



Samen in bad? PPS bij gemeentelijke
zwembaden

Een vergelijkende analyse van twee cases

> Rapport

> Van Gestel Kit, Voets Joris, Verhoest
Koen

D/2009/10106/007

Inhoudstafel

Managementsamenvatting	6
1. Inleiding	13
2. Conceptueel kader	15
> 2.1. <i>PPS-type</i>	15
> 2.2. <i>Capaciteit van de overheid</i>	16
> 2.3. <i>Sturingsmechanismen en -instrumenten</i>	17
> 2.3.1. Hiërarchische sturing	19
> 2.3.2. Marktgerichte sturing	21
> 2.3.3. Netwerksturing	22
> 2.4. <i>Performantie</i>	24
> 2.4.1. Productperformantie	26
> 2.4.2. Procesperformantie	26
> 2.4.3. Regimeperformantie	28
> 2.5. <i>Fasen van PPS</i>	32
> 2.5.1. De initiatieffase	32
> 2.5.2. De publieke structureringsfase	32
> 2.5.3. De selectiefase	32
> 2.5.4. De uitvoeringsfase	32
3. Case I: Dommelslag	33
> 3.1. <i>Achtergrond</i>	33
> 3.2. <i>Initiatieffase</i>	34
> 3.2.1. Verloop	34
> 3.2.2. Capaciteit van de overheid	39
> 3.2.3. Sturing	42
> 3.2.4. Prestaties	43
> 3.3. <i>Publieke structureringsfase</i>	47
> 3.3.1. Verloop	47
> 3.3.2. Capaciteit van de overheid	53

> 3.3.3. Sturing	55
> 3.3.4. Performantie	58
> 3.4. <i>Partnerschap keuze en creatie/Selectie van de private partner</i>	62
> 3.4.1. Verloop	62
> 3.4.2. Capaciteit van de overheid	71
> 3.4.3. Sturing	72
> 3.4.4. Performantie	80
> 3.5. <i>Uitvoeringsfase</i>	84
> 3.5.1. Verloop	85
> 3.5.2. Capaciteit van de overheid	92
> 3.5.3. Sturing	94
> 3.5.4. Performantie	100
4. Case II: Sportoase Elshout	109
> 4.1. <i>Achtergrond</i>	109
> 4.2. <i>Initiatieffase</i>	112
> 4.2.1. Verloop	113
> 4.2.2. Capaciteit van de overheid	115
> 4.2.3. Sturing	118
> 4.2.4. Performantie	119
> 4.3. <i>Publieke structureringsfase</i>	121
> 4.3.1. Verloop	121
> 4.3.2. Capaciteit van de overheid	127
> 4.3.3. Sturing	129
> 4.3.4. Performantie	131
> 4.4. <i>Partnerschap keuze en creatie/Selectie van de private partner</i>	133
> 4.4.1. Verloop	133
> 4.4.2. Capaciteit van de overheid	142
> 4.4.3. Sturing	144
> 4.4.4. Performantie	146
> 4.5. <i>Uitvoeringsfase</i>	149
> 4.5.1. Verloop	149

> 4.5.2. Capaciteit van de overheid	152
> 4.5.3. Sturing	153
> 4.5.4. Performantie	156
5. Dommelslag en Sportoase Elshout: een vergelijking	161
> 5.1. <i>Complexiteit</i>	161
> 5.1.1. Multi-actor	161
> 5.1.2. Scope	163
> 5.1.3. Techniciteit	164
> 5.1.4. Politieke gevoeligheid	165
> 5.1.5. Samengevat	167
> 5.2. <i>PPS-type</i>	167
> 5.3. <i>Capaciteit van de overheid</i>	169
> 5.4. <i>Sturing</i>	170
> 5.4.1. Initiatieffase	176
> 5.4.2. Publieke structureringsfase	177
> 5.4.3. Selectie van de private partner	178
> 5.4.4. Uitvoeringsfase	179
> 5.4.5. Besluit sturingsmix	181
> 5.5. <i>Performantie</i>	183
> 5.5.1. Productperformantie	183
> 5.5.2. Procesperformantie	187
> 5.5.3. Regimeperformantie	188
6. Besluit en aanbevelingen	193
7. Annex	203

Lijst tabellen

Tabel 1: Input- en procesgerichte sturing en controle via:	20
Tabel 2: Output- en transactiegerichte sturing en controle via:	22
Tabel 3: Proces- en vertrouwensgerichte sturing en controle via:	24
Tabel 4: Is er een meerwaarde gecreëerd?	31
Tabel 5: Samenvatting capaciteit van de overheid	42
Tabel 6: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing	43
Tabel 7: Samenvatting: capaciteit van de overheid	55
Tabel 8: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing	57
Tabel 9: Samengevat: Capaciteit van de Overheid	72
Tabel 10: Getoetst aan Hiërarchie-, markt- en netwerksturing	79
Tabel 11: Samenvatting: capaciteit van de overheid.....	94
Tabel 12: Getoetst aan Hiërarchie-, markt- en netwerksturing	99
Tabel 13: Toegangsprijzen PPS-zwembaden in Vlaanderen	104
Tabel 14: Samenvatting: capaciteit van de overheid.....	118
Tabel 15: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing	119
Tabel 16: Samenvatting: capaciteit van de overheid.....	128
Tabel 17: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing	130
Tabel 18: Samenvatting: capaciteit van de overheid.....	144
Tabel 19: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing	145
Tabel 20: Samenvatting: Capaciteit van de overheid	153
Tabel 21: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing	156
Tabel 22: Motieven.....	167
Tabel 23: Duur publieke structurering.....	168
Tabel 24: Vergelijking capaciteit van de overheid.....	170
Tabel 25: De contracten	172
Tabel 26: Mate van aanwezigheid in de overeenkomsten	173
Tabel 27: Formele sturingsaspecten verder toegelicht	175
Tabel 28: De risico's	179
Tabel 29: Sturing doorheen de fases	181
Tabel 30: Financiële meerwaarde	184
Tabel 31: Voor- en nadelen van de gebruikte concessie	197

Lijst figuren

Figuur 1: Conceptueel kader	15
Figuur 2: Sturingsmodellen	19
Figuur 3: Ligging Dommelslag	40
Figuur 4: Organisatiestructuur-Juridische verhoudingen.....	70
Figuur 5: Netwerkstructuur	89
Figuur 6: Bezoekersaantallen Dommelslag	103
Figuur 7: Ligging Sportoase Elshout	117
Figuur 8: De Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten.....	125
Figuur 9: Structuur Sportoase Elshout	142
Figuur 10: Indeling van bezoekers naar type	158
Figuur 11: Onderhoud infrastructuur.....	186

Managementsamenvatting

Dit onderzoeksrapport maakt deel uit van het vijfjarige SBOV-project '*Publiek-publieke en publiek-private samenwerkingsvormen: Aansturing en evaluatie van specifieke samenwerkingsverbanden door Vlaamse en lokale overheden*'. Dit project loopt ondertussen twee jaar. Midden 2008 werd reeds een eerste rapport¹ afgeleverd waar, op basis van diverse literatuur en sleutelinterviews in binnen- en buitenland, 58 succes- en faalfactoren voor publiek-private samenwerkingsverbanden werden opgelijst. In voorliggend rapport zetten we de volgende stap naar de praktijk door in te zoomen op twee specifieke, grotendeels gelijkaardige, PPS-projecten rond de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad.

