kan worden met plannen indien bijvoorbeeld marktomstandigheden veranderen, zonder dat hierbij hoeft te worden afgeweken van de oorspronkelijke visie van het project. Een debat over ambities is bovendien duidelijker te voeren dan een debat over effectieve uitkomsten op langere termijn.

- 5.2 Gebruik de projectdefinitie om op een algemeen niveau duurzaamheid in te brengen. Een sociaal aspect dat al in de projectdefinitie genoemd kan worden is dat het project iedereen ten goede moet komen of, meer concreet, dat het bijvoorbeeld toegankelijk moet zijn of moet voldoen aan behoeften van alle categorieën gebruikers waaronder mindervaliden. Door ook in de projectdefinitie dergelijke aspecten te noemen wordt het belang dat aan duurzaamheid wordt gehecht extra benadrukt en zo zien marktpartijen wat er van hen verwacht wordt.

REFERENTIEONTWERP EN RUP

AANBEVELING 5: LEG ALLEEN DE BASIS VAST WAARVANUIT DUURZAAMHEID NAAR EEN HOGER NIVEAU GETILD KAN WORDEN

- 5.1 Geef deelnemers voldoende ruimte om af te wijken van het referentieontwerp. Het maken van een referentieontwerp kan helpen bij het opstellen van outputspecificaties en het inschatten realistische marktprijs. Ook geeft het marktpartijen een startpunt waarvanuit verder gewerkt kan worden om het project naar een hoger niveau te tillen. Ervaringen van projecten waarin zonder referentieontwerp is gewerkt leren echter dat een referentieontwerp geen absolute vereiste is. Indien er wel met referentieontwerp wordt gewerkt is het aan te bevelen om creativiteit zo veel mogelijk te stimuleren door aan te geven of en waar er ruimte is voor eigen initiatieven en innovaties. Zo kan optimaal gebruik gemaakt worden van de creativiteit van deelnemers om met duurzame oplossingen te komen. Het referentieontwerp moet dus niet te rigide worden gehanteerd, maar slechts als een opstap naar mogelijke oplossingen.
- 5.2 Voor het vaststellen van een RUP geldt eenzelfde devies: leg de hoofdlijnen vast zonder hierbij teveel richting te geven. Duurzaamheid kan bijvoorbeeld in het RUP verankerd

worden door een groennorm vast te stellen in plaats van exacte oppervlaktes van stukken groen in een wijk. Dit werd in het Tondelier-project als prettig ervaren omdat het minder dwingend en beperkend is. In dit project werden ook andere voordelen van een RUP ervaren, zoals dat een RUP rechtszekerheid biedt. Een RUP hoeft dus niet belemmerend te werken, zolang het maar op de juiste manier wordt ingevuld.

SOORT PPS EN GUNNINGSPROCEDURES

AANBEVELING 7: KIES EEN PASSENDE VORM EN STREEF NAAR RECHTVAARDIGHEID

- 7.1 Niet alleen moet gekozen worden of het beste via PPS gewerkt kan worden of via een klassieke aanbesteding, maar ook welke aanbestedingsvorm het meest geschikt is. De verschillende PPS-vormen zoals DBFM en DBFMO, maar ook lichtere vormen als DB, DBF en DBM, bieden allen het typische PPS-voordeel van prestatie- en outputgerichte formuleringen en het integreren van projectfasen. Hoe dit voordeel in de gunningscriteria en outputspecificaties maximaal benut en bereikt kan worden ten gunste van duurzaamheid, zal worden beschreven in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4). De DBM-, DBFM- en DBFMO-vorm van PPS bieden daarnaast als extra kans voor duurzaamheid dat de private partner verantwoordelijk is voor het onderhoud en hierdoor geprikkeld wordt om levenscycluskostenoptimalisaties toe te passen.
- 7.2 Eerder werd al de noodzaak geschetst om met marktpartijen in dialoog te gaan om erachter te komen welke (duurzaamheids)oplossingen er beschikbaar zijn in de markt. Een dialoog met de kandidaten kan ook worden verankerd in de gunningsprocedure. Bij zeer complexe projecten is toepassing van de concurrentiedialoog een mogelijk geschikte optie. Hierbij gaan de kandidaten in gesprek met de aanbestedende overheid teneinde oplossingen uit te werken die voldoen aan de behoeften van de overheid. In België wordt dit instrument echter nog niet veel toegepast, waardoor de effectiviteit lastig in te schatten is. Ervaringen en 'best practices' van dit instrument dienen nader te worden onderzocht om te bekijken of en hoe de concurrentiedialoog optimaal kan worden ingezet ten behoeve van duurzaamheid.
- 7.3 Een andere veelbelovende manier van werken is het vaststellen van een globale prijs, waarbij de aanbestedende overheid de prijs voor indieners op voorhand vaststelt, en waarbij de private bidders enkel concurreren op de kwaliteit van hun voorstel en de mate waarin ze zoveel mogelijk ambities van de aanbestedende overheid in hun bieding invullen. Wanneer de prijs vaststaat, zal de gunning zich volledig focussen op welke deelnemer de meeste kwaliteit en meerwaarde biedt voor deze prijs. Op deze manier kan duurzaamheid sterk naar voren komen en kunnen duurzaamheidsvoorstellen van deelnemers onderling vergeleken worden. Een belangrijk aandachtspunt bij het werken via een vaste/globale prijs zal transparantie zijn, zowel bij het vaststellen van de prijs als het beoordelen van de kwaliteit van inzendingen. In het Nederlandse A2 project is met een globale prijs gewerkt, maar er is nog onvoldoende bekend over hoe dat binnen de Vlaamse context zal uitpakken. Hier zal meer onderzoek naar verricht moeten worden.
- 7.4 Een lastig punt bij het maken van een gunningsbesluit is het tegen elkaar afwegen van verschillende soorten duurzaamheidsmaatregelen om te bepalen welke offerte de

grootste meerwaarde biedt. Een optie is om hierbij hulp in te schakelen van een onafhankelijke, multidisciplinaire commissie die de noodzakelijke expertises verenigt (eventueel met hoogwaardige profielen, bv. academici). Zij kunnen de verschillende stappen in de publieke voorbereiding ondersteunen en eventueel monitoren. Ook kunnen zij dienen als permanent aftoetsingskanaal voor afwegingen die gemaakt moeten worden tussen technische-, financiële- en duurzaamheidsmeerwaarde (zie bv. het A2-project in Nederland). Een dergelijke commissie kan projectspecifiek worden samengesteld, maar het kan ook een vaste commissie zijn die verschillende projecten (van eenzelfde soort bijvoorbeeld) begeleidt en opvolgt.

- 7.5 Bij duurzaam aanbesteden past ook de verantwoordelijkheid om op een respectvolle manier om te gaan met de inspanningen die aan marktpartijen worden gevraagd. Bovendien kunnen duurzaamheidsambities soms een extra vraag neerleggen bij ontwerpers, wat zich vertaalt in hogere kosten tijdens de gunning. Daarom is het sterk aan te bevelen om na te denken over een passende ontwerpvergoeding, zeker als een integrale benadering van duurzaamheid naar voren wordt geschoven als eis.
- 7.6 Publieke opdrachtgevers hebben de verantwoordelijkheid om op een transparante en rechtvaardige manier te handelen tijdens de gunningsprocedures. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan collectieve communicatie over vragen die deelnemers gesteld hebben over het bestek. Uit diverse interviews bleek hoe zeer private actoren het kunnen waarderen als opdrachtgevers zich professioneel opstellen. Voor niet-succesvolle bidders is een duidelijke terugkoppeling over hoe zij gepresteerd hebben op het gebied van sociale en ecologische duurzaamheid wenselijk, om hen hiermee inzicht te geven over hoe zij toekomstige deelnames eventueel anders kunnen voorbereiden.

4. OPSTELLEN VAN HET BESTEK

Voor de PPS-projecten waarbij met een bestek wordt gewerkt zijn er diverse opties om te sturen op duurzaamheid. In documenten zoals de selectie- en gunningsleidraad en de outputspecificaties kunnen vereisten of prikkels worden ingebouwd om marktpartijen te stimuleren om met duurzame voorstellen en oplossingen te komen. In dit hoofdstuk worden hierover de onderzoeksresultaten en aanbevelingen gepresenteerd.

SELECTIECRITERIA

De selectiecriteria bestaan uit uitsluitingsgronden en selectievoorwaarden aangaande financiële en economische draagkracht en technische bekwaamheid. In de documentenanalyse zijn in de selectiecriteria amper duurzaamheidsaspecten gevonden waarbij direct of concreet naar maatregelen is verwezen zoals omschreven in de duurzaamheidstabel uit bijlage 1. Desalniettemin hebben selectiecriteria wel op een ander niveau invloed op het duurzaamheidskarakter van projecten. Uitsluitingsgronden zijn bijvoorbeeld: “een kandidaat die in staat van faillissement verkeert”, “niet voldaan heeft aan verplichtingen omtrent betaling bijdragen sociale zekerheid en belastingen”, of “een verleden heeft met fraude of witwaspraktijken”. Met name uitsluitingsgronden zoals een verleden met fraude of milieudelicten of niet voldaan hebben aan betalingen sociale zekerheid, kunnen relevant zijn voor duurzaamheid.

Selectievoorwaarden voor financiële draagkracht en technische bekwaamheid betreffen minimumvereisten ten aanzien van jaaromzet en eigen vermogen, en het hebben van ervaring met ‘soortgelijke projecten’. Ook deze aspecten kunnen relevant zijn voor duurzaamheid, maar daarbij is het vooral zaak de lat niet onnodig hoog te leggen omdat dat mogelijk teveel bedrijven (en concurrentie) uitsluit. Wanneer de eisen zeer hoog zijn (en met name bij een opeenstapeling van zowel zeer strenge financiële als technische bekwaamheidseisen) kan dit leiden tot ongewenste uitsluiting van bijvoorbeeld middelgrote bedrijven. In één van de onderzochte cases werd dit door private partij expliciet als probleem ervaren. Ook in diverse studies zoals een wetenschappelijk onderzoek door Uyarra *et al.* (2014) wordt gewezen op uitsluiting van midden- en kleinbedrijven en de gevolgen daarvan. Vanzelfsprekend is er bij grote PPS-projecten van vele miljoenen euro's een absolute noodzaak dat grote private spelers financieel garant staan en is het ook juist in het belang van duurzaamheid dat de continuïteit van projecten bewaakt wordt waarbij risico's zoveel mogelijk worden vermeden. Anderzijds kan te behoudend en risicomijdend gedrag ertoe leiden dat innovaties worden ondermijnd, wat nadelig kan zijn voor duurzaamheidsinnovaties. De selectievoorwaarden zijn dus een aandachtspunt waarbij naar een evenwichtige balans moet worden gestreefd.

AANBEVELING 8: BEHOUD EEN BREED SPEELVELD

- 8.1 In de uitsluitingsgronden worden bijvoorbeeld bedrijven die een verleden hebben met fraude, milieudelicten of die niet voldaan hebben aan betalingen sociale zekerheid uitgesloten van deelname. In het handboek 'Buying Social' wordt erop gewezen dat aanvullend gedacht kan worden aan uitsluiting van bedrijven die veroordeeld zijn voor

gezondheids- en veiligheidsdelicten of discriminatie. Er is dus ruimte in de selectiecriteria voor dergelijke (sociaal) duurzame uitsluitingsgronden.

- 8.2 Het stellen van minimumeisen aangaande financiële draagkracht en technische bekwaamheid is een absolute vereiste. Desalniettemin verdient het de aanbeveling deze selectiecriteria niet hoger te stellen dan strikt noodzakelijk om zoveel mogelijk bedrijven een kans te geven mee te dingen in de procedure. Een breed speelveld zorgt bovendien voor gezonde concurrentie en bevordert mogelijk innovatie en creativiteit: dit zijn belangrijke elementen in de zoektocht naar duurzame oplossingen.
- 8.3 Het is juridisch mogelijk om in de selectiecriteria aangaande technische bekwaamheid specifiek te vragen naar architecten die ervaring hebben met duurzame ontwerpen. Er zal per geval moeten worden bekeken of dit opportuun is, omdat het ertoe kan leiden dat (in combinatie met andere technische bekwaamheidscriteria) nog slechts weinig architecten in aanmerking komen en heel bekwame architecten worden uitgesloten omdat ze (nog) geen ervaring hebben. Selectiecriteria omtrent ervaring met duurzaamheid moeten dus, evenals vervat in punt 8.2, niet onnodig hoog worden gesteld.

GUNNINGSCRITERIA

In hoofdstuk 2 is aan bod gekomen welke duurzaamheidsaspecten het meest gevonden zijn in de gunningscriteria, waarbij naar voren kwam dat er grote verschillen zijn tussen de projecten. Echter, de vraag of en hoe vaak een duurzaamheidsaspect genoemd wordt is slechts één element in de gunningscriteria. Daarnaast is het bijvoorbeeld van belang hoe duurzaamheidscriteria geformuleerd zijn, en ook hoe zwaar ze meewegen in de gunning.

EVALUEERBAARHEID EN AFDWINGBAARHEID DUURZAAMHEIDSASPECTEN

De manier waarop duurzaamheidskenmerken geformuleerd zijn in de gunningscriteria verschilt sterk tussen de geanalyseerde projecten. De formulering ervan is van belang omdat het bepaalt hoe er met de gestelde criteria wordt omgegaan. Als er bijvoorbeeld in een gunningsleidraad alleen vermeld staat dat “er rekening dient gehouden te worden met duurzaamheid”, dan is het onmogelijk om op basis daarvan een harde selectie te maken tussen ingediende offertes die hier wel aan voldoen en die hier niet aan voldoen. Het is bij een dergelijke formulering te onduidelijk wat de opdrachtgever met “rekening houden met” bedoelt en wat onder “duurzaamheid” wordt verstaan.

Bij de documentenanalyse van de gunningsleidraden is onderzocht of de gevonden duurzaamheidsaspecten op een meetbare manier zijn geformuleerd door te kijken of er een indicator aanwezig is op basis waarvan kan worden vastgesteld of aan het duurzaamheids criterium is voldaan. Bij 51 van de 111 gevonden duurzaamheidsaspecten in de gunningscriteria was geen duidelijke indicator aanwezig. Dit betekent dat bijna de helft van de gevonden duurzaamheidsaspecten op een niet-meetbare manier geformuleerd zijn.

Daarnaast is in slechts 11% van de gevonden duurzaamheidsaspecten een norm gevonden welke verder gaat dan wet- en regelgeving. Dit zegt iets over het geringe ambitieniveau van de duurzaamheidscriteria. Het kan zijn dat in werkelijkheid het cijfer iets hoger ligt, aangezien in

sommige gevallen niet te achterhalen was of een bepaalde norm wel of niet verder gaat dan wet- en regelgeving, maar niettemin is dit een opvallend laag resultaat.

VERWIJZINGEN NAAR ANDERE DOCUMENTEN

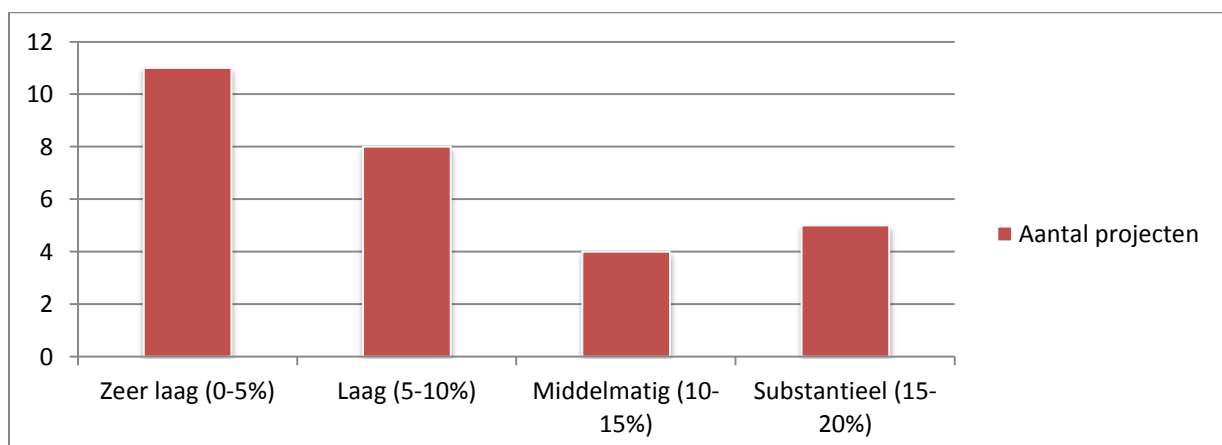
Hoewel het bovenstaande aantoont dat in veel gevallen duurzaamheid op een vage en niet-evalueerbare manier geformuleerd is in de gunningscriteria, is dit in bepaalde gevallen niet per definitie nadelig of problematisch. Een ambigue omschrijving in de gunningscriteria houdt namelijk veel ruimte open voor eigen invullingen van duurzaamheid (die misschien verder gaan dan wat de overheid zelf in gedachten heeft). Daarnaast behelst duurzaamheid zoveel verschillende aspecten dat het moeilijk is om dit op een bondige (en toch evalueerbare) manier te omschrijven in de gunningscriteria. Als (mogelijke) oplossing hiervoor wordt in een aantal PPS-projecten in de gunningscriteria ‘verwezen naar andere documenten’. Als gunningscriterium wordt dan bijvoorbeeld gehanteerd ‘het voldoen aan de outputspecificaties’ (waar wel evalueerbare duurzaamheidscriteria in zijn verwerkt) of er wordt verwezen naar een aanvullende duurzaamheidsnota.

Daarnaast wordt in een aantal PPS-projecten van de jeugdverblijven de lat hoger gelegd door als norm te stellen dat alleen punten worden toegekend voor die voorstellen die *verder* gaan dan de outputspecificaties en/of het prestatiebestek. In de gunningsleidraad van diverse jeugdverblijfprojecten wordt het gunningscriterium duurzaamheid beoordeeld op drie aspecten, waaronder: “bijkomende voorstellen van ingrepen betreffende ‘duurzaamheid’ (in de breedste zin) die hoger liggen dan opgelegd in het prestatiebestek en/of de outputspecificaties”.

WEGING DUURZAAMHEID IN GUNNING

Naast het aantal duurzaamheidsaspecten en de formulering hiervan is het belangrijk hoe zwaar duurzaamheid meeweegt in het uiteindelijke gunningsbesluit. In figuur 4.2 is voor de geanalyseerde projecten weergegeven hoe zwaar duurzaamheid wordt meegenomen in de gunning. Het maximaal gevonden wegingspercentage in een project is 20 procent, en dat wordt in de grafiek weergegeven als een ‘substantieel’ gewicht. De percentages zijn bij benadering, omdat het niet in alle projecten exact te achterhalen was hoe zwaar duurzaamheid meeweegt in de gunning. Er zijn projecten waarin duurzaamheid een apart criterium vormt, maar vaak valt duurzaamheid samen met categorieën zoals architectuur, ontwerp, functionaliteit en kwaliteit. In de meeste projecten weegt het financieel criterium veruit het zwaarst mee in de beoordeling. Dat wordt in de meeste projecten voor 50 à 60 procent meegewogen, maar soms ook 70 procent.

Figuur 4.2: Weging duurzaamheid in beoordeling gunningscriteria



AANBEVELING 9: GEEF HET BELANG VAN DUURZAAMHEID AAN

- 9.1 De verschillen tussen de onderzochte projecten in de mate waarin duurzaamheidsaspecten werden meegenomen in de gunningscriteria zijn groot, zowel qua aantal duurzaamheidsaspecten als de formulering hiervan en het gewicht in de gunning. Dergelijke aspecten zijn relevant omdat indien marktpartijen weten dat duurzaamheid het verschil kan maken om een gunning te winnen, zij zich hier ook voor zullen inzetten. Het is dus zaak duidelijk kenbaar te maken welk belang er aan duurzaamheid wordt gehecht in de gunning.
- 9.2 Er is echter niet één omvattende oplossing aan te dragen die duurzaamheid in de gunningscriteria optimaal stimuleert. De samenhang tussen weging van de duurzaamheidscriteria in de gunning, het ambitieniveau van de gevraagde maatregelen en de formulering hiervan, bepalen gezamenlijk of en op welke manier marktpartijen gestimuleerd worden om zich in te zetten voor duurzaamheid. Daarom is het aan te raden om van tevoren een inschatting te maken over hoe deelnemers zullen reageren op de gevraagde duurzaamheidscriteria.
- 9.3 Als vuistregel kan gehanteerd worden dat in ieder geval het wegingspercentage van duurzaamheidsaspecten voldoende groot moet zijn in verhouding tot de weging van de prijs in de gunning. Het werken met een vaste globale prijs (zie aanbeveling 7.3) kan hierbij helpen omdat dan kwaliteit een centrale plaats krijgt in de gunning. Bovendien is het cruciaal dat de voorgestelde aanpak inzake het onderhoud een voldoende gewicht krijgt, omdat het onderhoud lange termijn kwaliteitsbehoud op vlak van duurzaamheid en andere aspecten mogelijk maakt.
- 9.4 Uit de documentenanalyse komt naar voren dat de duurzaamheid-gunningscriteria vaak op een zeer algemene manier geformuleerd worden, zonder dat hieruit blijkt wat er exact mee bedoeld wordt of hoe dit geëvalueerd kan worden. Aangezien het vaak lastig is om een breed begrip als duurzaamheid te vervatten in de gunningscriteria zonder dat het te vrijblijvend blijft, is het aan te raden om in de gunningscriteria te verwijzen naar de outputspecificaties, een duurzaamheidsnota of een ander document met daarin duurzaamheidsambities. In diverse onderzochte projecten wordt hiermee gewerkt, zoals het voorbeeld hieronder van de A11 laat zien.

“DE VALIDATIE EN VERIFICATIE TEN AANZIEN VAN DE OUTPUTSPECIFICATIES ZAL DEEL UITMAKEN VAN DE BEOORDELING (..) NAAR GELANG HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE OUTPUTSPECIFICATIES.” (PROJECT A11)

Het moet duidelijk zijn welke (in de outputspecificaties) gestelde duurzaamheidseisen worden beoordeeld in de gunning. Bovendien dient te worden aangegeven hoe duurzaamheidsvoorstellen die verder gaan dan de minimale vereisten worden beoordeeld in de gunning. Zo kunnen bedrijven daarop hun offerte aanpassen en inspelen op de duurzaamheidswensen.

- 9.5 Een specifieke formulering die interessant lijkt te zijn voor de gunningscriteria is om (bonus)punten toe te kennen aan:

“BIJKOMENDE VOORSTELLEN VAN INGREPEN BETREFFENDE
'DUURZAAMHEID' (IN DE BREEDSTE ZIN) DIE HOGER LIGGEN DAN
OPGELEGD IN HET PRESTATIEBESTEK EN/OF DE
OUTPUTSPECIFICATIES.” (TOERISME VLAANDEREN).

Ook hiervoor is het echter van belang hoe dit samenvalt met andere elementen in de gunningscriteria: indien private partijen de afweging maken dat de punten die hiermee gewonnen kunnen worden niet opwegen tegen de punten die gewonnen kunnen worden met een lagere prijs, dan zullen bedrijven hier niet voldoende door geprikkeld worden. Eventueel kan dit worden opgelost door het duurzaamheid-gunningscriterium dwingender te maken door een minimaal aantal punten op dit aspect te eisen, zoals gedaan is bij gunningscriteria van de A11:

“VIA-INVEST BEHOUDT ZICH HET RECHT VOOR OM EEN
DEELNEMER MET EEN BEOORDELINGSCIJFER BENEDEN 50% OP
ÉÉN VAN DE DRIE SUBCIRTERIA VAN HET GUNNINGSCRITEIRIUM
TECHNISCHE KWALITEIT TE WEREN.” (PROJECT A11)

- 9.6 Een andere oplossing kan zijn om private partijen met eigen duurzaamheidsvoorstellen te laten komen door bijvoorbeeld een duurzaamheidsnota van de deelnemers te vragen, zoals gedaan is in één van de werkpakketten van het A11 project. Dit biedt kansen om verschillende voorstellen naast elkaar te leggen en meerwaarde te belonen. Echter, omdat ook marktpartijen nog niet altijd volledig vertrouwd zijn met duurzaamheidsinitiatieven is het aan te raden dat de overheid hierin sturend optreedt en duidelijke verwachtingen scheidt.
- 9.7 Daarnaast kan tijdens de gunning aan deelnemers worden gevraagd om voorstellen in te dienen over communicatie en stakeholdermanagement. Zo kan tevens meer aandacht worden besteed aan duurzaamheidsaspecten rondom participatie.
- 9.8 Tenslotte kan het lonen om in de gunning te vragen naar multidisciplinaire teams en consortia. Eisen rondom de teamsamenstelling van kandidaten zorgen er namelijk voor dat verschillende invalshoeken meegenomen worden in het project. De ervaring vanuit de onderzochte cases is dat dit ook specifiek duurzaamheid ten goede komt.

OUTPUTSPECIFICATIES

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn er ook bij de outputspecificaties grote verschillen in het aantal gevonden duurzaamheidsaspecten. De outputspecificaties bieden een kans om de verschillende eisen en wensen betreffende duurzaamheid concreet vast te leggen, zodanig dat hier tijdens de uitvoering (en later) op kan worden teruggevalen.

EVALUEERBAARHEID EN AFDWINGBAARHEID DUURZAAMHEIDSASPECTEN

Meer nog dan bij de gunningscriteria is bij de outputspecificaties de formulering van belang. Immers, wanneer niet beoordeeld kan worden is of aan een specificatie wordt voldaan, of wanneer niet afgedwongen kan worden dat aan een eis moet worden voldaan, dan verliest een

outputspecificaties zijn waarde. In het onderzoek is de mate van evalueerbaarheid en afdwingbaarheid onderzocht door te kijken of outputspecificaties een indicator en norm bevatten en of ze een inspannings- of resultaatverbintenis zijn. Hieronder worden de resultaten beschreven.

Een kwart van de geanalyseerde duurzaamheid-outputspecificaties bevat geen indicator op basis waarvan duidelijk en kwantificeerbaar gesteld kan worden of aan de eis wordt voldaan.

VOORBEELD GEEN INDICATOR: “de gebruikte materialen moeten duurzaam zijn”

In bovenstaand voorbeeld is het onduidelijk wat met ‘duurzaam’ bedoeld wordt en dat maakt het onmogelijk om te evalueren of aan deze specificatie wordt voldaan.

Daarnaast kon bij bijna één op de drie geanalyseerde duurzaamheid-outputspecificaties geen duidelijke norm worden ontdekt die toelaat te beoordelen wanneer (bij welke waarde) er exact aan de outputspecificatie voldaan wordt en wanneer niet.

VOORBEELD GEEN NORM: “De ramen dienen zo gedimensioneerd te worden dat er voldoende daglichttoetreding is.”

In dit voorbeeld is het wel duidelijk dat er gemeten wordt aan de hand van daglichttoetreding (indicator), maar is het onduidelijk wat er met ‘voldoende’ wordt bedoeld. Op deze manier is het discutabel wanneer al dan niet aan de outputspecificatie is voldaan, en daardoor is de eis niet afdwingbaar.

Eén op de tien duurzaamheid-outputspecificaties is geformuleerd als een inspanningsverbintenis in plaats van als een resultaatverbintenis. Wanneer het resultaat van een inspanning niet vastligt wordt de eis per definitie discutabel en dus niet afdwingbaar.

VOORBEELD INSPANNINGSVERBINTENIS: “er moet rekening gehouden worden met de duurzaamheid van ...”

Bovenstaand voorbeeld illustreert dat wanneer een outputspecificatie als inspanningsverbintenis wordt geformuleerd het niet afdwingbaar is, omdat niet objectief is vast te stellen of er wel of niet (voldoende) rekening mee is gehouden. Om ervoor te zorgen dat het resultaat beoordeeld kan worden moet een outputspecificatie bij voorkeur als een resultaatverbintenis worden geformuleerd.

In bijlage 5 worden meer voorbeelden gegeven van goede en minder goede formuleringen uit de geanalyseerde duurzaamheid-outputspecificaties.