De twee cases die in dit rapport worden behandeld zijn het zwembad Dommelslag (Overpelt-Neerpelt) en het zwembad Sportoase Elshout (Brasschaat-Schoten). Telkens gaat het om twee buurgemeenten die in samenwerking met elkaar op zoek gaan naar een private partner voor de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad door middel van een DBFM (O)-formule². We willen met dit rapport achterhalen op welke manier deze lokale besturen hun PPS-project vormgeven en doorheen het proces verder aansturen. Aansluitend zijn we geïnteresseerd in hoe deze vormgeving en aansturing de performantie van het PPS-project en PPS-proces beïnvloeden. Verder willen we kijken hoe het zit met de capaciteit van deze lokale besturen om een PPS-project van dergelijke omvang tot een goed einde te brengen. We kunnen deze onderzoeksvragen samenvatten als volgt:

'welke factoren op het vlak van vormgeving, aansturing en capaciteit van de overheid een invloed uitoefenen op de performantie van publiek-private samenwerkingsverbanden?'

Om een antwoord op deze bovenstaande vraag te kunnen formuleren, hebben we een gebruik gemaakt van een conceptueel kader om de cases

¹ Van Garsse, S. & Verhoest, K. (2008). *Succes- en faalfactoren voor PPS-projecten*. SBOV. Leuven, 137 p.

² Design-Build-Finance-Maintain(-Operate)

verder te analyseren. In hoofdstuk twee van dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op dit conceptueel kader. Daarin onderscheiden we twee antecedente concepten die invloed hebben op de vormgeving van het PPS-concept, namelijk het *PPS-type* en de *complexiteit* van het project. De kern van het conceptueel kader behandelt de gebruikte *sturingsmechanismen*. Hier onderscheiden we drie grote families van sturingsmechanismen en -instrumenten: hiërarchische sturing, marktgerichte sturing en netwerksturing. Daarnaast beschouwen we de *capaciteit van de overheid* als een interveniërende factor die mee bepalend is voor de sturing binnen het PPS-verband. Tot slot beschouwen we de *performantie* van het samenwerkingsverband dat voortvloeit uit de interactie van voorgaande concepten. Deze performantie, zo zullen we zien, heeft zelf ook invloed op het procesverloop en bijgevolg op de performantie in latere fasen van het PPS-project.

In hoofdstuk drie en vier behandelen we de eigenlijke cases. Hiervoor maakten we gebruik van een uitgebreide documentenanalyse (contracten, notulen van vergaderingen, verslagen, overlegnota's, communicaties zowel intern als extern, geschreven pers,...) aangevuld met interviews afgenomen met een aantal sleutelfiguren (10 per case) binnen beide cases.

De opbouw van deze twee hoofdstukken loopt volgens de *vier fases* van een publiek-privaat samenwerkingsverband zoals die door het Vlaams Kenniscentrum PPS worden onderscheiden: de initiatiefase, de publieke structureringsfase, de selectiefase en de uitvoeringsfase (zie punt 2.5). De uitwerking van elke fase loopt parallel met het conceptueel kader. Per fase wordt eerst het verloop van deze fase omschreven, vervolgens wordt er dieper ingegaan op de capaciteit van de overheid die op dat moment aanwezig is, daarna worden de gebruikte sturingsmechanismen en -instrumenten binnen de fase besproken om zo te komen tot een uitkomst van elke fase op het vlak van performantie. Deze uitkomst (performantie) wordt bijgevolg de startpositie van de daaropvolgende fase.

Doorheen de beschrijving van de twee cases reiken we in dit rapport een aantal succes- en faalfactoren aan voor de totstandkoming van dergelijke PPS-projecten. We gebruiken de inzichten uit het vorige rapport en uit de empirie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze succes- en faalfactoren. Voor de twee cases wordt aangegeven hoe sterk ze van toepassing zijn op respectievelijk Dommelslag en Sportoase Elshout.

Succesfactoren	Dommelslag	Sportoase Elshout
Beschouw PPS niet noodzakelijk als de beste manier om een project uit te voeren	++	+
Overweeg om de private sector te betrekken via marktconsultatie of marktverkenning	++	+
Betrek alle relevante actoren en zorg voor een hechte structuur (projectgroep)	++	++
Schenk nadrukkelijk aandacht aan informele aspecten	++	+
Stel middelen beschikbaar	++	++
Neem niet-enkel financiële elementen mee in rekening bij het bepalen van de meerwaarde van een PPS-project	++	
PPS is maatwerk. Kies de juiste formule voor uw project	++	++
Betrek tijdig andere partijen en belanghebbenden bij de beleidsvorming	+	+
Beslis welke stakeholders op welk moment van de samenwerking worden ingeschakeld	++	+
Zorg voor een goede communicatie met de belanghebbenden en zorg eventueel voor inspraak	+	++
vaardig een trekkersfiguur af	++	++
Trek indien nodig externe expertise aan	++	++
Leer uit eigen voorgaande ervaringen of ervaringen van andere besturen	+	++
Ga na welke specifieke disciplines nodig zijn voor de realisatie van het project	+	+
Denk outputgericht en wees daarbij duidelijk over eisen en wensen	++	
Kijk naar de juiste eigenschappen bij de ideale private partij	+	+
Hou op voorhand rekening voor een optimale afbakening van het project, rekening met potentiële meerwaarde en de complexiteit	+	+
Laat de concurrentie op de private markt spelen	++	++
creëer voldoende dealflow	+	

Beperk de onderhandelingskosten voor de private partner	++	++
Besef dat niet elk risico kan worden gedekt in het contract	++	+
Opbouwen van vertrouwen	++	++
Heb oog en respect voor elkaars belangen, personele aspecten en cultuur	++	++
Zorg voor overlegstructuren waarmee je kan inspelen op externe toevalligheden	++	+
Kies voor private bedrijven met voldoende kapitaalcracht	+	++
Wees open in de communicatie naar elkaar toe	++	++
Maak een duidelijk afsprakenkader tussen publieke partners	+	++
Voer een kerntakendebat en verzeker die dienstverlening die als cruciaal wordt aanzien	++	++
Zorg voor kennisoverdracht over verschillende projecten heen	+	++
Toon als publiek partij een duidelijk engagement, creëer een sterk intern draagvlak voor het project	++	++
Zorg voor een voldoende groot draagvlak binnen de samenleving	++	++
Stem wederzijdse verwachtingen op elkaar af	++	+
Verzorg ook de communicatie naar de democratische organen	+	++
Praat de taak- en risicoverdeling goed door zodat elke partij er hetzelfde onder verstaat	+	
Besteed extra aandacht aan het vermijden van fouten in de procedure	++	++
Geef regelmatige communicatie over de uitvoer van het project	++	++

In hoofdstuk vijf zetten we de twee cases tegen elkaar af. Hierin zien we dat de initiële complexiteit van beide projecten sterk gelijkend is. Bij “Sportoase Elshout” is er evenwel sprake van een grotere politieke gevoeligheid dan bij de “Dommelslag”. Samen met de uiteenlopende motieven in de twee cases zorgde dit voor de keuze van verschillende rechtsfiguren, dit zowel op het vlak van intergemeentelijke samenwerking als op het vlak van de gebruikte concessieovereenkomsten.