SPECIFICATIES OP OUTPUT- OF OUTCOME-NIVEAU

Behalve dat outputspecificaties evalueerbaar en afdwingbaar moeten worden geformuleerd, is het ook belangrijk dat de specificaties zoveel mogelijk functioneel beschreven worden. Dat geeft marktpartijen namelijk ruimte om met eigen creativiteit, innovaties en oplossingen te komen. Het behouden van deze ruimte kan worden bereikt door outputspecificaties te beschrijven op een *output*- of *outcome*-niveau. Het doel hierbij is om zo weinig mogelijk materiaalkeuzes of concrete oplossingen aan te dragen, en zoveel vrijheid en flexibiliteit te behouden in hoe duurzaamheidsdoelstellingen en ambities bereikt kunnen worden. In principe is het bij

outputspecificaties altijd de bedoeling om zoveel mogelijk functionele eisen te beschrijven, en dat is ook een reden om bij PPS-projecten te denken in termen van outputspecificaties eerder dan een Programma van Eisen (PvE).

Uit de documentenanalyse blijkt dat vrijwel geen duurzaamheid-outputspecificaties geformuleerd zijn op materiaalniveau. Een voorbeeld uit een van de projecten waar een specificatie wel op materiaalniveau is geformuleerd is dat dat keukenapparatuur verplicht 'gasgestookt' moet zijn. Echter, vrijwel geen outputspecificaties zijn op een dergelijke manier geformuleerd, en daarom kan worden gesteld dat daar momenteel al voldoende rekening mee gehouden. Ook zijn de meeste specificaties zodanig geformuleerd dat het niet vastligt hoe de eisen bereikt moeten worden (niet-bindend) en er dus voldoende flexibiliteit bewaard wordt. Dit betekent echter nog niet dat momenteel de eisen ook altijd op het hoogst mogelijke niveau zijn vastgelegd. Manieren om op een hoger abstractieniveau outputspecificaties vast te leggen zijn door te verwijzen naar doelstellingen (hernieuwbare energie, hergebruik) en door te verwijzen naar externe normen of certificaten (K-peil, E-peil, A-label). In het tweede gedeelte van bijlage 5 zijn concrete 'best practices' van outputspecificaties op output/outcome niveau te vinden.

Een andere manier om voldoende flexibiliteit en ruimte te behouden is door toepassing van een duurzaamheidsmeter. Bij de duurzaamheidsmeter zoals gehanteerd bij het Tondelier-project werd tijdens de gunning aan de kandidaten gevraagd in te vullen welke duurzaamheidsmaatregelen zij van plan zijn om te nemen. Op basis van die geplande maatregelen werd de totaalscore op de duurzaamheidsmeter bepaald en vastgelegd. Echter, de maatregelen zelf werden niet contractueel vastgelegd. Daardoor had de opdrachtnemer in latere fasen ruimte om de initieel bedachte duurzaamheidsmaatregelen te wijzigen en te ruilen voor andere maatregelen uit de meter, zolang de gecommitteerde totaalscore behouden blijft. Door alleen de eindscore van de duurzaamheidsmeter vast te leggen kan dus veel flexibiliteit in de uitvoering worden behouden.

VERENIGBAARHEID VAN EISEN

Hierboven zijn manieren beschreven om flexibiliteit in de outputspecificaties te bewaren. Echter, een heel pakket aan eisen bij elkaar kan alsnog beperkend werken indien de outputspecificaties niet goed op elkaar zijn afgestemd. In de interviews kwamen drie soorten problemen met verenigbaarheid van eisen naar voren.

Ten eerste moeten duurzaamheidseisen verenigbaar zijn met andere wet- en regelgeving en met andersoortige wensen of voorschriften. Zoals eerder aangegeven kwam in diverse projecten naar voren dat duurzaamheidsambities tijdens de uitvoering naar beneden moesten worden bijgesteld omdat de duurzaamheidsmaatregelen in strijd waren met beleidsvoorschriften van andere afdelingen of andere overheidsorganisaties. Een voorbeeld is een project waarin een duurzaam wegmateriaal in een latere fase werd tegengehouden door een andere gemeentelijke afdeling, omdat het niet paste binnen de algemene voorschriften over welk materiaal waar gebruikt mag worden. Dit punt heeft voornamelijk met afstemming tussen publieke actoren te maken en dat is ook waarom goede publiek-publieke samenwerking zo belangrijk is.

Ten tweede werd in de interviews gewaarschuwd voor de effecten van een opeenstapeling van verschillende duurzaamheidseisen. Een voorbeeld uit één van de interviews laat zien dat

wanneer zeer strikte luchtdichtheidseisen gecombineerd worden met andere materiaaleisen er uiteindelijk nog maar één of zelfs geen bestaand bouw materiaal overblijft. Hierbij zou kunnen worden gesteld dat dat tot duurzaamheidsinnovaties leidt, maar anderzijds moet afgevraagd worden of de strikte vereisten tot een duurzaamheidswinst leiden die in verhouding staat tot de meerkosten en moeite om tot een geschikt materiaal of oplossing te komen.

Als laatste moet ook gekeken worden naar verenigbaarheid tussen verschillende dimensies van duurzaamheid. De verenigbaarheid van sociale, economische en ecologische duurzaamheids-overwegingen is een grote uitdaging, waar op maat van het project naar moet worden gekeken.

AMBITIENIVEAU VAN EISEN

Uit de documentenanalyse blijkt dat soms outputspecificaties aangaande duurzaamheid niet of amper hoger liggen dan de eisen die worden voorgeschreven door wet- en regelgeving. Voor toegankelijkheidseisen en veiligheidseisen wordt bijvoorbeeld vaak verwezen naar bijhorende decreten, zonder dat hierbij de lat hoger wordt gelegd. Ook is het soms zo dat de outputspecificaties op het moment dat het bestek wordt opgemaakt wel hoger liggen dan wet- en regelgeving, maar dat op het moment van uitvoering niet meer omdat de wetgeving is aangescherpt. Vanwege de lange looptijd van projecten zijn veel respondenten daarom van mening dat publieke opdrachtgevers een voorbeeldrol op zich zouden moeten nemen door in te spelen op de verwachte ontwikkelingen. In 2020 moeten bijvoorbeeld nieuwe gebouwen bijna-energie neutraal (BEN) zijn, dus hierbij kan het een reële afweging zijn of het haalbaar is om alvast op die norm (of andere vergelijkbare normen) in te spelen. Anderzijds brengt een hoog ambitieniveau ook kosten met zich mee, dus zal per situatie moeten worden afgewogen wat het beste evenwicht is.

AANBEVELING 10: ZOEK DE JUISTE BALANS

- 10.1 Bij het opstellen van duurzaamheidseisen moet ervoor gezorgd worden dat deze eisen meetbaar en dwingend geformuleerd zijn. Hieronder volgen enkele suggesties van evalueerbare en afdwingbare formuleringen die zijn gevonden in de documentenanalyse:

Voorbeeld 1:

“GELUIDSHINDER IN HET GEBOUW, >45 DB TEN GEVOLGE VAN (..) IS NIET TOEGESTAAN” (EENVOUDIG ZWEMBAD WESTERLO)

Voorbeeld 2:

“HET PRIMAIR ENERGIEVERBRUIK MAG MAXIMAAL 315 KWH/M2 BEDRAGEN.” (MF SPORTCENTRUM LANAKEN)

Voorbeeld 3:

“HET DAK DIENST ALS GROENDAK TE WORDEN AFGEWERKT.”
(JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT)

Meer voorbeelden (ook van hoe het niet moet) zijn te vinden in bijlage 5.

- 10.2 De outputspecificaties dienen opgesteld te worden op *output-* of *outcome-*niveau. Dit betekent dat eisen op een zo hoog mogelijk abstractieniveau worden vastgelegd (functionele eisen of performance-eisen) en zo min mogelijk materiaalkeuzes of oplossingen aandragen. Deze manier van werken behoudt optimale ruimte voor innovaties op het gebied van duurzaamheid en kan mogelijk zelfs innovaties stimuleren. Het is bij de formulering van functionele of performance-eisen van belang dat de outputspecificaties wel een harde eis vastleggen, maar niet bindend voorschrijven op welke manier die eis bereikt moet worden. Hieronder volgen enkele 'best practices'.

Voorbeeld 1:

"MINSTENS 25% VAN HET VERWACHTE ENERGIEVERBRUIK WORDT DOOR HERNIEUWBARE ENERGIE IN SITU OPGEWEKT (ELEKTRICITEIT + VERWARMING). DE OPDRACHTNEMER TOONT AAN DAT DIT MINIMUMPERCENTAGE GEHAALD WORDT." (PROJECT STELPLAATSEN CLUSTER 2 , DE LIJN)

Voorbeeld 2:

"HET ISOLATIEPEIL MOET MINIMAAL K30 ZIJN." (DIVERSE PROJECTEN)

Voorbeeld 3:

"TOESTELLEN DIENEN MINIMAAL EEN A-LABEL TE BEZITTEN." (JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT)

Meer voorbeelden (ook van hoe het niet moet) zijn te vinden in bijlage 5.

- 10.3 Ter ondersteuning van overheden zouden 'best practices' van duurzaamheidspecificaties centraal verzameld moeten worden en toegankelijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd via een online platform. In het opzetten van een dergelijk platform kan een belangrijke rol zijn weggelegd voor het Kenniscentrum PPS.
- 10.4 De in hoofdstuk 2 benoemde duurzaamheidsinstrumenten kunnen behulpzaam zijn om tot een evenwichtig pakket aan ecologische en sociaalrechtvaardige eisen te komen, en toch flexibiliteit en vrijheid te bewaren. Zoals eerder vermeld is het wel van belang om kritisch naar dergelijke instrumenten te kijken en waar nodig de eisen bij te stellen op maat van het project. De volgende voorbeelden tonen hoe in de outputspecificaties verwezen kan worden naar (externe) duurzaamheidsinstrumenten.

Voorbeeld 1:

"DE DUURZAAMHEID ZAL AFGEWOGEN WORDEN AAN DE DUURZAAMHEIDSMETER³ UITGEWERKT DOOR GO! EN AGION. DIT INSTRUMENT MEET NIET ALLEEN DE DUURZAAMHEID MAAR

³ Bij Scholen van Morgen werd de betreffende duurzaamheidsmeter bijgevoegd aan het bestek, waardoor de private partijen dus inzicht hadden in wat er aan duurzaamheid werd geëist en welke aspecten als meerwaarde werden beschouwd.

TRACHT ZE VOORAL VAN BIJ DE START VAN HET PROJECT TE IMPLEMENTEREN. AAN DE HAND VAN 10 THEMA'S WORDEN ALLE ASPECTEN VAN DUURZAAMHEID IN KAART GEBRACHT EN AFGETOETST IN HET ONTWERP VAN SCHOOLGEBOUWEN.”
(PROJECT SCHOLEN VAN MORGEN)

Voorbeeld 2:

“DE DUURZAAMHEID VAN HET GEBOUW ZAL WORDEN GEMETEN AAN DE HAND VAN EEN BREAAAM NIEUWBOUWCERTIFICAAT. DIT DIEN EEN POSITIEVE BEOORDELING TE HEBBEN EN EEN KWALIFICATIE VAN 2 STERREN “GOOD” TE HEBBEN. HET GEBOUW DIEN ZO TE WORDEN GEREALISEERD DAT DEZE CERTIFICATIE GEHAALD WORDT.” *(PROJECT JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT, TOERISME VLAANDEREN)*

- 10.5 Een andere optie is om in de outputspecificaties te verwijzen naar een door de publieke actor opgestelde duurzaamheidsnota waarin ambities, minimumeisen en aanbevelingen op het gebied van ecologische en sociaalrechtvaardige duurzaamheid vermeld staan. Het voordeel hiervan is dat het maatwerk geeft en dat een (externe) adviseur zich volledig kan buigen over duurzaamheid in al zijn facetten.
- 10.7 Daarnaast moet zorgvuldig worden gekeken naar de verenigbaarheid van duurzaamheidseisen met wetgeving en ander soortige voorschriften om tegenstrijdigheden te vermijden in wat er aan private partijen gevraagd wordt. Ook binnen de verschillende duurzaamheidseisen moet naar verenigbaarheid gekeken worden. Wat ecologisch gezien duurzaam is, is niet per se economisch of sociaal de meest wenselijke optie en vice versa. Ook bestaat er de kans dat een opeenstapeling van (ecologische) eisen de keuzevrijheid van private partijen te zeer beperkt. Alvorens een pakket aan eisen op te leggen dient dus grondig te worden geanalyseerd hoe dit in de praktijk zal uitpakken. Vandaar dus ook het belang van maatwerk.
- 10.7 Tot slot is het ambitieniveau van duurzaamheid-outputspecificaties een aandachtspunt. Er zijn diverse manieren om een goede inschatting te maken van realistische maar toch ambitieuze duurzaamheidsmaatregelen. Zoals in hoofdstuk 3 vermeld kan dit bewerkstelligd worden via het vroegtijdig betrekken van publieke en private stakeholders, het inwinnen van extern duurzaamheidsadvies, en het werken via een ‘vaste/globale prijs’ constructie. Daarnaast kunnen ambitieuze duurzaamheidsvoorstellen van indieners worden beloofd in de gunning. In het algemeen zullen hogere eisen echter doorwerken in de prijs; dus dit is een moeilijk evenwicht wat verder onderzocht zal moeten worden.

5. ONDERHANDELINGEN EN CONTRACT

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de onderhandelingen met de voorkeursbieder invloed hebben op de gemaakte afspraken omtrent duurzaamheid. Het tweede gedeelte van dit hoofdstuk gaat in op hoe naar monitoring en sanctionering wordt verwezen in de outputspecificaties en het contract, en hoe de partijen daar in de praktijk mee omgaan.