Op het vlak van intergemeentelijke samenwerking reikt het Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking (2001) enkele samenwerkingsvormen aan. Bij de gemeenten Neerpelt en Overpelt, waar men de samenwerking reeds had gestructureerd onder de vorm van een intercommunale, werd gekozen om gebruik te maken van de dienstverlenende vereniging. De totstandkoming van het project gebeurde hier op een eerder technocratische wijze met een beperkte en eerder formele betrokkenheid van de gemeenteraad. Bij de gemeenten Brasschaat en Schoten lag de nadruk meer op draagvlakcreatie en men koos hier voor de eenvoudigste vorm van samenwerking dat door het decreet werd aangereikt, namelijk de interlokale vereniging.

Voor de samenwerkingsvorm met de private partner werd er bij Dommelslag gekozen voor een *concessie van openbare werken*, waar er bij Sportoase Elshout gebruik werd gemaakt van de *domeinconcessie*. We stellen vast dat de keuze van de juridische vormgeving de mogelijkheden en de grenzen van sturing mee bepaalt. De concessie van openbare werken geeft bijvoorbeeld meer mogelijkheden wat betreft het geven van outputspecificaties voor het toekomstige zwembad, iets wat door weegt door op het verdere verloop van het samenwerkingsverband.

Verder onderscheiden we nog andere factoren die invloed hebben op de aansturing van het samenwerkingsverband die specifiek zijn voor beide cases.

Tot slot formuleren we in hoofdstuk zes een aantal aanbevelingen en lessen die we kunnen trekken na de analyse van beide cases. Hieronder geven we een overzicht van deze conclusies:

- Extra recreatieve elementen zijn nodig om publiek te lokken, basisinvestering doorgerekend aan publieke partijen, maar verlagen de beschikbaarheidstoelage;
- Kleine gemeenten hebben de capaciteit om een pps-verband aan te gaan. (in samenwerking) Alleen (financieel) zouden ze dit niet kunnen. Een bijdrage via het sportinfrastructuurfonds kan hier een goede aanvulling op zijn;

- Ingewikkelde juridische constructies worden opgezet om een gunstiger btw-tarief af te dwingen. Hoewel standaardisatie de transactiekosten zou kunnen verlagen, bestaat er geen eenvormig model;
- Het is voor de lokale besturen van belangrijk om op voorhand vast te leggen wat voor hen essentieel (bv. uren ter beschikking stelling voor doelgroepen);
- Het is belangrijk om PPS-kennis te centraliseren en te verspreiden zodat lokale besturen niet telkens opnieuw een leertraject moeten doorlopen;
- PPS is maatwerk, er moet rekening gehouden worden met de specificaties van de gemeenten. Sportoase Elshout zou niet in Dommelslag kunnen staan en andersom;
- Gemeenten hebben hun eigen cultuur op het vlak van sturing. Dit wordt doorgetrokken naar de pps-samenwerking;
- Vertrouwen is erg belangrijk. Er is ook nood aan een gemeenschappelijk kader tussen publiek en private partners. 30 jaar is een lange periode, men kan niet alles in contracten voorzien;
- Opgepast voor een te sterke juridisering. Het eindeloos rekken van de onderhandelingen verhoogt nodeloos de transactiekosten. Zoals hierboven aangegeven moet men bewust zijn dat niet alles in contracten kan worden voorzien.

1. Inleiding

Op 30 juni 2006 verleende de Vlaamse regering haar goedkeuring aan de realisatie van een Vlaams sportinfrastructuurplan. Dit plan werd ingegeven door het tekort aan sportinfrastructuur Vlaanderen. Daarnaast telt Vlaanderen heel wat sportaccommodaties die niet meer voldoen aan de hedendaagse normen en eisen. Nationale en internationale sportfederaties leggen steeds meer sporttechnische criteria, ook de burgers stellen steeds meer kwaliteitseisen, ten slotte verstrengt de overheid de eisen inzake milieu en volksgezondheid (Vlaamse overheid, Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, 2008).

Het Sportinfrastructuurplan voorziet een systeem van alternatieve financiering waarbij lokale overheden ondersteund worden door de overheid en privé-investeerders. De Vlaamse Gemeenschap zorgt voor een tussenkomst van 30% van de beschikbaarheidsvergoeding en het lokale bestuur zorgt voor de resterende 70%³.

De lokale besturen waarvan het project wordt geselecteerd, moeten een lastgevingsovereenkomst ondertekenen waardoor ze de Vlaamse overheid de toestemming geven om een private partner te selecteren. Nadien brengt de Vlaamse overheid deze projecten per cluster in de markt en wordt voor de gehele cluster een private partner geselecteerd. Dit betekent dus dat niet elke gemeente apart moet aanbesteden.

Na selectie van de private partners wordt er per deeldomein een 'Special Purpose Vehikel' (SPV) opgericht. Wanneer de sportinfrastructuurprojecten gekozen zijn wordt er een DBFM(O)-contract aangegaan tussen het SPV en het lokale bestuur die het geselecteerde project ingediend heeft. Het SPV zal dan vervolgens instaan voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en in het geval van de multifunctionele sportcentra eventueel ook de exploitatie van de sportinfrastructuur (Kenniscentrum PPS, 2009).

Het *decreet betreffende de inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering* kan zorgen voor een noodzakelijk geachte

³ Decreet betreffende de inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering (14 mei 2008)

standaardisatie op het gebied van PPS-contracten. Standaardisatie zou volgens de Participatiemaatschappij Vlaanderen, de kosten voor beide partijen aanzienlijk verkleinen, de noodzaak aan externe adviseurs aanzienlijk beperken en het gunningsproces veel vlotter laten verlopen. Bovendien kan bij standaardisatie een beter leerproces plaatsvinden over meerdere projecten heen met als gevolg een snellere evolutie naar goede praktijk (Participatiemaatschappij Vlaanderen, 2006).

Maar ook vóór de invoering van het sportinfrastructuurplan werd de constructie van een publiek-private samenwerking reeds door lokale besturen toegepast. In dit rapport bekijken we twee cases van PPS in sportinfrastructuur van naderbij om te zien welke lessen we kunnen trekken voor toekomstige PPS-projecten. Soms worden dezelfde fouten opnieuw gemaakt, het kijken naar voorgaande projecten kan het leerproces dan ook aanzienlijk verkorten.

De cases die we behandelen zijn de zwembaden Dommelslag (Neerpelt en Overpelt) en Sportoase Elshout (Brasschaat en Schoten). Deze empirische analyses werden enerzijds gebaseerd op *documentenanalyses* (contracten, notulen van vergaderingen, verslagen, overlegnota's, communicaties zowel intern als extern, geschreven pers,...) anderzijds hebben we gebruik gemaakt van *doelgerichte interviews* met de sleutelfiguren uit beide cases (10 + 10).

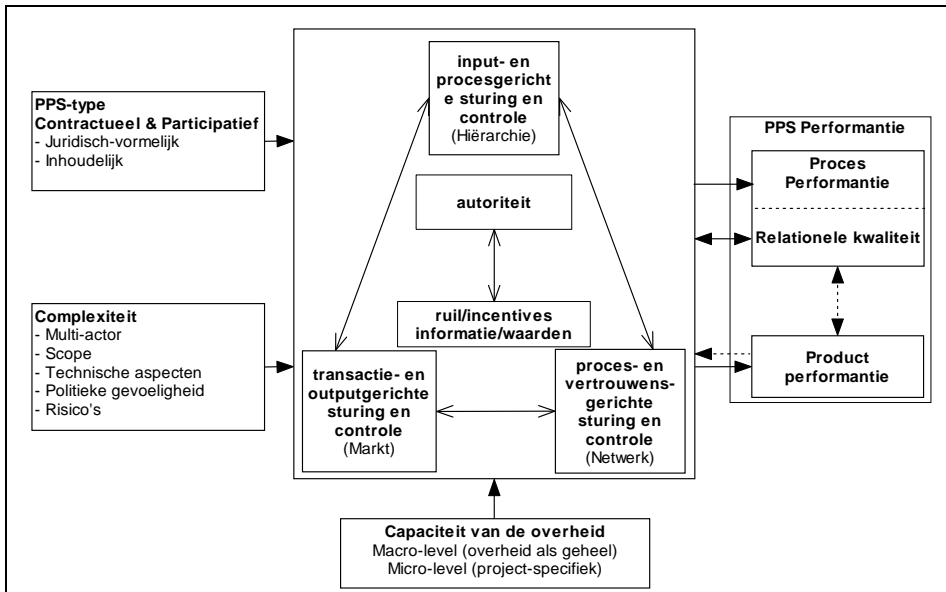
In beide cases schetsen we het relaas van de totstandkoming van het zwembad. We gaan daarbij dieper in op de **capaciteit** die bij de publieke partners aanwezig is om de samenwerking tot een goed einde te brengen en de **sturingsmechanismen** die gebruikt worden om het uiteindelijke doel, een kwalitatief hoogstaand en **performant** intergemeentelijk zwembad, te bereiken. Ook proberen we te achterhalen welke **invloed** het gebruik van **bepaalde sturingsmechanismen** heeft op het verdere verloop van het PPS-project. Om een evolutie in hoger vermelde variabelen doorheen het proces te ontdekken, delen we het publiek-private samenwerkingproces op in **vier fases**: de initiatiefase, de publieke structureringsfase, de selectiefase en de uitvoeringsfase. Deze fases ontleen we aan het Vlaams Kenniscentrum PPS en uit de internationale literatuur rond publiek-private samenwerking.

Alvorens we beginnen met de empirische analyse, gaan we eerst dieper in op het conceptueel kader.

2. Conceptueel kader

De cases Dommelslag en Sportoase Elshout werden geanalyseerd aan de hand van een conceptueel kader waarmee we een antwoord willen vinden op de vraag welke factoren op het vlak van vormgeving, aansturing en capaciteit van de overheid een invloed uitoefenen op de performantie van publiek-private samenwerkingsverbanden.

Figuur 1: Conceptueel kader



> 2.1. PPS-type

Om te beginnen onderscheiden we twee types van publiek-private samenwerking: contractuele PPS-vormen en meer participatieve PPS-vormen. Dit zijn twee ideaaltypen van een PPS-verband, in de praktijk komen echter veel hybride publiek-private samenwerkingsvormen voor.

Contractuele PPS-vormen berusten op contractuele overeenkomsten. De doelstellingen worden door de betrokken publieke partij opgesteld. Deze vorm van PPS impliceert duidelijk gedefinieerde outputs die door de

overheid makkelijk kunnen worden gecontroleerd. Er is beperkte ruimte voor de private partij om te onderhandelen, omdat de doelstellingen reeds duidelijk door de publieke partij zijn gezet. Tijdens de uitvoeringsfase zijn de mogelijkheden tot heronderhandelen gelimiteerd (Van Garsse & Verhoest, 2007)

Naast de contractuele vormen van PPS, spreekt men ook over participatieve PPS. Bij deze samenwerkingsvorm wordt er een aparte rechtspersoon gecreëerd, ook wel Special Purpose Vehicle genaamd, waarin publieke en private actoren samen in participeren. (Ville, 2006) De output wordt niet op een erg gedetailleerde wijze bepaald (bijvoorbeeld omdat het een nog niet volledig ontwikkelde innovatieve bouwtechniek impliceert). De uitvoeringsfase wordt gekenmerkt door voortdurende (her)onderhandelingen of verbindingen. In dit type van PPS hebben de publieke partijen minder ex ante controle op de output. Deze vorm baseert zich op het sterk engagement van de publieke partner om in te stappen in een relatieopbouwend proces. (Van Garsse & Verhoest, 2007)

De twee cases uit dit rapport vertrekken vanuit een contractuele vorm van publiek-private samenwerking, meer specifiek het DBFM(O)-contract.

> 2.2. Capaciteit van de overheid

Voor het aangaan van een succesvolle publiek-private samenwerking, hebben publieke partijen een bepaalde capaciteit en kennis nodig. In ons conceptueel kader hechten we daarom belang aan de **capaciteit van de overheid**: welke capaciteiten zijn aanwezig, welke capaciteiten ontbreken en welke invloed heeft dit op de performantie?

De capaciteit van de overheid om een publiek-private samenwerking aan te sturen is een belangrijke interveniërende factor. De capaciteit van de overheid bepaalt mee welke sturingsmechanismen er gebruikt worden. Dit bepaalt ook mee de performantie van het PPS-project in zijn geheel.

Om de capaciteit van de overheid te analyseren, onderscheiden we twee niveaus, een **macro-** en **microniveau**.

Op het **macroniveau** onderscheiden we capaciteiten die het individuele PPS-project overschrijden, zoals:

- Ervaring en mate van standaardisatie: PPS expertise
- Aanwezigheid van faciliterende wetgeving
- Leercapaciteit over projecten heen

Deze lijst van capaciteitsaspecten kan aangevuld worden op basis van de empirische analyse in dit rapport en toekomstig onderzoek.

Op het **microniveau** kijken we naar de capaciteit van de overheid die specifiek betrekking heeft op de publiek-private samenwerking zelf. We onderscheiden hier aspecten als:

- ambtelijke kwaliteit: expertise, tijd, projectmanagementstructuur
- mate van publiek-publieke afstemming
- ondersteuning experts
- ervaring met sturingstypes
- heersende sturingscultuur/style of governance
- aanwezigheid van een trekkersfiguur (project-champion)

Ook hier zal de lijst aangevuld worden op basis van onze empirische analyse in dit rapport en uit toekomstig onderzoek.

> 2.3. Sturingsmechanismen en -instrumenten

Ons onderzoek vertrekt vanuit een zogenaamde blackbox of zwarte doos waarbinnen de sturing plaatsvindt. De blackbox van ons conceptueel kader vertrekt van de theorie rond hiërarchie, markt en netwerken als **mechanismen voor sturing en coördinatie** binnen sociale systemen (Thomson, ea., 1991). Een publiek-private samenwerking in de vorm van een beleidsnetwerk kan gezien worden als zo een sociaal systeem waarbinnen wederzijdse afhankelijke partijen bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en die gericht zijn op een beleidsprobleem of beleidsprogramma (Kickert & Van Vugt, 1984; Hufen & Ringeling, 1990). In ons onderzoek willen we te weten komen hoe deze drie soorten van sturing zich tot elkaar en tot de specifieke publiek-private samenwerking verhouden. Ook willen we weten of deze sturingsmechanismen statisch zijn of het gebruik ervan wijzigt doorheen het

PPS-proces. Belangrijker, willen we weten wat juist de invloed is van het gebruik van bepaalde sturingselementen ten opzichte van de performantie van het PPS-project.