ONDERHANDELINGEN

Nadat de voorkeursbieder is aangeduid zullen er onderhandelingen plaatsvinden om tot het definitieve contract te komen. Hoe die onderhandelingen er exact uitzien varieert van project tot project, maar een belangrijk onderzoeksresultaat is dat er weinig verschillen zijn te ontdekken tussen de duurzaamheid-outputsificaties die bij het eerste bestek zijn toegevoegd en de definitieve duurzaamheid-outputsificaties. Dit bleek uit een vergelijking van de beschikbare documenten, maar ook uit de interviews. Respondenten gaven aan dat er weinig onderhandelingsruimte over duurzaamheidsaspecten is, aangezien niet sterk kan worden afgeweken van de ingediende offerte van de voorkeursbieder. Bij de projecten waarvan zowel het ontwerpcontract als het definitieve contract⁴ beschikbaar waren, zijn deze naast elkaar gelegd en ook hieruit bleek dat er bij de onderhandelingen geen relevante wijzigingen hebben voorgedaan op het gebied van sanctionering. Bovenstaande bevindingen wijzen erop dat duurzaamheid niet onder druk komt te staan tijdens de contractonderhandelingen.

In één van de onderzochte projecten werd echter wel op een ander mogelijk probleem tijdens de onderhandelingen gewezen: juridisering. Bij het betreffende project moest na aanwijzing van de voorkeursbieder het contract nog in zijn geheel worden uitgewerkt. Daardoor duurden de onderhandelingen bijna twee jaar, wat voor beide partijen frustraties opleverde en veel geld kostte. Op den duur liepen veel discussies tussen de advocaten van beide partijen en ook dat zorgde voor veel vertraging. Er ontstonden discussies over de kleinste details en het contract werd steeds uitgebreider. Uiteindelijk is het goed gekomen, maar de partijen hebben hier als les uit getrokken om een volgende keer te werken vanuit een ontwerpcontract. In de meeste andere onderzochte projecten werd al wel met een ontwerpcontract gewerkt, wat kan helpen om de onderhandelingen te bespoedigen en juridisering te verminderen.

OPVOLGING OUTPUTSPECIFICATIES

In het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat outputspecificaties evalueerbaar en afdwingbaar dienen te worden geformuleerd. Hiermee samenhangend speelt echter ook de vraag hoe er vervolgens met die evaluatie wordt omgegaan: hoe worden outputspecificaties opgevolgd en wat gebeurt er in situaties waarbij niet aan de gemaakte afspraken voldaan is? Om dit te analyseren is gekeken naar opvolging van de outputspecificaties en naar paragrafen over monitoring en sanctionering in het contract. Bij de projecten waar dat achterhaald kon worden zijn de resultaten wisselend. In het algemeen worden er in de contracten duidelijke sancties omschreven bij niet-nakoming van afspraken, maar het is niet altijd duidelijk in hoeverre wordt gemonitord of aan duurzaamheid-outputsificaties wordt voldaan en of ook daar sancties voor worden uitgevaardigd.

⁴ Indien beschikbaar zijn de paragrafen over 'niet-nakoming' en 'boetes' uit ontwerpcontract vergeleken met dezelfde paragrafen uit het definitieve contract.

Bij sommige projecten werd in de outputspecificaties al concreet verwezen naar de opvolging. Zo is bij diverse projecten van VIA-Invest en De Lijn achter de specificaties een legenda toegevoegd waarin staat vermeld in welke fase van het project aan eisen voldaan moet worden, welke eisen kritieke prestatie-eisen zijn, en/of welke eisen door de opdrachtnemer zelf moeten worden aangetoond. Bij diverse bestekken van Toerisme Vlaanderen zijn bewijsvoeringscategorieën toegevoegd aan de outputspecificaties, waaruit blijkt welke partij moet aantonen of aan de eisen voldaan wordt. Zoals het volgende voorbeeld laat zien zijn daarbij drie bewijsvoeringscategorieën opgemaakt:

-
- VOOR EISEN VAN CATEGORIE A MOETEN ALLE INSCHRIJVERS HET BEWIJS LEVEREN DAT AAN DE EIS VOLDAAN WORDT;
 - VOOR EISEN VAN CATEGORIE B MOET DE UITEINDELIJKE OPDRACHTNEMER DE BEWIJSVOERING LEVEREN;
 - BIJ EISEN VAN CATEGORIE C HOEFT DE OPDRACHTNEMER SLECHTS OP VERZOEK VAN DE OPDRACHTNEMER BEWIJSVOERING LEVEREN.
-

Bij bovenstaand voorbeeld wordt in de outputspecificaties als vuistregel vermeld dat eisen met betrekking tot duurzaamheid meestal onder categorie A vallen (en dus de inschrijvers het bewijs moeten leveren dat het ontwerp daaraan voldoet). Dat betekent dat voor de meeste duurzaamheidseisen de deelnemers in hun offerte moeten opnemen hoe ze aan die eis zullen voldoen.⁵ Bij het Tondelier project zijn de monitoringsmomenten vastgelegd in de duurzaamheidsmeter. Echter, daarbij zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over wat er gebeurt als de private partij niet aan de afgesproken score op duurzaamheidsmeter voldoet, en vindt opvolging dus voornamelijk plaats op basis van vertrouwen en partnerschap.

Hoewel in de outputspecificaties en het contract voldoende aandacht aan monitoring en sanctionering moet worden besteed, kan de overeenkomst nooit alle denkbare scenario's afdekken die zich mogelijk voordoen tijdens de uitvoering. Tot slot is het daarom belangrijk dat in het contract voldoende flexibiliteit bewaard wordt om met wijzigingen om te gaan.

AANBEVELING 11: STEL EEN FLEXIBEL EN PROCESGERICHT CONTRACT OP MET DAARIN VERANKERD DE BELANGRIJKSTE DUURZAAMHEIDSAMBITIES

- 11.1 Het is belangrijk om te waken voor juridisering van de onderhandelingen. Wanneer advocaten van beide partijen de onderhandelingen overnemen kunnen lange discussies ontstaan over specifieke details. Dit kost veel tijd en geld en komt 'samenwerking' tussen partners niet ten goede. Ervaring leert dat deze juridisering het vertrouwen en openheid tussen de publieke en private partner alsook echte samenwerking en innovativiteit

⁵ Dit maakte het ook mogelijk om duurzaamheid in de gunning mee te nemen. Bij de betreffende bestekken van Toerisme Vlaanderen konden bonuspunten worden toegekend aan offertes met duurzaamheidsvoorstellen die hoger liggen dan de minimaal opgelegde outputspecificaties. Vanzelfsprekend moet dan al bij de gunning worden aangetoond dat aan de eisen (en bijkomende voorstellen) wordt voldaan.

afremt. Het verdient daarom de absolute aanbeveling om te vertrekken vanuit een ontwerpcontract om zo de onderhandelingen te bespoedigen. Daarnaast is het sowieso niet mogelijk om alles vast te leggen en moeten in plaats daarvan de partijen aan tafel de hoofdlijnen verankeren. Zie voor genuanceerde aanbevelingen op dit vlak het SBOV project rond standaardisering binnen PPS-projecten (2012-2015).

11.2 Om ervoor te zorgen dat de gestelde duurzaamheidsambities daadwerkelijk worden waargemaakt tijdens de uitvoering is het van belang vast te leggen hoe deze opgevolgd gaan worden. Dit kan gedaan worden door expliciet per outputspecificatie vast te leggen hoe, door wie en wanneer dit moet worden aangetoond, bijvoorbeeld door toevoeging van 'bewijsvoeringscategorieën'.

11.3 Aangezien niet alles op voorhand kan worden voorzien is het aan te bevelen om procesafspraken te maken over de toekomstige samenwerking, met daarin een duidelijk akkoord over wederzijdse verantwoordelijkheden en hoe er wordt omgegaan met mogelijke problemen en eventuele noodzaak tot flexibiliteit tijdens de uitvoering.

De private partij kan tijdens de gunning gevraagd worden om zelf al met een voorstel voor dergelijke procesafspraken te komen en een visie over hoe zij de toekomstige publiek-private samenwerking willen vormgeven. De kwaliteit van de uitwerking ervan kan opgenomen worden bij de gunningscriteria. Deze procesafspraken kunnen ook gaan over hoe private partners binnen het privaat consortium met elkaar omgaan (bv. de verzekerde rol van de ontwerper bij contractuitvoering).

6. DUURZAAMHEID TIJDENS DE UITVOERING

Nadat het contract tussen de publieke en private partners is ondertekend, komt het erop aan dat de gestelde duurzaamheidsambities ook daadwerkelijk worden waargemaakt en uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden aandachtspunten en aanbevelingen beschreven die ertoe moeten bijdragen dat duurzaamheid wordt gewaarborgd tijdens de uitvoering.

OMGAAN MET WIJZIGINGEN

Eerder in dit rapport zijn voorbeelden gegeven van duurzaamheidsambities die tijdens de uitvoering niet haalbaar bleken te zijn omdat ze tegenstrijdig waren met andere vereisten of ambities. Ook kunnen (markt)omstandigheden veranderen of andere onvoorziene problemen zich voordoen. Daarnaast kan in de uitvoering blijken dat er tussen de betrokken partijen interpretatieverschillen bestaan over de gemaakte afspraken en wederzijdse verwachtingen. In één van de onderzochte cases ontstond er bijvoorbeeld een discussie over het aantal getekende bomen op een ontwerpschets uit de offerte. De publieke partner zag het exacte aantal op de tekening als een harde toezegging, terwijl de private partij dat interpreteerde als een schets om aan te geven *waar* de bomen komen. Zoals eerder vermeld is het niet mogelijk om in te spelen op alle mogelijke problemen en wijzigingen en is het daarom belangrijk om voldoende ruimte te bewaren voor voortschrijdende inzichten en wijzigende omstandigheden.

BLIJVEND MEEGAAN MET DUURZAAMHEIDSEVOLUTIES

Een ander belangrijk vraagstuk waar projecten mee worstelen is hoe, nadat het contract ondertekend is, blijvend aandacht besteed kan worden aan duurzaamheid. Wat als een zwakke of sterke duurzaamheid wordt beschouwd verandert doorheen de tijd en daarmee is streven naar duurzaamheid een voortdurend proces. Het is onmogelijk om van tevoren een inschatting te maken over hoe duurzaamheidsnormen zich door de tijd zullen ontwikkelen. Hoe zorg je er dan toch voor dat duurzaamheidsoverwegingen blijvend aandacht krijgen bij projecten met een looptijd van 30 jaar?

In diverse DBFM-projecten werd bovenstaand vraagstuk als een probleem ervaren omdat de belangen van de opdrachtgever en de opdrachtnemer hierin verschillend zijn. Bijvoorbeeld aangaande de energiekosten kan het op een gegeven moment voor een opdrachtgever interessant worden dat er vervangingsinvesteringen worden gedaan met de nieuwste duurzame oplossingen. Echter, wanneer de private partij de energiekosten niet draagt zullen zij pas geneigd zijn die vervangingsinvesteringen te doen wanneer dat technisch noodzakelijk is. De elektriciteit door de private partij laten betalen wordt echter ook niet als een goede oplossing gezien, omdat onzekerheid over het verbruik door de opdrachtgever een risicopremie met zich mee zal brengen. Dit is een wijdverspreide moeilijkheid en er zijn nog niet veel oplossingen voor bekend. In het kader hieronder over het A11-project wordt een mogelijke oplossing geschetst waarmee de private partner door de jaren heen een prikkel blijft behouden om in duurzaamheid te investeren. Bij DBFMO-projecten speelt bovenstaand dilemma in mindere mate omdat dan de private partijen ook voor de exploitatie verantwoordelijk zijn en daarmee levenscycluskosten optimaal worden geïntegreerd.

OPLOSSING UIT HET A11-PROJECT: BONUS VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE

In het DBFM-project A11 is geprobeerd bovenstaand probleem te ondervangen door toepassing van een Bonus voor Energie-Efficiëntie (BEE). De periodieke beschikbaarheidsvergoeding die de private partner ontvangt zal niet alleen worden gecorrigeerd door prestatiekortingen en beschikbaarheidscorrecties, maar ook door een Bonus voor Energie-Efficiëntie. Tijdens de gunning wordt van de inschrijvers gevraagd om een inschatting te maken over de prijs van het toekomstig energieverbruik van hun ontwerp. De uiteindelijke contractant ontvangt per kwartaal een verrekening op zijn gemaakte inschatting. Wanneer de kosten hoger uitvallen dan de (geïndexeerde) inschatting, dan zal de private partner moeten opdraaien voor de meerkosten. Wanneer de kosten lager zijn, deelt de private partij voor 50% mee in de baten van de lagere kosten en ontvangt hiermee dus een bonus. Op deze manier heeft de private partner wél een prikkel om te herinvesteren in energiezuinige oplossingen. Daarnaast is er een tweede prikkel in het systeem gebouwd om te kiezen voor hernieuwbare energie. Wanneer private partijen (op kleine schaal) zelf energie produceren, bijvoorbeeld door zonnepanelen te plaatsen, dan mogen zij de geproduceerde energie in mindering brengen op de kosten.

In dit model hoeven de deelnemers geen risico op fluctuaties van de energieprijzen te nemen en hoeven ze ook niet in te staan voor de gebruikshoeveelheid van onderdelen waarover ze geen controle hebben (o.a. verlichting in tunnel). Zo wordt getracht de risico's van elementen waarop de private partijen geen invloed hebben te minimaliseren, aangezien dergelijke risico's hoogstwaarschijnlijk met een premie verrekenend worden in de offerte.

Hoewel de Bonus voor Energie-Efficiëntie pas voor de eerste keer is toegepast bij de A11, is er al veel interesse voor deze oplossing vanuit andere PPS-projecten en is het een mogelijke 'best practice' om gedurende de looptijd van DBFM-projecten energiezuinige toepassingen blijvend te stimuleren.

DE ROL VAN DE ARCHITECT

Tot slot werden bij diverse projecten zorgen geuit over de onafhankelijkheid van architecten tijdens de uitvoering. Dit probleem speelt specifiek bij PPS-projecten, omdat architecten daar een subcontractor zijn van de aannemer en daardoor op een andere manier betrokken zijn dan bij klassieke aanbestedingen. Dit vraagstuk is relevant voor duurzaamheid omdat architecten mede instaan voor de kwaliteitsbewaking en mede zorgdragen dat de duurzaamheid van het ontwerp en de inpassing in de omgeving niet tijdens de uitvoering in het geding komen. Daarom is het van belang aandacht te besteden aan de positie van architecten.