Wanneer men alle inzichten over sturing inventariseert, ontstaat er een uitgebreid palet aan definities die, hoewel ze zeer uiteenlopend zijn, tegelijk een gemeenschappelijke kern hebben: de essentie van sturing is dat het bestaat uit doelgerichte beïnvloeding van een actor/organisatie door een andere actor/organisatie (Leijtens, 2008).

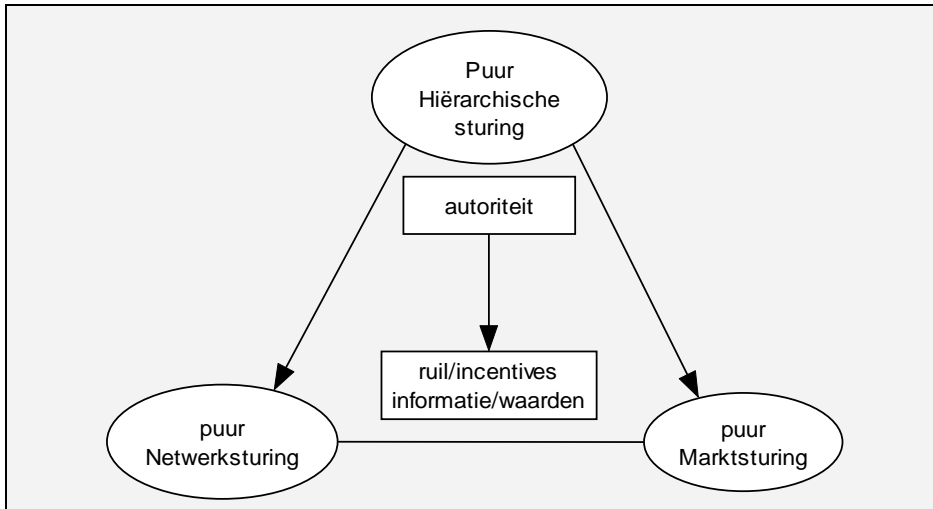
Een hanteerbare definitie vinden we bij White (1991). Hij omschrijft sturing als:

"[...] de mechanismen en instrumenten die een actor (de sturende actor) gebruikt om de beslissingen en het gedrag van een andere actor (de gestuurde actor) gericht te beïnvloeden teneinde de doelstellingen van de sturende actor te verwezenlijken"

Zoals gebruikelijk plaatsen we de verschillende sturingsmechanismen in drie grotere kaders: Hiërarchische sturing, marktgerichte sturing en netwerksturing. De hiërarchische sturing berust op gezag of autoriteit, de marktsturing functioneert op basis van het ruilprincipe, terwijl de netwerksturing berust op coalitie of alliantie.

Deze drie modellen kunnen we voorstellen door middel van een driehoek, met als hoekpunten de drie ideaaltypische modellen. In de praktijk zullen deze modellen nooit in hun zuivere vorm voorkomen en is er steeds sprake van een mix (Parsons, 1995).

Figuur 2: Sturingsmodellen



> 2.3.1. *Hiërarchische sturing*

Hiërarchische sturing hangt nauw samen met het *bureaucratische mechanisme*. Dit verwijst naar het werkingsprincipe van de Weberiaanse bureaucratie en is gebaseerd op (arbitraire) regels betreffende de in te zetten inputs en de te vervullen processen en/of standaarden van resultaten en kwaliteit. De sturende actor legt de regels en standaarden vast, volgt de naleving van die regels en standaarden door de gestuurde actor op en evalueert deze. Het bureaucratisch mechanisme wordt gebruikt in een verticale sturingsrelatie tussen bovengeschiedte en ondergeschiedte (Verhoest, 2009).

Kenmerken van een hiërarchie zijn⁴:

⁴ Instituut voor de Overheid (2002). *Onderzoeksrapport Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW*. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/gemeente-OCMW/rapport/downloaden.html>

- Er is een sturing van bovenaf, waarbij de te coördineren actoren worden opgevat als redelijk passieve objecten. Daarom wordt het hiërarchisch model ook wel eens het één-actor model genoemd.
- Autoriteit als interactiepatroon waarbij er een duidelijke scheiding is tussen politiek en bestuur. De politiek is de coördinerende actor en diens doelstellingen vormen het uitgangspunt van de relatie.
- Hiërarchische coördinatie werkt via routine en een autoritaire controlestructuur laat toe dat er bureaucratische routines ontwikkeld worden.
- Regels en bevelen als basis voor planning in een normatieve gezagsrelaties
- Toezicht als basis voor beheersing.
- Beloning en straf als sancties.
- Conflicten worden opgelost door middel van autoriteit vanwege de coördinerende overheid.

Deze kenmerken kunnen we vertalen naar een aantal concrete sturingsmechanismen die in volgende tabel zijn opgelijst.

Tabel 1: Input- en procesgerichte sturing en controle via:

<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Beperkende regels</u> ○ <u>Vetorecht</u> ○ <u>Vernietigingsrecht</u>: de bevoegdheid van een hoger overheidsorgaan bestuursorgaan tot vernietiging van besluiten van lagere organen ○ <u>Ex ante regels en voorschriften</u> ○ <u>Gedetailleerde procedures</u> (bv. +gedetailleerde stappenplannen) ○ <u>Ex ante machtiging- en goedkeuring</u> ○ <u>Supervisie of nauwgezette inspecties van primaire processen</u> (primair toezicht) ○ <u>Erkenningsprocedures</u> ○ <u>Directe instructies</u> ○ <u>Line item-budget</u>: Een dergelijk budget houdt in dat de kosten zeer gedetailleerd worden weergegeven. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld dergelijke budgetten goedkeuren, waardoor er weinig ruimte is om budgetten zelf te alloceren....

> 2.3.2. Marktgerichte sturing

Algemeen wordt aangenomen dat bij het *marktmechanisme*, de actoren hun gedrag baseren op de prijs op een competitieve markt. Het belangrijkste verschil tussen het marktmechanisme en het bureaucratische mechanisme is dat er ex ante *geen* regels en standaarden door een hoger niveau vastgelegd worden die richting geven aan de uitvoeringsprocessen en waarlangs de uitvoering kan worden gemeten. De norm wordt daarentegen gesteld door de markt in de vorm van een marktprijs (Vosselman, 1996; geciteerd in Verhoest, 2002). Het marktmechanisme is derhalve gebaseerd op een *horizontale* sturingsrelatie, tussen nevenschikende actoren (Verhoest, 2002). De sturingsmechanismen die hierbij gebruikt worden, worden beschreven in de principaal-agent theorie.

Om het opportunistische gedrag van de agent te doen afnemen, wijst de principaal-agent⁵ theorie op drie mechanismen (Verhoest, 2003):

- Monitoring: de principaal kan het gedrag en/of de resultaten van de agent waarnemen, opvolgen en evalueren. Monitoring vermindert de informatie-asymmetrie.
- Bonding: de principaal kan ex ante waarborgen inbouwen zodat de agent geen acties zal nemen tegen de belangen van de principaal in. Ook de agent zelf kan een intern controlesysteem installeren.
- Beloning en risico-overdracht: de principaal voorziet sancties en beloningen om de agent te prikkelen. Risico-overdracht vermindert de doelincongruentie.