AANBEVELING 12: WERK SAMEN AAN EEN GOEDE RELATIE EN DUURZAAM PROJECT

- 12.1 Om voldoende flexibiliteit tijdens de uitvoering te bewaren is er, naast het vastleggen van de eerder beschreven procesafspraken, een belangrijke rol weggelegd voor procesmanagement. In de onderzochte cases werd benadrukt dat tijdens de uitvoering zeer intensief overlegd werd tussen de publieke en private partners en dat dit essentieel was voor de samenwerking.

Daarnaast kan een onafhankelijke, multidisciplinaire commissie zoals beschreven in aanbeveling 7.4 worden ingeschakeld om in de contractuitvoering te assisteren indien flexibiliteit en afwijking van het oorspronkelijke ontwerp nodig is. De commissie zou dan het mandaat moeten krijgen om te oordelen of de nieuw voorgestelde wijzigingen conform de geest en visie van het oorspronkelijk gegunde project zijn.

- 12.2 Wat gezien wordt als 'duurzaam' evolueert snel. Om gedurende de lange termijn van PPS-projecten blijvend mee te gaan met duurzaamheidsontwikkelingen zouden duurzaamheidsinstrumenten ook mee moeten evolueren.

Theoretisch bestaan er mogelijkheden die verband houden met een regelmatige *markt-testing* tijdens de contractuitvoering om na te gaan of het lopende contract nog de beste kwaliteit op vlak van duurzaamheid biedt. Er is ook de mogelijkheid om 'best beschikbare technologie' als contractuele eis op te nemen. Echter, aan deze theoretische mogelijkheden hangt ook een prijs; private actoren zullen hiervoor een risicopremie aanrekenen, wat resulteert in duurdere projecten.

Een veelbelovende optie om tijdens de uitvoering blijvend rekening te houden met duurzame energie wordt toegepast bij het A11-project. Hierbij wordt de periodieke beschikbaarheidsvergoeding gecorrigeerd met een Bonus voor Energie-Efficiëntie (BEE). Door toepassing van deze correctie ontstaat er een prikkel voor de private partner om gedurende de looptijd van het project mee te gaan met energiezuinige technieken en eventueel zelf energie op te wekken via hernieuwbare bronnen.

- 12.3 Architecten en ontwerpers spelen aan de kant van de private consortia in de voorbereidingsfase van een project (offerte) een heel belangrijke rol in het inbrengen van duurzaamheidsaspecten in PPS-projecten. Echter, in de fase van contractuitvoering vermindert dikwijls hun inbreng en hiermee samenhangend de nadruk op duurzaamheid. Soms neemt dan de logica van kostenbeperking de overhand in het private consortium. De blijvende betrokkenheid van het oorspronkelijke projectteam en van de ontwerpers gedurende de contractuitvoering (zeker bouwfase) kan als eis worden opgenomen of als procesvoorwaarde in de gunningsafweging worden meegenomen.

7. AANDACHTSPUNTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op de aandachtspunten van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Hoewel veel van de eerder genoemde aanbevelingen zowel gelden voor DBF, DBM, DBFM(O) als gebiedsontwikkelingsprojecten, zijn er bij stadsvernieuwing toch ook vaak bijzonderheden waar rekening mee moet worden gehouden.

DIVERSITEIT EN COMPLEXITEIT GEBIEDSONTWIKKELINGSPROJECTEN

Ten eerste werken lang niet alle gebiedsontwikkelings- en stadsvernieuwingsprojecten via een aanbesteding met een bestek dat op de markt gebracht wordt. Vaak kan dit ook niet omdat de overheid niet zelf de grondposities bezit of te maken heeft met meerdere private actoren. De uiteindelijke samenwerkingsovereenkomst met private partners is in die gevallen veel minder uitgebreid en vormt soms slechts een intentieverklaring. Bij deze projecten zijn de aanbevelingen over het opstellen van het bestek en contract dus in mindere mate van toepassing.

Ook binnen gebiedsontwikkelingsprojecten bestaan er grote verschillen. Sommige projecten komen voort uit een brownfield, in andere gevallen gaat het over herwaardering van een stadsdeel of bedrijventerrein. Sommige projecten liggen zeer gevoelig bij omwonenden of actiegroepen, terwijl andere projecten juist breed verwelkomd worden. De schaal van gebiedsontwikkelingsprojecten kan variëren een perceel, wijk of stadsdeel tot een regio. En zoals hierboven beschreven maakt het een groot verschil welke partij of partijen de grondposities bezitten. Kortom, gebiedsontwikkelingsprojecten zijn er in vele soorten en maten en dat is van invloed op hoe duurzaamheid tot uiting komt in de projecten. De drie onderzochte cases illustreren hoe divers gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen zijn.

DIVERSITEIT ONDERZOCHE STADSVERNIEUWINGSPROJECTEN: TONDELIER, KORTRIJK OVERLEIE EN ANTWERPEN NIEUW-ZUID

Bij het Tondelier-project in Gent was de stad eigenaar van de gronden en zochten zij één private partij om de vervuilde gasmetersite te ontwikkelen. Hiervoor werd een bestek opgesteld en de verschillende stappen die ondernomen moesten worden kwamen grotendeels overeen met andere DBF-projecten. Wel maakt de schaalgrootte het project meer complex dan vastgoedprojecten, maar deze complexiteit speelt zeker ook en wellicht in grotere mate een rol bij infrastructurele projecten waarbij bijvoorbeeld een weg of een tramlijn een groot gebied doorkruist.

Het stadsvernieuwingsproject Kortrijk Overleie beslaat een stadsdeel waarbij een groot aantal private actoren gronden bezit en waarbij de stad Kortrijk in samenspraak met betrokken actoren zoals omwonenden, een scholengemeenschap en grondeigenaren een visie en globaal toekomstplan heeft ontwikkeld. Vervolgens zijn de plannen voor diverse locaties concreter uitgewerkt tijdens een workshopreeks met de betrokken partijen, onder leiding van de Spaanse stedenbouwkundige Jordi Ferrando. Door het veelvoud aan actoren heeft de stad minder mogelijkheden om het project te sturen.

Bij het project Antwerpen Nieuw-Zuid heeft de private partij na aankoop van de gronden de

stad benaderd om samen te werken. In een eerder opgemaakt collegebesluit waren voor het terrein randvoorwaarden rond duurzame ontwikkeling beschreven. Daarnaast was er nog geen RUP opgemaakt en daarom hebben de ontwikkelaar en de stad besloten om samen een wedstrijd uit te schrijven voor de opmaak van een Masterplan voor het gebied. Bij de opmaak van het Masterplan zijn de randvoorwaarden uit het collegebesluit in achtgenomen en ook in de verdere fasen is er nauw samengewerkt tussen de partijen om te komen tot een gezamenlijke projectvisie. Een opvallend resultaat is dat de stad een warmtenet gaat aanleggen in de wijk, met mogelijk op termijn vertakkingen naar bestaande nabijgelegen wijken.

KANSEN VOOR DUURZAAMHEID OP SYSTEEMNIVEAU

Bovenstaande projectomschrijvingen laten zien hoe publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling zeer diverse vormen kan aannemen. Samenwerking is hierbij vaak complex, maar anderzijds bieden gebiedsontwikkelingsprojecten ook specifieke kansen die duurzaamheid ten goede kunnen komen. De grotere schaal van deze projecten maakt dat er vaak met een bredere en integrale visie wordt nagedacht over duurzaamheid, ook op vlak van sociale rechtvaardigheid. Dit is belangrijk en kan verder versterkt worden door het project op systeemniveau te bekijken. Duurzaamheid in brede zin is dan niet enkel een zaak van de afzonderlijke structuren en gebouwen, maar situeert zich op het niveau van het gehele gebied (incl. de interactie met de omgeving) en/of het socio-technische systeem⁶. Een systeembenadering gaat verder dan afzonderlijke projectonderdelen en sites en biedt daarmee grote kansen voor duurzaamheid.

AANBEVELING 13: BENUT DE SCHAALGROOTTE VAN GEBIEDSONTWIKKELING VOOR EEN INTEGRALE EN BREEDGEDRAGEN DUURZAAMHEIDSVISIE

13.1 De grote schaal van gebiedsontwikkelingsprojecten biedt veel opportuniteiten voor een integrale duurzaamheidsvisie en voor systeemverandering. Deze mogelijkheden kunnen optimaal worden aangewend door vanaf het begin het projectgebied in zijn totaliteit en in relatie met de omgeving te bekijken. Het definiëren van een langetermijnvisie en oog hebben voor veranderende omstandigheden zijn hierbij essentieel. De duurzaamheid moet dus niet enkel bekeken worden op het niveau van gebouwen, maar ook op breder (systeem)niveau. Daar is veel duurzaamheidswinst te halen.

Bijvoorbeeld de vervlechting van verschillende functies kan heel wat duurzaamheid op sociaal vlak genereren. Ook kan men nadenken over de energievoorziening op het niveau van de gehele wijk of gebied (bv. warmtenetten). Daarnaast kan men bij grote infrastructuurwerken en gebiedsontwikkelingen systeemdenken veel meer op de voorgrond te plaatsen en de rol van fysiek-ruimtelijke ingrepen hierin te kaderen.

13.2 Door deze complexiteit van gebiedsontwikkeling is het betrekken van stakeholders hier wellicht nog belangrijker.

⁶ Vanuit het transitiedenken waarin socio-technische systeeminnovaties centraal staan wordt gepleit voor een verandering in de structuur (de institutionele, socio-economische en fysieke inrichting), cultuur (dominante denkbeelden, waarden en paradigma's) en werkwijzen of praktijken (routines, regels en gedrag) van het maatschappelijk systeem (Rotmans & Loorbach, 2010).

- a) Burgers, omwonenden en gebruikers zouden een stem moeten krijgen in wat duurzaamheid voor hen betekent. Dit kan door het organiseren van inspraakmomenten en via een uitgebreide communicatiestrategie (*zie ook aanbeveling 4*).
- b) Op het gebied van duurzaamheidsinitiatieven is in PPS de regierol weggelegd voor de publieke opdrachtgever. Een private realiteitscheck en het maximaal aanwenden van private ideeën en oplossingen is echter onontbeerlijk en daarom moet vanaf het begin samenwerking centraal staan. Naast de in aanbeveling 4 genoemde mogelijkheden, kan er gewerkt worden via interactieve workshops met private partners die een grondpositie hebben, zoals bijvoorbeeld gedaan is in stadsvernieuwingsproject Kortrijk Overleie.
- c) Ook de publiek-publieke samenwerking is bij gebiedsontwikkeling cruciaal en moet zoveel mogelijk worden afgestemd en vastgelegd alvorens de samenwerking met private partijen van start gaat.

8. RANDVOORWAARDEN VOOR EEN DUURZAAM PROJECT

In voorgaande hoofdstukken zijn de manieren en kansen beschreven waarop duurzaamheid een (grotere) rol kan spelen bij publiek-private samenwerking. Echter, om tot duurzame PPS-projecten te komen zijn bepaalde randvoorwaarden van toepassing. De belangrijkste worden in dit hoofdstuk beschreven.

KENNIS EN EXPERTISE

Een eerste randvoorwaarde betreft kennis van zaken hebben over duurzaamheid. Hierbij gaat het over welke duurzaamheidsmaatregelen er mogelijk zijn en wat duurzaamheid kan betekenen in de specifieke context van het project. Enerzijds heeft dit te maken met de expertise en opleiding van eigen personeel (zowel aan publieke als private zijde). Anderzijds is het onmogelijk om overal van op de hoogte te zijn en is het in veel gevallen voldoende om extern advies in te winnen. In hoofdstuk 3 zijn diverse manieren beschreven waarop in de onderzochte projecten advies is ingewonnen. Duurzaamheidsmaatregelen veranderen voortdurend en daarom is het van belang die kennis op peil te houden en geïnformeerd te zijn over de nieuwste inzichten.

Uit de interviews blijkt dat projecten vaak met dezelfde problemen worstelen, bijvoorbeeld over hoe een evenwichtig pakket aan duurzaamheidswensen en -eisen opgesteld kan worden, hoe duurzaamheid-gunningscriteria en -outputspecificaties geformuleerd moeten worden en hoe in de gunningsbeoordeling duurzaamheidsvoorstellen vergeleken kunnen worden. Deels speelt dit rapport in op die vraagstukken, maar daarnaast kan het ook behulpzaam zijn als er een forum is waarop opdrachtgevers onderling ervaringen en 'best practices' kunnen uitwisselen.

POLITIEKE STEUN

Een andere belangrijke randvoorwaarde is het verkrijgen van politieke steun voor het PPS-project in het algemeen, en specifiek voor de duurzaamheidsambities. In diverse onderzochte projecten kwam dit belang duidelijk naar voren zoals het Antwerpen Nieuw-Zuid project waar een collegebesluit aan de duurzaamheidsdoelstellingen ten grondslag lag, het Jeugdverblijf in Brasschaat waar de toenmalige burgemeester een belangrijke trekkersrol vervulde, of het Tondelier-project in Gent waar de duurzaamheidsmeter tot stand is gekomen op initiatief van de Stad. Politieke steun helpt om duurzaamheidsambities vlotter gerealiseerd te krijgen en daarom is het belangrijk om de politieke macht bij belangrijke stappen te betrekken, zoals bij de opmaak van een duurzaamheidsstrategie.

AANBEVELING 14: ZORG VOOR VOLDOENDE EXPERTISE EN POLITIEKE STEUN

14.1 Het implementeren van duurzaamheidsmaatregelen is geen gemakkelijke taak. Schakel daarom adviseurs in daar waar eigen expertise ontoereikend is. Dit kan zowel middels een externe consultant als via rondvraag binnen het eigen netwerk.

Ook is het voor opdrachtgevers essentieel om vanaf het begin juridisch advies in te winnen over bijvoorbeeld de duurzaamheidsbepalingen die men wil opnemen in de gunningscriteria en outputspecificaties, om zo problemen achteraf te vermijden en er zeker van te zijn dat alle wensen en bepalingen wettelijk toegestaan zijn.

- 14.3 Maak gebruik van de in Vlaanderen aanwezige kennis en ervaring over PPS en duurzaamheid, zoals bij het Vlaams Kenniscentrum voor Publiek-Private Samenwerking, het team Duurzame Ontwikkeling van het departement Kanselarij en Bestuur, de Task force Duurzame Overheidsopdrachten, de Vlaamse Bouwmeester, PMV, SuMMa, TRADO, SBOV en sectorale kennis.
- 14.4 Individuele overheden worstelen veelal met dezelfde vraagstukken. Daarom zou een online platform moeten worden opgericht waarin overheden contacten kunnen leggen en ervaringen & 'best practices' delen op het gebied van duurzaamheid bij publiek-private samenwerking.
- 14.5 Aangezien projectmanagers en ingenieurs aan publieke en private kant niet altijd voldoende kennis inzake duurzaamheid hebben is het bovendien aan te bevelen om de aandacht voor duurzaamheid in opleidingen en trainingsprogramma's voor project- en contractmanagers en ingenieurs te vergroten.
- 14.6 Om de kwaliteit van een PPS-project maximaal te bewaken is het essentieel dat individuele kennis van projectmanagers behouden blijft gedurende de lange periode van het opzetten en uitvoeren van PPS-projecten. Daarom is het aan te bevelen om continuïteit in personeel aan de publieke en private kant zoveel mogelijk te waarborgen gedurende de verschillende fasen van het project.
- 14.7 Tot slot is voor het slagen van een PPS-project politieke steun onontbeerlijk. Door vanaf het begin de politieke macht te betrekken bij duurzaamheidsinitiatieven en tijdig besluiten op bestuurlijk niveau te bekrachtigen kan een vlot projectverloop worden bespoedigd.

9. CONCLUSIE

In de huidige Vlaamse PPS-projecten speelt duurzaamheid vaak op een wat beperkte en eenzijdige manier een rol. De verschillen tussen projecten zijn hierbij echter groot, aangezien in sommige projecten relatief veel aandacht wordt besteed aan duurzaamheid, terwijl in andere projecten amper expliciet naar duurzaamheidsaspecten wordt verwezen. PPS-projecten, en dan met name de DBM en DBFM(O) varianten waarbij onderhoud geïntegreerd is in het PPS-contract, bieden specifieke opportuniteiten om levenscycluskosten te optimaliseren. Het zijn ook juist dergelijke aspecten, zoals duurzame omgang met energie en materialen, die de meeste aandacht krijgen in de huidige PPS-projecten. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dan ook dat momenteel vooral ecologische duurzaamheid wordt benadrukt in projecten, en dat aspecten die te maken hebben sociale rechtvaardigheid veelal onderbelicht blijven. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat een streven naar duurzaamheid verengd wordt tot een technologisch verhaal.

In het rapport zijn diverse kansen beschreven om duurzaamheid meer, breder en steviger te verankeren tijdens de verschillende fasen van PPS-projecten. De publieke voorbereidingsfase is het meest aangewezen moment om duurzaamheid in het project in te brengen. Intensieve voorbereiding kost tijd en geld, maar het levert ook veel op: opdrachtgevers krijgen daardoor een beter beeld van wat ze van deelnemers kunnen en willen vragen op het gebied van duurzaamheid. Duurzaamheidsdoelstellingen en -ambities kunnen eventueel worden vervat in een duurzaamheidsstrategie met een plan van aanpak over hoe doelstellingen gerealiseerd kunnen worden en met welke factoren rekening moet worden gehouden. Het betrekken van stakeholders en publiek-publieke afstemming zijn elementen die meer aandacht behoeven in toekomstige PPS-projecten. Ook moet uitgebreid worden stilgestaan bij de vraag óf het project er wel moet komen, voor welke PPS-vorm men kiest, en welke gunningsprocedures gehanteerd gaan worden in de aanbesteding.

Een specifiek onderdeel van de voorbereiding betreft de opmaak van het bestek. Bij het opstellen van het bestek, en in het bijzonder de opmaak van selectiecriteria, gunningscriteria en outputspecificaties, kunnen incentives worden toegevoegd om de marktpartijen optimaal te stimuleren om tot duurzame oplossingen te komen. Hierbij moet goed doordacht worden wat men wil bereiken en worden nagegaan wat het pakket aan duurzaamheidscriteria in de praktijk gaat betekenen in het betreffende project. Ook het gewicht dat duurzaamheid krijgt in de gunning en de formulering zijn van belang. Outputspecificaties dienen functioneel en prestatiegericht te worden beschreven, zodanig dat ze toch ook evalueerbaar en afdwingbaar zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat duurzaamheidsambities nauwelijks onder druk komen te staan tijdens de onderhandelingen. Echter, aangezien tijdens de uitvoering altijd onvoorziene problemen kunnen ontstaan waardoor duurzaamheidsambities mogelijk naar beneden moeten worden bijgesteld, is het belangrijk om al tijdens de gunning en onderhandelingen aandacht te besteden aan procesmanagement. Vooraf kunnen bijvoorbeeld procesafspraken worden opgesteld over hoe er wordt omgegaan met wijzigingen tijdens de uitvoering. Een ander belangrijk vraagstuk tijdens de uitvoering is hoe duurzaamheidsdoelstellingen, gedurende de

looptijd van het contract, kunnen mee evolueren met de nieuwste inzichten. Een mogelijk interessante oplossing op het gebied van energiezuinigheid is toepassing van een Bonus voor Energie-Efficiëntie, zoals gehanteerd in het A11-project.

Duurzaamheidsmaatregelen dienen te worden geïmplementeerd op maat van het project, rekening houdend met de specifieke context. Gebiedsontwikkelingsprojecten bieden grote kansen voor duurzaamheid. Door een systeembenadering toe te passen die verder gaat dan afzonderlijke projectonderdelen en sites, kan optimaal rekening worden gehouden met de projectomgeving en ingezet worden op de verandering van culturen, structuren en praktijken binnen systemen.

Tot slot zijn uit het onderzoek randvoorwaarden naar voren gekomen waaraan voldaan moet worden om duurzaamheid optimaal tot zijn recht te laten komen in PPS-projecten. De belangrijkste voorwaarden zijn het beschikken over voldoende kennis en expertise en het vergaren van politieke steun. Met betrekking tot kennis en expertise kan ook het Kenniscentrum PPS een belangrijke rol vervullen.

EEN ONLINE PLATFORM ALS KENNISDELER VOOR MEER DUURZAAMHEID

Bij veel van de in dit rapport geformuleerde aanbevelingen komt het uiteindelijk neer op het hebben van voldoende kennis over hoe duurzaamheid kan worden ingepast in PPS-projecten: kennis over wat (een brede benadering van) duurzaamheid inhoudt, kennis over hoe druk gezet kan worden op onduurzame systemen, kennis over de rol van duurzaamheid in de voorbereiding van PPS-dossiers, kennis over hoe duurzaamheid-gunningscriteria en outputspecificaties dienen te worden opgesteld, etc. Ook zijn publieke opdrachtgevers op zoek naar kennis over hoe tijdens de uitvoering blijvend rekening gehouden kan worden met duurzaamheidsaspecten. Kortom, kennis is een belangrijke factor in de zoektocht naar duurzame PPS-projecten.

Het is voor publieke opdrachtgevers echter geen vanzelfsprekendheid dat zij over de benodigde kennis beschikken. Publiek-private samenwerkingsprojecten zijn op zichzelf al een ingewikkelde opgave, en om daarnaast het wiel uit te vinden over hoe duurzaamheid daarin een plek kan krijgen is geen gemakkelijk taak. Om publieke opdrachtgevers te ondersteunen is het wenselijk dat 'best practices' op het gebied van duurzaamheid centraal verzameld worden en toegankelijk zijn voor de mensen die werken met PPS-projecten. Ook kunnen hier bijvoorbeeld formuleringen van outputspecificaties worden gedeeld, zoals de voorbeelden uit bijlage 5. Het is daarnaast wenselijk dat er (online) mogelijkheden zijn om ervaringen uit te wisselen tussen publieke opdrachtgevers, zodat optimaal geleerd kan worden van elkaars projecten. Bij het opzetten van een dergelijk online platform zouden verschillende partijen kunnen samenwerken zoals het Kenniscentrum PPS en het team Duurzame Ontwikkeling.

LITERATUURLIJST

- Bestuurszaken (2012). *Vlaams Actieplan Duurzame Overheidsopdrachten 2012-2014*. Verkregen via: <http://www.bestuurszaken.be/actieplan-duurzame-overheidsopdrachten>
- Devolder, S. & Block, T. (2014a). Ambigue contouren van duurzame stadsprojecten. Voer voor verbreding van het debat en meer 'radicaliteit'. In: D. Dierckx, J. Coene, P. Raeymaeckeres (red.), *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2014*. Leuven: Acco, pp. 216-249.
- Devolder, S. & Block, T. (2014b). Een weelde aan duurzame stadsprojecten: quantité négligeable' of kiemen voor een transformatie? Een discussiekader om de dialoog te versterken. *Onderzoekspaper - Steunpunt Transitie voor Duurzame Ontwikkeling*, CDO-UGent, 52p.
- Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. (2012) *Duurzame Woningbouw: Vlaamse Maatstaf voor Duurzaam Wonen en Bouwen*. Verkregen via: <http://www.lne.be/themas/duurzaam-bouwen-en-wonen>.
- European Commission. (2010). *Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*. (pp. 56). Luxembourg: European Union.
- European Commission. (2011). *Buying green! A handbook on green public procurement*. (2nd ed.). Luxembourg: European Union.
- Rotmans, J. & Loorbach, D. (2010). Towards a better understanding of transitions and their governance: a systemic and reflexive approach. In J. Grin, J. Rotmans & J. Schot (Eds.), *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change* (pp. 105-198). UK: Routledge Publishers.
- Uyerra, E., Edler, J., Garcia-Estevéz, J., Georghiou, L. & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: DUURZAAMHEIDSTABEL SCREENING DOCUMENTEN

Tabel 1: Duurzaamheidsaspecten bij PPS-projecten		
A Natuurlijke hulpbronnen en milieu		
a Energie	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Beperking energievraag	<i>Maatregelen treffen die de energievraag beperken zoals goede isolatiekwaliteit (K-peil), ventilatie, daglichttoetreding en regelbare zonwering.</i>
	3 Hernieuwbare energiebronnen	<i>Gebruik van hernieuwbare energiebronnen zoals zonne-energie en groene elektriciteit of gas. Zo min mogelijk gebruik van fossiele brandstoffen.</i>
	4 Installatie - technische maatregelen	<i>Efficiënt gebruik eindige energiebronnen; energiezuinige installaties en technieken.</i>
	5 Indicator globale energieprestatie	<i>Score globale energieprestatie: een laag E-peil, bijna-energie neutrale (BEN) gebouwen, ...</i>
	6 Energie-uitwisseling	<i>Innovatief "hergebruik" van energie, bijvoorbeeld restwarmte van bedrijven die gebruikt wordt voor stadsverwarming</i>
	7 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
b Water	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Beperking waterverbruik	<i>Gebruik van waterzuinige installaties en technieken.</i>
	3 Alternatieve waterbronnen	<i>Hergebruik van (regen)water.</i>
	4 Beperking waterafvoerstroom	<i>Gescheiden afvoer afvalwater; infiltratie en buffering van regenwaterafvoer.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
c Materialen en ontwerp	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Beperking materiaalinstroom	<i>Rationeel materiaalgebruik, hergebruik van gebouwen.</i>
	3 Gebruik van milieuvriendelijke materialen	<i>Stimulering van het gebruik van materialen met een lage milieu-impact (berekend over gehele levensduur).</i>
	4 Levenscycluskosten (Life Cycle Costs)	<i>Prijsafweging aan de hand van de totale kosten (aanschafprijs, exploitatiekosten en evt. afvalkosten) gedurende de levenscyclus van een product of dienst.</i>
	5 Levensduur	<i>Materialen gaan geruime tijd mee.</i>
	6 Functionele flexibiliteit	<i>Modulair en demonteerbaar bouwen; rekening houden met de latere herbestemming, oprissing of afbraak. Multifunctionele bestemming.</i>
	7 Inpassing in omgeving	<i>angepast ontwerp aan topologische, klimaatsgebonden en gemeenschapseisen. Er is aandacht voor bestaande identiteit omgeving.</i>
	8 Lokale aankoop	<i>Korte leveringsketens; lokale aankoop van materialen om milieu-impact transport te minimaliseren.</i>
	9 Beperking afvaluitstroom	<i>Afvalminimalisatie; voorzieningen voor afvalscheiding en recycling.</i>
	10 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
d Biodiversiteit en landgebruik	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Behoud van biodiversiteit	<i>Versnippering natuurgebieden tegengaan.</i>
	3 Spaarzaam omgaan met ruimte	<i>Geringe ruimtebehoefte; gebruik van terreinen met lage ecologische waarde of eerder bebouwde gebieden; omvang verharde oppervlakte minimaliseren.</i>
	4 Bodemvervuilde gebieden	<i>Het stimuleren van herontwikkeling en sanering van vervuilde gronden.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
e Schone lucht	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Uitstoot gemotoriseerd vervoer	<i>Maatregelen treffen die de uitstoot van broeikasgassen en fijnstof door gemotoriseerd vervoer beperken.</i>
	3 Milieuvriendelijke mobiliteit	<i>Stimulering van gebruik milieuvriendelijke vervoersmiddelen en alternatieven.</i>
	4 Overige emissies	<i>Maatregelen treffen die een schone lucht bevorderen en uitstoot van schadelijke stoffen tegengaan.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
B Leefbaarheid		
a Voorzieningen	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Primaire voorzieningen	<i>Korte afstanden en aantrekkelijke functiemix van basisvoorzieningen op wijkniveau (supermarkt, apotheek, bakker, slager, kruidenier).</i>
	3 Gemeenschapsvoorzieningen	<i>Nabijheid van gemeenschapsvoorzieningen zoals: kinderopvang, scholen, sport- of cultureel centrum, bibliotheek, seniorenvoorzieningen, café, ...</i>
	4 Groenontwikkeling	<i>Ontwikkeling van groene publieke ruimte. Behoud van bomen en andere natuurlijke elementen.</i>
	5 Openbaar vervoer	<i>Goede bereikbaarheid van en aansluiting op (verknoping) openbaar vervoer.</i>
	6 Langzaam verkeer	<i>Vlotte infrastructuur voor fietsers en voetgangers.</i>
	7 Parkeerfaciliteiten	<i>Aanwezigheid van fietsenstallingen en overige parkeergelegenheden.</i>
	8 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
b Veiligheid	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Verkeersveiligheid	<i>Maatregelen treffen die de verkeersveiligheid waarborgen of verbeteren.</i>
	3 Veiligheid object en/of omgeving	<i>Brandveiligheid, bescherming tegen inbraak en vandalisme, veiligheidsgevoel door straatverlichting, tegengaan drugsgebruik, ...</i>
	4 Kwaliteit openbare ruimte	<i>Algemene staat van onderhoud; tegengaan van leegstand, verloedering, zwerfvuil, ...</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>