⁵ Principaal-agentproblematiek verwijst naar een situatie waarin sprake is van asymmetrische informatie en een persoon (de principaal) een ander (de agent) inschakelt om een bepaalde taak uit te voeren. De agent zal een informatie- en kennisvoorsprong hebben en krijgt daarbij ruimte om buiten of zelfs tegen het belang van zijn principaal zijn eigen belang te dienen. De agent is weliswaar gehoorzaamheid verschuldigd aan zijn principaal, maar de principaal kan hem niet afdoende controleren.

Bovenstaand kader geeft de aanleiding tot volgende marktgerichte sturingsmechanismen:

Tabel 2: Output- en transactiegerichte sturing en controle via:

- o Contractuele afspraken
- o Prestatienormering en opvolging
- o Resultaatsgerichte rapportering
- o rRisico-overdracht
- o rResultaatscontrole en auditvoorzieningen (audit op interne controle)
- o bBemiddeling en geschillenbeslechting (sterk marktgericht: heel enge bemiddeling met meestal 1 ronde, daarna rechtbank)
- o cContractuele opvolgingsmomenten (bv. Herziening van de contracten om de 5 jaar)...
- o sSecundair toezicht (audit op de interne controlemechanismen)
- o Mate van competitie
 - Vóór de onderhandeling
 - Tijdens het contract (bv. Om de 5 jaar evaluatie van het contract, continue druk)
- o Marktgerichte financiering
 - Resultaatsgerichte financiering (resultaatsgebonden financiële prikkels) (bv. Financiering afhankelijk van bezoekersaantallen)
 - Zowel resultaatsgerichte beloning als sanctie
 - Benefit sharing
 - Benchmarking (financiering afhankelijk van de prestatie t.o.v. gelijkaardige projecten die in de markt aanwezig zijn)

> 2.3.3. *Netwerksturing*

Sommigen vatten netwerken op als een apart sturingsmodel, terwijl anderen netwerken beschouwen als afgeleid van het hiërarchisch model en het marktmodel. Omgekeerd wordt soms ook geargumenteed dat het

marktmodel en het hiërarchisch model van het netwerkmodel zijn afgeleid. In ieder geval is het netwerkmodel, net als het marktmodel, een reactie op het hiërarchisch model. Wel is het een feit dat netwerken kenmerken in zich dragen van de andere twee sturingsmodellen, maar dat belet niet dat netwerken voldoende kenmerken hebben om het als een apart sturingsmodel te beschouwen (Verhoest, 2001)

Kenmerken van netwerksturing⁶:

- De interacties in een netwerk zijn gebaseerd op wederkerigheid. Vertrouwen, samenwerking en loyaliteit zijn belangrijk in netwerken.
- De netwerkcoördinatie vertrekt van de idee dat actoren in staat zijn complementaire belangen te identificeren. Er ontstaat samenwerking en die blijft behouden, omdat er een ontwikkeling is van onderlinge afhankelijkheidsrelaties, gebaseerd op onderling vertrouwen, loyaliteit en wederkerigheid.
- De overheid is een actor onder de andere actoren in een netwerk. Er is geen sprake meer van een bovengeschikte positie.
- Het beleid is in een netwerk hoofdzakelijk doelzoekend, wat betekent dat in het uiterste geval de grens tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering grotendeels kan vervagen.
- De coördinatie via netwerken richt zich op het constitueren van een netwerk, het veranderen van gedragsregels in het netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen. Het coördinerend handelen is gericht op het bereiken van consensus en het succes van de coördinatie wordt afgemeten aan de vraag of zij heeft bijgedragen aan de samenwerking gericht op het gezamenlijk oplossen van het probleem (netwerkmanagement).
- Fine tuning (specifieke coördinatie) komt in de plaats van generieke sturingsmodellen zoals wet- en regelgeving.

⁶ Instituut voor de Overheid (2002). *Onderzoeksrapport Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW*. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/gemeente-OCMW/rapport/downloaden.html>

- Het basisbegrip bij netwerken is coalities: om de negatieve gevolgen van proliferatie en fragmentatie tegen te gaan worden netwerken opgestart vanuit belanghebbenden, klanten of beleidscycli.
- Conflicten worden opgelost op basis van de reputatie van de netwerkleden

In volgende tabel lijsten we een aantal concrete netwerkachtige sturingsmechanismen op.

Tabel 3: Proces- en vertrouwensgerichte sturing en controle via:

<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Veelvuldige (persoonlijke) contacten, uitgebreide overleg en samenwerkingsprocedures</u> ○ <u>Advisering, Co-decision making</u> ○ <u>Sturing via personen</u> ○ <u>Netwerk- en relatiemanagement</u> ○ <u>Cultuurmanagement</u> (sociale controle) ○ <u>Betrekken van stakeholders in process</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebruikerspanel ▪ Gebruikers opnemen in de Raad van Bestuur ○ <u>Sturen via reputatie, legitimiteit...</u> ○ <u>Visitaties</u> (Bv. Om elkaars controlesystemen te benchmarken) ○ <u>Horizontale sturing</u>

> 2.4. Performantie

De fundamentele vraag die we willen beantwoorden is welke factoren op het vlak van de vormgeving, aansturing en capaciteit van de overheid de performantie van publiek-private samenwerkingsverbanden beïnvloeden.

Als we deze vraag willen beantwoorden, moeten we het concept performantie (of prestaties) concretiseren en operationaliseren. Een eerste

stap hierin is de uitsplitsing van het concept in drie deelconcepten: *proces performantie*, *product performantie* en *regime performantie* (Voets, Van Dooren & De Rynck, 2008). Deze driedeling werd ontwikkeld als kapstok om de performantie van beleidsnetwerken te beoordelen. Ook publiek-private samenwerkingsvormen kunnen beschouwd worden als beleidsnetwerken.

Dimensies	Componenten/criteria
Productperformantie	Doelbereiking en efficiëntie
Procesperformantie	Legitimiteit <ul style="list-style-type: none"> - Formeel - Informeel Rekenschap (accountability) <ul style="list-style-type: none"> - Afleggen van rekenschap - verantwoordelijk gehouden worden Instemming <ul style="list-style-type: none"> - Kwesties voor instemming - Mechanismen voor het geven van instemming (toestemming) - Status van de instemming (wel of geen beslissingsbevoegdheid)
Regimeperformantie	Lidmaatschap Netwerk institutionalisering <ul style="list-style-type: none"> - Netwerk bestuursorganisatie Kwaliteit van de relaties <ul style="list-style-type: none"> - Dichtheid - Veelzijdigheid

We mogen daarnaast ook niet vergeten dat deze performantie zelf ook invloed kan uitoefenen op de door de actoren gebruikte sturingsmechanismen. Dit kan vervolgens onrechtstreeks diezelfde performantie van het publiek-privaat samenwerkingsverband beïnvloeden.