C Gezondheid en comfort		
a Binnenklimaat en comfort	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Schadelijke stoffen bouwmaterialen	<i>Blootstelling aan schadelijke stoffen via bouwmaterialen en andere interne verontreinigingsbronnen beperken.</i>
	3 Binnenluchtkwaliteit	<i>Zorgen voor voldoende ventilatiemogelijkheden en een goede luchtvochtigheid.</i>
	4 Thermisch comfort	<i>Voldoende mogelijkheden om temperatuurregeling in te stellen.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
b Geluid en akoestiek	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Lawaai, trillingen, akoestiek	<i>Maatregelen treffen om geluidsoverlast en trillingen te beperken en akoestisch comfort te verhogen.</i>
	3 Omgevingslawaai	<i>Aanvaardbaar niveau van omgevingslawaai.</i>
	4 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
c Gezonde levensstijl	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Stimulering gezondheid	<i>Inzetten op gezondheidselementen zoals sport, beweging, ontspanning, vitaliteit, ...</i>
	3 Gezonde voeding	<i>Biologische en milieuvriendelijke voeding bevorderen door een teelt- en kweekplaats in nabijheid.</i>
	4 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
D Sociale rechtvaardigheid		
a Emancipatie en ongelijkheid	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Integrale toegankelijkheid	<i>Gebouwen, omgeving en dienstverlening zijn toegankelijk voor iedereen; er wordt rekening gehouden met mindervaliden.</i>
	3 Diversiteit	<i>Kiezen voor een sociaal gedifferentieerde buurt; segregatie en sociale verdringing tegengegaan.</i>
	4 Betaalbaarheid	<i>Rekening houden met sociaaleconomische aspecten en betaalbaarheid.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
b Ontmoeting	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Sociale contacten	<i>Facilitatie van ontmoetingsruimte.</i>
	3 Gedeelde voorzieningen	<i>Stimulering van gedeelde voorzieningen die door meerdere mensen gebruikt kunnen (bevordering sociale cohesie).</i>
	4 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
c Arbeid en rechten	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Sociale zekerheid en arbeidsrechten	<i>Er wordt voldaan aan wettelijk kader sociale zekerheid; arbeidsrechten- en goede arbeidsomstandigheden zijn gewaarborgd.</i>
	3 Non-discriminatie	<i>Maatregelen treffen om discriminatie tegen te gaan.</i>
	4 Bevordering lokale werkgelegenheid	<i>Gebruik maken van lokale potenties die aanwezig zijn.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
E Gemeenschap en participatie		
a Wensen en behoeften	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Gemeenschapsbehoeften en wensen	<i>Rekening houden met wensen en behoeften en de gemeenschap en maatschappij.</i>
	3 Verdeling kosten en baten en risico's	<i>Rekening houden met de verdeling van risico's, kosten en baten tussen stakeholders (zowel maatschappelijk als financieel).</i>
	4 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
b Besluitvorming	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
	2 Inspraak stakeholders	<i>Waarborging van inspraak stakeholders (buurtbewoners, maatschappelijk middenveld, gebruikers, andere overheden, ondernemers, ..).</i>
	3 Cocreatie	<i>Plannen tot stand gekomen in samenwerking en/of op initiatief van bewoners, maatschappelijk middenveld of andere stakeholders.</i>
	4 Toegankelijkheid besluitvormingsproces	<i>Inwoners kunnen ongeacht herkomst, inkomen, sociaal kapitaal, .. deelnemen aan bestuurlijk besluitvormingsproces overheid.</i>
	5 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
F Duurzaamheid overig		
a Duurzaamheid algemeen	1 Algemeen	<i>Maatregelen en/of indicatoren niet gespecificeerd.</i>
b Duurzaamheid overig	1 Overig	<i>Niet te plaatsen binnen bovengenoemde subcategorieën.</i>
c Transformatief karakter	1 Systeemverandering	<i>Het project leidt tot nieuwe manieren van aanpak en op verschillende niveaus tegelijkertijd.</i>
	2 Doorwerking van project	<i>De uitkomsten van het project hebben een gunstige doorwerking op andere projecten of activiteiten.</i>

BIJLAGE 2: ALGEMENE TABEL SCREENING DOCUMENTEN

Coderingsoverzicht			Soort gegevens PPS-dossier		
			01 Selectiecriteria	02. Gunningscriteria	03. Outputspecificaties
<u>Per gevonden duurzaamheidsaspect</u>					
I. Aantal duurzaamheidsaspecten (DA's)	<i>Invullen op basis van duurzaamheidstabel</i>				
II. Lengte passages	1. Totale lengte tekst in woorden				
	2. Totale lengte passages met duurzaamheidsaspecten in woorden.				
	3. Nvivo coverage score / percentage*				
III. Evalueerbaarheid DA's	1. Totaal aantal DA's ZONDER meetbare indicator*				
	2. Totaal aantal DA's ZONDER meetbare norm*				
	3. Totaal aantal DA's MET inspanningsverbintenis*				
	4. Totaal aantal DA's MET resultaatverbintenis*				
IV. Ambitieniveau	1. Aantal normen die verder gaan dan wet- en regelgeving	(Indien van toepassing en te achterhalen).			
<u>Op document- of dossierniveau</u>					
<i>Projectomschrijving</i>					
V. Wordt er in projectomschrijving (inleiding, voorwerp project en opdracht) bestek verwezen naar duurzaamheid? Zo ja, hoe en op welke manier?					
<i>Gunningscriteria</i>					
VI. Spreiding DA's gunning	1. Totaal aantal gunningscriteria-categorieën (blokken/subcriteria)				
	2. Aantal gunningscriteria-categorieën met duurzaamheidsaspecten				
	3. Kwalitatieve inschatting over spreiding gunningscriteria	[zeer, matig of weinig gespreid]			
VII. Gewicht in gunning	1. Zijn er een aparte gunningscriteria-categorieën over duurzaamheid?	[JA/NEE]			
	2. Welk gewicht (x) wordt hieraan gegeven met gunning?	(0 ≤ x ≤ 1)			
	3. Kwalitatieve inschatting over gewicht duurzaamheid in gunning	[groot, middelmatig, laag]			
		Opmerkingen			

* Coverage score berekening Nvivo: the average of the percentage of characters coded (as text selections) at the node, and the percentage of the page area coded (as region selections) at the node.

* Indicator: opvolging wordt gekwantificeerd; een indicator is een meeteenheid die onrechtstreeks een benadering geeft van een bepaalde grootheid.

* Norm: cijfer/norm die behaald moet worden; een norm is de waarde waarop wordt gemeten.

* Inspanningsverbintenis: er wordt vastgelegd dat (voldoende) inspanning wordt geleverd (om een resultaat te behalen), maar het resultaat van die inspanning ligt niet vast.

* Resultaatverbintenis: resultaat staat van tevoren duidelijk vast; beoordeling op behalen van resultaat.

<i>Outputspecificaties</i>			
VIII. Spreiding outputspecificaties	1. Inhoudelijke spreiding outputsp	a. Scope van de opdracht*	[aantal]
	<i>(kwalitatieve interpretatie)</i>	b. Programma van Eisen (PvE)*	[aantal]
		c. Procedures*	[aantal]
		d. Uitvoeringsvoorwaarden*	[aantal]
		e. Vereisten Ruimtelijke Kwaliteit	[aantal]
	2. Kwalitatieve inschatting over spreiding outputspecificaties		[zeer, matig of weinig gespreid]
IX. Aard van outputspecificaties	1. Harde eis vs. zachte eis*		[voornamelijk harde eisen vs. zachte]
	2. Bindende vs. niet bindende eis*		[voornamelijk bindende eisen vs. niet]
	3. Aan te tonen vs. Niet aan te tonen eis*		[voornamelijk aan te tonen eisen vs. n]
X. Niveau outputspecificaties	1. Aantal materiaalniveau		
	2. Aantal overig niveau		
			Opmerkingen
<i>Sanctionering en monitoring</i>			
XI. Vertaling in monitoringssysteem	1. Is er een monitoringsinstrument beschikbaar?		[JA/NEE/onbekend] + hoe
	2. Worden outputspecificaties vertaald in monitoringsinstrument? Zo ja, op welke manier?		
	3. Mate van opvolging	a. Wordt er gerapporteerd?	[JA/NEE/onbekend] + hoe
		b. Hoe verloopt rapportering?	[ad hoc / systematisch] [zelf / derden]
		c. Frequentie rapportage	[letterlijke bewoording]
XII. Vertaling in sanctioneringssysteem	1. Is er een sanctioneringsinstrument beschikbaar?		[JA/NEE/onbekend] + hoe
	2. Worden outputspecificaties vertaald in sanctioneringsinstrument? Zo ja, op welke manier?		
	3. Inschatting van zwaarte sancties	(bv. sanctie in euro's in verhouding tot grootte project in euro's)	

* *Scope*: welke activiteiten (werkpakketten) onder de verantwoordelijkheid van opdrachtnemer vallen, bijvoorbeeld: bekomen energieprestatiecertificaat, realiseren van omschreven saneringsproject, vergunningsdossier opmaken.

* *Programma van Eisen*: de specifieke eisen en wensen waaraan het te ontwikkelen project/gebouw/ontwerp moet voldoen.

* *Procedures*: procedures die door de looptijd contract dienen te worden doorlopen, bijvoorbeeld: vergunningsaanvraag, documenten aanleveren voor subsidie.

* *Uitvoeringsvoorwaarden*: condities en voorwaarden waaraan de uitvoering van de opdracht dient te voldoen, bijvoorbeeld: bedrijventerrein verzekerd, of passage voertuigen De Lijn gegarandeerd.

* *Ruimtelijke kwaliteit*: eisen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld: gebouwen moeten voldoen aan gemeentelijke bouwvoorschriften; er moet een groenbuffer worden gerealiseerd tussen te ontwikkelen gebied en eerstelijnsbebouwing.

* *Harde en zachte eisen*: harde eisen moet aan voldaan worden/niet onderhandelbaar, zachte eisen laten een keuze toe en geven aan wat opdrachtgever als meerwaarde beschouwd.

* *Bindendheid eisen*: bij bindend liggen resultaat en middel om deze te realiseren vast, bij niet-bindend alleen het resultaat.

* *Aantoonbaarheid eisen*: Bij aan te tonen moet opdrachtnemer uit eigen beweging deze eis expliciet aantonen (de wijze waarop ligt vast in contractuele documenten), bij niet aan te tonen slechts op aanvraag van opdrachtgever.

* *Materiaalniveau outputspecificaties*: materiaaleisen leggen de karakteristieken van het materiaal vast.

* *Overig niveau outputspecificaties*: alle overige outputspecificaties (eisen niet op materiaalniveau geformuleerd)

BIJLAGE 3: GESCREENDE (DBFM) PROJECTEN

Lijst gescreende projecten documentenanalyse

- I. Sportinfrastructuurplan**
 - 1. Kunstgrasvelden 1
 - 2. Kunstgrasvelden 2
 - 3. Eenvoudige sporthallen 1
 - 4. Zwembad Westerlo
 - 5. MF Heist-op-den-Berg
 - 6. MF Aalst
 - 7. MF Brugge
 - 8. MF Halle
 - 9. MF Hoogstraten
 - 10. MF Lanaken
- II. De Lijn**
 - 1. Brabo 1
 - 2. Brabo 2
 - 3. Livan 1
 - 4. Spartacus
 - 5. Stelplaatsen 1
 - 6. Stelplaatsen 2
- III. Jeugdverblijven**
 - 1. Brasschaat
 - 2. Brugge
 - 3. Hasselt
 - 4. Lier
 - 5. Oostende
- IV. Kilometerheffing**
- V. Scholenbouw (Scholen van Morgen)**
- VI. Sociale woningbouw**
- VII. VIA Invest**
 - 1. A11
 - 2. NZ Limburg
 - 3. NZ Kempen
 - 4. R4
 - 5. Via-Zaventem

In totaal zijn de projectdocumenten van 29 DBFM projecten (DBF, DBFMO,..) gescreend. Specifiek is hierbij gekeken naar selectiecriteria, gunningscriteria, outputspecificaties en paragrafen in het contract over monitoring en sanctionering. Bij enkele projecten ontbraken de gunningscriteria, dan wel de outputspecificaties of het (ontwerp)contract.

Lijst van geïnterviewde personen

Casus stadsvernieuwingsproject Tondelier Gent

1. Bart Timmermans, Stad Gent
2. Bruno Terry, Oryx Projects

Casus stadsvernieuwingsproject Antwerpen Nieuw-Zuid

3. Nancy Meijsmans, Stad Antwerpen
4. Wouter Cyx, Stad Antwerpen
5. Jeff Cavens, Attis N.V.

Casus stadsvernieuwingsproject Kortrijk Overleie

6. Dries Baekelandt, Kortrijk

Casus DBFM-project Jeugdverblijf Brasschaat

7. Lieselotte Ramioul, Toerisme Vlaanderen
8. Ward Schevernels, Gemeente Brasschaat
9. Peggy Vandesande, Aannemingen Van Wellen
10. Dirk de Kort, Gemeente Brasschaat

Casus DBFM-project A11 (Brugge)

11. Stephan Van den Langenbergh, Technum
12. Wouter Casteels, PMV
13. Ralph Kieft, Zwarts & Jansma Architecten

BIJLAGE 5: FORMULERING DUURZAAMHEID-OUTPUTSPECIFICATIES

In hoofdstuk 4 worden enkele voorbeelden gegeven over het op een juiste manier formuleren van outputspecificaties, zodanig dat outputspecificaties op een evalueerbare en afdwingbare manier zijn geformuleerd (*resultaatverbintenis met duidelijke indicator en norm*) en er voldoende vrijheid overblijft voor kandidaten om een eigen invulling te geven aan duurzaamheidsmaatregelen (*formulering op outputniveau of hoger*). Op de volgende pagina's staat een uitgebreidere selectie van goede en minder goede formuleringen van outputspecificaties. Alle voorbeelden zijn afkomstig uit de gescreende documenten, en de outputspecificaties zijn geclusterd volgens de categorieën uit de duurzaamheidstabel (bijlage 1). Aangezien bij de screening voornamelijk ecologische duurzaamheidsaspecten gevonden zijn, gaan de meeste voorbeelden ook daarop in.