> 2.4.1. *Productperformantie*

Productperformantie kunnen we verder uitwerken in termen van 'meerwaarde' zoals die door het Kenniscentrum PPS is omschreven:

- **Financiële meerwaarde:** "Resulteren de financiële (kas)stromen van de overheid in een gunstiger of minder gunstig saldo bij PPS in vergelijking met de publieke variant van het project?" .
- **Maatschappelijke meerwaarde:** "Genereert de PPS in vergelijking met de publieke variant een gunstiger of een minder gunstig resultaat op het vlak van de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het project?" Zal de kwaliteit van de lesomgeving bijvoorbeeld beter zijn in de schoolgebouwen die met PPS gebouwd zijn?
- **Operationele meerwaarde :** "Zijn de praktische consequenties van de keuze van een PPS-structuur, na afsluiting van het contract met de private partner, per saldo gunstig of ongunstig in vergelijking met de publieke variant?" Aspecten waarmee rekening moet worden gehouden voor de operationele meerwaarde zijn de publieke organisatie, de bewaking van de projectrealisatie, het effect op het bedrijfsleven, en het deugdelijk bestuur.

In onze cases zullen we naar deze drie deelaspecten kijken om de product performantie van de publiek-private samenwerkingsverbanden te beoordelen.

> 2.4.2. *Procesperformantie*

Een tweede dimensie van performantie binnen beleidsnetwerken heeft te maken met de democratische kwaliteit binnen beleidsnetwerken (Boyne 2002; De Rynck and Voets 2006).

Volgens Skelcher, De Rynck, Klijn en Voets (2008) kan men democratische performantie uitsplitsen in drie componenten: **legitimiteit**, **rekenschap** of **accountability** en mate van **instemming**.

Elke component heeft vervolgens enkele criteria waaraan de democratische kwaliteit van een beleidsnetwerk kan getoetst worden

Legitimiteit:

- Formele legitimiteit: De formele autorisatie (mandaat) die een beleidsnetwerk krijgt om handelingen te stellen in bepaalde beleidsmateries_(bijvoorbeeld door het College of gemeenteraad van een gemeente)
- Informele legitimiteit: De mate waarin de actoren zich feitelijk al dan niet constructief gedragen ten opzichte van het netwerk

Rekenschap (accountability):

- Het geven van rekenschap: De mate waarin het beleidsnetwerk, en in het verlengde zijn leden, rekenschap aflegt aan de moederorganisatie en de stakeholders
- Verantwoordelijkheid: De mate waarin de leden van het netwerk verantwoordelijk worden gehouden voor de activiteiten van het beleidsnetwerk

Instemming:

- Thema's ter goedkeuring: Mate van belangrijkheid en het aantal van de thema's waarvoor instemming wordt gezocht.
- Mechanismen voor goedkeuring: Het gebruik van mechanismen voor het verlenen van goedkeuring. (in een representatieve democratie zijn verkiezingen het hoofdmechanisme voor het goed- of afkeuren van beleid).
- Status van instemming: Wie beslist? Wat wordt er gedaan met meningen/beslissingen.

> 2.4.3. *Regimeperformantie*

Een derde dimensie van performantie handelt over de relationele en organisationele onderbouw. Bij deze dimensie kijken we naar de robuustheid en de veerkracht van het beleidsnetwerk.

Ook voor het analyseren van deze derde dimensie onderscheiden we een drietal criteria (Voets, Van Dooren & De Rynck, 2008).

Het eerste criteria is **lidmaatschap**. Beleidsnetwerken hebben nood aan een aantal hulpbronnen en capaciteiten. Men kan stellen dat hoe hoger het aantal leden in het netwerk, hoe groter het aantal relevante capaciteiten die binnen het netwerk aanwezig zijn (Voets, Van Dooren & De Rynck, 2008). Dit impliceert echter dat de leden die in het netwerk geselecteerd worden relevante eigenschappen voor het welslagen van het project met zich mee brengen. Actoren die het netwerk niet in noodzakelijke hulpbronnen of capaciteiten voorzien, kunnen de besluitkracht en daarmee de performantie verkleinen.

Daarnaast betekent lidmaatschap niet dat de actor ook constructief meewerk aan het beleidsproces, de actor in het netwerk kan net zo goed het proces tegenwerken. Daarom moet naast lidmaatschap ook de toewijding of het engagement van de leden in rekening worden genomen (Provan & Milward 2001, in Voets, Van Dooren, & De Rynck, 2008)

De **duurzaamheid** van regime performantie wordt gezien als een tweede criterium. Klijn en Teisman (in Voets, Van Dooren & De Rynck, 2008) menen dat het bestaan van een beleidsnetwerk op zich al een indicatie van regime performantie is omdat de deelnemers, door het vormen van een beleidsnetwerk reeds uiten dat ze succes willen bereiken in de samenwerking.

Een derde en laatste, maar daarom niet minder belangrijk, criterium voor het beoordelen van regime performantie is de **relationele kwaliteit** tussen de actoren (Provan & Milward 2001, in Voets, Van Dooren & De Rynck, 2008).

We zien **vertrouwen** als een belangrijk aspect van relationele kwaliteit. Lewicky en Buncker (1996) menen dat er drie trappen zijn in de

ontwikkeling van vertrouwen in samenwerkingsrelaties: **calculus-based trust**, **knowledge-based trust** en **identification-based trust**. Deze driedeling kunnen we gebruiken om het niveau van vertrouwen dat binnen de samenwerking aanwezig is te classificeren.

Calculus-based trust (vertrouwen gebaseerd op berekenbaarheid)

- Dit is de laagste vorm van vertrouwen. Deze vorm van vertrouwen is vooral te vinden in prille relaties die gevormd worden tussen partners die geen prioritaire sociale verbindingen hebben. Vertrouwen is hier gebaseerd op de berekende voordelen die voortvloeien uit het geven van vertrouwen of uit zich vertrouwenswaardig te gedragen, met op de achtergrond de bedreiging dat wanneer men het vertrouwen beschaamt, men het risico loopt om zijn reputatie te verliezen binnen het netwerk van de partner. In dit opzicht bestaat vertrouwen er in zich te verzekeren van de consistentie van het gedrag van de andere. Akkoorden maken, het vast leggen van de spelregels en monitoring kan helpen om dit soort van vertrouwen op te bouwen.

Knowledge-based trust (op kennis gebaseerd vertrouwen)

- Deze vorm van vertrouwen is gebaseerd op eerdere interacties en samenwerking. Het komt voor wanneer men voldoende informatie heeft om de andere te begrijpen en hun gedrag te voorspellen. Vertrouwen ontwikkelt zich hier vooral als functie van eerdere gezamenlijke interactie dat toestaat om een veralgemeende verwachting te ontwikkelen over de voorspelbaarheid en vertrouwenswaardigheid van de andere. Vertrouwen ontwikkelt zich hier uit informatie over voorkeuren, wensen en gedragingen van de andere die voortkomt uit voorgaande interacties. Twee sleutelprocessen zijn verantwoordelijk om dit stadium te bereiken: herhaaldelijke communicatie en interactie.

Identification-based trust (vertrouwen gebaseerd op identificatie)

- Deze vorm van vertrouwen is gebaseerd op identificatie met de verlangens en intenties van de andere partner. Deze vorm van vertrouwen ontwikkelt zich tussen partijen die een gedeelde identiteit hebben. Dit wil zeggen dat ze dezelfde waarden

aanhangen, inclusief een gedeelde opvatting over morele verplichtingen. Hier groeit vertrouwen uit empathie omdat de partijen elkaars noden begrijpen en appreciëren: deze wederzijdse verstandshouding heeft zich ontwikkeld tot het punt dat de ene effectief voor de andere kan werken. Identification-based trust ontwikkeld zich wanneer beide partners elkaars noden, keuzes en voorkeuren kunnen begrijpen en voorspellen en ook sommige opvattingen van de andere deelt.