BEST PRACTICES EVALUEERBAARHEID EN AFDWINGBAARHEID

Onderstaande voorbeelden van formuleringen zijn 'best practices' omdat ze een indicator en norm bevatten en een resultaatverbintenis zijn. Dit maakt deze duurzaamheid-outputs specificaties evalueerbaar en afdwingbaar.

Goede formuleringen van outputs specificaties 'energie':

"GEBRUIK VAN EIGEN GROENE/HERNIEUWBARE ENERGIE
BEDRAAGT **MINIMAAL 10%** VAN DE TOTALE ENERGIEVRAAG."
(JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT)

"HET PRIMAIR ENERGIEVERBRUIK MAG **MAXIMAAL 315 KWH/M2**
BEDRAGEN." *(MF SPORTCENTRUM LANAKEN)*

Goede formuleringen van outputs specificaties 'water':

"HET HEMELWATER DIENT VERWERKT TE WORDEN OP DE SITE
DOOR INFILTRATIE EN BUFFERING. DAAROM DIENT:

- **WATERDOORDRINGBARE** MATERIALEN GEBRUIKT TE
WORDEN VOOR PADEN, WEGENISSEN, PARKEERPLAATSEN; (..)
- HET HEMELWATER OPGEVANGEN TE WORDEN **IN EEN**
HEMELWATERPUT;
- DIENT **EEN GROENDAK** VOORZIEN TE WORDEN."

(DIVERSE PROJECTEN JEUGDVERBLIJVEN, TOERISME VLAANDEREN)

"ZUINIGE APPARATEN EN SANITAIRE INSTALLATIES MOETEN
BIJDRAGEN TOT EEN VERMINDERING VAN HET WATERVERBRUIK.
ONDERSTAANDE EISEN DIENEN HIERTOEGE BIJ TE DRAGEN: HET
WATERVERBRUIK PER FUNCTIONELE EENHEID BINNEN HET
GEBOUW MOET DUIDELIJK GEMETEN KUNNEN WORDEN; ENKEL
KRANEN MET EEN LAAG WATERVERBRUIK (**MAX 6L/MIN**) OF
BEWEGINGSENSOREN (**MAX 15 SEC**) WORDEN GEÏNSTALLEERD;
TOILETTEN VERBRUIKEN **MAXIMAAL 6 LITER PER SPOELBEURT;**
HET SPOELVOLUME OF DE -TIJD VAN URINOIRS **IS INSTELBAAR.**
IN GEVAL VAN AUTOMATISCHE SPOELING VERLOOPT DE SPOELING
INDIVIDUEEL (ENKEL BIJ HET VERLATEN VAN HET URINOIR.);
DOUCHES VERBRUIKEN **MAXIMAAL 7 LITER PER MINUUT."**
(DIVERSE JEUGDVERBLIJVEN, TOERISME VLAANDEREN)

Goede formuleringen van outputspecificaties '**materialen en ontwerp**':

AL HET GEBRUIKTE HOUT DIENT **FSC GECERTIFICEERD** TE ZIJN.
(*JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT*)

HET GEBOUW DIENT VERDEELD TE WORDEN IN VERSCHILLENDE TEMPERATUURZONES OM ZO EFFICIËNTER TE VERWARMEN OF TE KOELEN. DAAROM DIENEN DE VERSCHILLENDE ZONES GECOMPARTIMENTEERD TE WORDEN MET **DEUREN EN TUSSENWANDEN**, ZO NODIG PASSEND GEÏSOLEERD; DE LEEFRUIMTES ZOVEEL MOGELIJK AAN DE **ZUIDKANT OF WESTKANT** GEPLAATST TE WORDEN; DE WEINIG GEBRUIKTE RUIMTES EN NIET VERWARMDE KOELE RUIMTES AAN DE **NOORDKANT** GEPLAATST TE WORDEN. (*JEUGDVERBLIJF OOSTENDE*)

Goede formuleringen van outputspecificaties '**biodiversiteit en landgebruik**':

"HET DAK DIENT ALS **GROENDAK** TE WORDEN AFGEWERKT."
(*JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT*)

"VOOR HET GELEIDEN VAN FAUNA WORDEN **MINIMAAL DE MILDRENDENDE MAATREGELEN VAN HET PROJECT-MER** GEÏMPLEMENTEERD." (*SPARTACUS, DE LIJN*)

"WAAR VOORZIEN VOLGENS HET PROJECT-MER EN VOLGENS DE PLANNEN VAN HET REFERENTIEONTWERP DIENEN AANPLANTEN TE GEBEUREN MET **STREEKEIGEN** PLANTEN EN BOOMSOORTEN. DIT DIENT TE GEBEUREN VOLGENS DE RICHTLIJNEN IN HET **PROJECT-MER EN IN ANNEX C5.10 MILIEU**." (*SPARTACUS, DE LIJN*)

Goede formulering van outputspecificatie '**geluid en akoestiek**':

"GELUIDSHINDER IN HET GEBOUW, **>45 DB** TEN GEVOLGE VAN (..) IS NIET TOEGESTAAN" (*EENVOUDIG ZWEMBAD WESTERLO*)

Goede formuleringen van outputspecificaties '**emancipatie en ongelijkheid**'.

"HET KUNSTGRASVELD IS TOEGANKELIJK VOOR GEHANDICAPTEN CONFORM DE HIerna OPGESOMDE, MAAR NIET LIMITATIEF BEPAALDE, **WETTELIJKE BEPALINGEN** (..)." (*KUNSTGRASVELDEN 1&2*)

"ER DIENT AAN DE TECHNISCHE FICHES TOEGANKELIJK TOERISME VLAANDEREN MET ALS RESULTAATVERBINTENIS HET BEHALEN VAN **HET A+ LABEL TOEGANKELIJKHEID** TOERISME VLAANDEREN TE WORDEN VOLDAAN." (*JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT*).

OUTPUTSPECIFICATIES GEFORMULEERD OP OUTPUT/OUTCOME NIVEAU

De voorbeelden hieronder zijn 'best practices' omdat ze niet alleen evalueerbaar en afdwingbaar zijn, maar ook op een 'hoger' niveau geformuleerd zijn waarbij alleen het resultaat (*output / outcome*) vaststaat en niet de manier waarop dit bereikt moet worden. Zo blijft er voldoende vrijheid en flexibiliteit behouden.

Voorbeelden van outputspecificaties geformuleerd op output/outcome niveau:

"MINSTENS **25%** VAN HET VERWACHTE ENERGIEVERBRUIK WORDT DOOR **HERNIEUWBARE ENERGIE** IN SITU OPGEWKWT (ELEKTRICITEIT + VERWARMING). DE OPDRACHTNEMER TOONT AAN DAT DIT MINIMUMPERCENTAGE GEHAALD WORDT." (*PROJECT STELPLAATSEN CLUSTER 2 , DE LIJN*)

"HET ISOLATIEPEIL MOET MINIMUM **K30** ZIJN." (*DIVERSE PROJECTEN*)

"TOESTELLEN DIENEN MINIMAAL EEN **A-LABEL** TE BEZITTEN." (*JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT*)

"HET HEMELWATER DIENT TE WORDEN **HERGEBRUIKT**." (*JEUGDVERBLIJF BRASSCHAAT*)

HERGEBRUIK WATER/ REGENWATER: HET BEKKEN DIENT ZO TE **FUNCTIONEREN** DAT HET GERECUPEREERDE WATER STEEDS BESCHIKBAAR IS **VOOR DE IN DE REFERENTIE VOORZIENE DOELEINDEN** ZOALS BIJVOORBEELD SPOELEN VAN TOILETTEN. (*MF SPORTCENTRUM LANAKEN*)

NIET-EVALUEERBARE OF –AFDWINGBARE OUTPUTSPECIFICATIES

Onderstaande voorbeelden zijn af te raden om te gebruiken omdat ze geen indicator en norm bevatten of als een inspanningsverbintenis zijn geformuleerd.

Minder goede formuleringen van outputspecificaties '**energie**':

ER MOETEN **BIJ VOORKEUR** PASSIEVE MAATREGELEN AANGEWEND WORDEN TER PREVENTIE VAN ACTIEVE KOELING (IN HET KADER VAN ENERGIEZUINIG BOUWEN EN EEN ZO LAAG MOGELIJK E-PEIL).

DE KOSTEN VOOR ENERGIEVERBRUIK DIENEN **LAAG** TE ZIJN.

ENERGIEZUINIGE LAMPEN GENIETEN DE VOORKEUR.

Minder goede formuleringen van outputspecificaties '**materialen en ontwerp**':

"(..) GEMAAKT **UIT EEN WEERBESTENDIG MATERIAAL** DAT MINIMUM 10 JAAR ZIJN KWALITEIT BEHOUDT.

VOOR WAT BETREFT DE MATERIALEN - **OVERAL EN TEN ALLE TIJDE MAXIMAAL AANWENDEN VAN DUURZAME, VANDAALBESTENDIGE, MILIEUVRIENDELIJKE, VEILIGE, HYGIËNISCHE, ONDERHOUD- EN GEBRUIKSVRIENDELIJKE, ERGONOMISCHE MATERIALEN: FSC-GELABELD HOUT, MILIEUVRIENDELIJKE VERFSOORTEN, ...**

BIJ HET ONTWERP, UITVOERING EN ONDERHOUD VAN (..) **DIENT REKENING GEHOUDEN TE WORDEN MET DUURZAAM BOUWEN EN NATUURVRIENDELIJKHEID** VAN HET ONTWERP.

DE OPDRACHTNEMER HANTEERT GEDURENDE DE UITVOERING VAN DE OPDRACHT **DE PRINCIPES VAN DUURZAAM BOUWEN** WAARDOOR **NEGATIEVE EFFECTEN** OP MENS EN MILIEU **ZOVEEL MOGELIJK** BEPERKT WORDEN.

DE APPARATUUR EN INSTALLATIES MOETEN GEKENMERKT WORDEN DOOR **HOOGWAARDIGE EN DUURZAME MATERIALEN**, DOOR EEN GOED ONTWERP EN EEN GOEDE DETAILLERING ALSMEDE DOOR EEN GEDEGEN UITVOERING EN MONTAGE.

RECYCLAGE VAN MATERIALEN EN STRUCTUREN OP DE SITE. DAAROM DIENT :

- DE VERSCHILLENDE TE RECYCLEREN GRONDSTOFFEN OP HET TERREIN **DUIDELIJK AANGEGEVEN** TE WORDEN

- ER GEZORGD TE WORDEN VOOR EEN **REGELMATIGE AFVOER** VAN DE MATERIALEN NAAR EEN NABIJ GELEGEN VERGUND SORTEERCENTRUM (VLAREA)

Minder goede formuleringen van outputspecificaties '**biodiversiteit en landgebruik**':

HET GEBOUW DIENT COMPACT TE ZIJN. DIT BETEKENT EEN GEBOUW MET EEN **ZO GROOT MOGELIJK BRUIKBAAR VOLUME** MET EEN **ZO KLEIN MOGELIJKE BUITENOPPERVLAKTE** EN TEVENS MET EEN VOLUME DAT **ZO NUTTIG MOGELIJK WORDT BENUT**. DAAROM DIENT: DE FOOTPRINT VAN HET GEBOUW EN DE VERHARDINGEN **BEPERKT TE WORDEN**; ELKE M² **NAUWGEZET BENUT TE WORDEN**; MEERVOUDIG GEBRUIK VAN RUIMTES MOGELIJK TE ZIJN; EEN **HOGЕ BEZETTINGSGRAAD NAGESTREEFD TE WORDEN**; EEN **HOGЕ COMPACTHEIDSGRAAD NAGESTREEFD TE WORDEN**. DEZE COMPACTHEID MAG ECHTER NIET TEN KOSTE ZIJN VAN HET BEOOGD **GEBRUIKSCOMFORT EN LEEFBAARHEID**.

Minder goede formulering van outputspecificatie '**binnenklimaat en comfort**':

ER DIENT GEZORGD TE WORDEN VOOR EEN **GEZOND BINNENKLIMAAT**.

Minder goede formulering van outputspecificatie '**geluid en akoestiek**':

"BINNEN HET GEBOUW MOET EEN **PERFECTE AKOESTIEK** EN BEHEERSING VAN HET LAWAAINIVEAU **NAGESTREEFD TE WORDEN**."

Minder goede formuleringen van outputspecificaties '**emancipatie en ongelijkheid**':

“HET GEBOUW IS TEN ALLE TIJDE TOEGANKELIJK VOOR PERSONEN MET EEN BEPERKING/ANDERE MOBILITEIT.

ALLE WEGENIS, KUNSTWERKEN EN OPENBARE DOMEINEN (INCLUSIEF VLUCHTWEGEN) DIENEN INGERICHT EN ONDERHOUDEN TE WORDEN OP BASIS VAN DE 'INTEGRALE TOEGANKELIJKHEID'. DIT WIL ZEGGEN DAT ZE IN **ZO RUIM MOGELIJK MATE BRUIKBAAR MOETEN ZIJN** VOOR MENSEN MET EEN HANDICAP, OUDERS MET KINDEREN OF OUDEREN.”

“HET PROJECT MAG GEEN OBSTAKEL BEVATTEN DAT DE ZELFREDZAAMHEID VAN DE GEBRUIKER IN HET GEDRANG KAN BRENGEN EN ZE MOET HET GEBRUIK DOOR PERSONEN MET BEPERKING ONDER BEGELEIDING (VOOR ZOVERRE RELEVANT) **MAXIMAAL FACILITEREN**”.