Sako (1992), aan de andere kant, maakt een onderscheid tussen drie types van vertrouwen: **contractual trust**, **competence trust** en **goodwill trust**. Anders dan bij Lewicky en Bunker is er bij Sako geen sprake van een toenemende rangorde tussen de drie types, maar geeft ons de mogelijkheid om verschillende soorten van vertrouwen te onderscheiden.

Contractual trust (Contractueel vertrouwen)

- Deze vorm is gebaseerd op de morele standaarden van eerlijkheid en 'je word houden'. Het berust op de verwachting dat de andere partij de afspraken (geschreven of ongeschreven) volledig honoreert. Contractueel vertrouwen is groter wanneer partijen meer vertrouwen op mondelinge afspraken. Morele standaarden zijn bij de partijen geïncorporeerd doormiddel van socialisatie en educatie.

Competence trust (Competentievertrouwen)

- In het geval van competentievertrouwen is er een verwachting dat de tegenpartij over de nodige technische en management competenties beschikt. Competentievertrouwen is groter wanneer er minder ex post inspecties zijn (door bijvoorbeeld kwaliteitsgaranties in het verleden gegeven)

Goodwill trust (Vertrouwen berust op bereidheid)

Vertrouwen berust op bereidheid is gebaseerd op de verwachtingen dat partijen een open engagement (commitment) hebben naar elkaar toe. Engagement is de bereidheid om meer te doen dan oorspronkelijk verwacht werd. In het geval van vertrouwen op basis van bereidheid,

zijn er geen expliciete zaken die vervuld moeten worden (contractueel vertrouwen) of vooropgestelde professionele standaarden waaraan moet worden voldaan (competentievertrouwen). Vertrouwelijk gedrag bestaat erin dat de kwetsbaarheid ten aanzien van de andere partij verhoogt. Gedeelde waarden en normen zijn een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor de ontwikkeling van goodwill vertrouwen. Wat nodig is, is een norm van open engagement en wederkerigheid.

Tabel 4: Is er een meerwaarde gecreëerd?

Deze meerwaarde kan multi-dimensioneel worden gedefinieerd:

Productperformantie:

- Kosten en opbrengsten
- Kwaliteit van de output
- Binnen tijdsbestek?
- Bereik van de vooropgestelde maatschappelijke doelstellingen
- Gebruik van innovatieve technieken geïnternaliseerd
- Gebruik van deze technieken verspreid naar andere trekkende zaken
- Mate van gemeenschappelijke ontwikkeling, kennisuitwisseling en effectieve samenwerking (organizational learning)

Procesperformantie en Regimeperformantie:

- Mate van opgebouwd vertrouwen
- Reputatie van publieke partner
- Naleving van de netwerkregels
- Gepercipieerde kwaliteit van het proces door de stakeholders
- Mate waarin verantwoording wordt afgelegd aan democratisch verkozen instituties en stakeholders
- Aantal actoren en capaciteiten binnen het netwerk
- Duur van het samenwerkingsverband
- Eensgezindheid over de te bereiken doelen

> 2.5. Fasen van PPS

Het conceptueel kader, dat hierboven uiteen gezet werd, zal toegepast worden binnen de vier fasen van een PPS die door het Kenniscentrum PPS worden herkent. Deze fasen zijn de initiatieffase, de publieke structureringsfase, de selectiefase en de uitvoeringsfase.

> 2.5.1. *De initiatieffase*

De initiatieffase is de eerste fase van een PPS-proces en heeft tot doel een concrete project en een formule voor de realisatie van een project te bepalen. Pas als voldoende informatie beschikbaar is over de inhoud van het project en van de beoogde doelstellingen ervan, kan een mogelijk PPS-scenario uitgewerkt worden. Deze fase wordt afgerond met een *formele beslissing* binnen de bevoegde instantie.

> 2.5.2. *De publieke structureringsfase*

In de tweede fase is het belangrijk om het project waarvan in de vorige fase de grote lijnen zijn vastgelegd, verder te structureren. In veel gevallen zijn in deze fase ook andere publieke partijen betrokken naast de projecteigenaar of het eigen bestuur. Hierbij denken we aan de administratie ruimtelijke ordening, eventueel subsidiërende overheden, of zelfs onrechtstreeks betrokken overheidsdiensten. Het is belangrijk alle relevante publieke actoren ten laatste in deze fase te betrekken bij het voorliggend project.

> 2.5.3. *De selectiefase*

In de selectiefase van het PPS-proces wordt de procedure om de private partij te zoeken doorlopen, met als uiteindelijk doel te komen tot de keuze van de meest geschikte private PPS-partner(s).

> 2.5.4. *De uitvoeringsfase*

De uitvoeringsfase in het PPS-proces komt neer op het daadwerkelijk in de praktijk omzetten en managen van de publiek- private samenwerking in combinatie met de feitelijke realisatie van het project. Bij de klassieke DBFMO-contracttypes kan men de uitvoeringsfase opsplitsen in de bouwfase en de exploitatie of onderhoudsfase.

3. Case I: Dommelslag

> 3.1. Achtergrond

Overpelt en Neerpelt zijn twee naburige Noord-Limburgse gemeenten die voorzien waren om tijdens de grote fusiegolf van 1977 samengevoegd te worden tot één gemeente. Door plaatselijk protest mislukte deze fusie. Een aantal prominente "*peltenaren*" zien het niet samenvoegen van de twee gemeenten op de dag van vandaag nog altijd als een gemiste kans.

Steekkaart Overpelt <ul style="list-style-type: none">- 13 435 inwoners- Begroting: +/- € 21,5 miljoen (2008)<ul style="list-style-type: none">- Sport: +/- € 1,3 miljoen (2008) waarvan ongeveer € 500 000 gaat naar Dommelslag- CD&V-SP.a coalitie (gedurende gans het project)<ul style="list-style-type: none">- CD&V levert de burgemeester
Steekkaart Neerpelt <p>16 117 inwoners</p> <p>Begroting: +/- 22,5 miljoen € (2007)</p> <ul style="list-style-type: none">- Sport: +/- 1 miljoen € (2007) waarvan ongeveer de helft naar Dommelslag gaat- CD&V -SP.a-coalitie (gedurende gans het project)<ul style="list-style-type: none">- CD&V levert de burgemeester

Neerpelt en Overpelt beslisten in 1997 om samen een intergemeentelijk zwembad op te richten (jaarverslag CVBA Pelt, 2000). Dit zwembad, dat de naam Dommelslag mee kreeg, opende in 2003 de deuren en is het eerste zwembad in België dat door middel van een publiek-private samenwerking werd gebouwd en geëxploiteerd. 5 jaar later blijkt deze formule te werken en heeft het door haar succes verschillende gemeenten geïnspireerd om bij de oprichting van een gemeentelijk zwembad het pad van publiek-private samenwerking te bewandelen.

In de volgende hoofdstukken proberen we de weg die is afgelegd te reconstrueren volgens de 4 gangbare fases binnen een PPS: Initiatieffase, Publieke structureringfase, Partnerschapkeuze en de uitvoeringsfase.

> 3.2. Initiatieffase

De eerste fase van het PPS-proces heeft tot doel een concreet project en een formule voor de realisatie van dit project, door middel van een publiek-private samenwerking, te bepalen.

Pas als er voldoende informatie beschikbaar is over de inhoud van het project en van de beoogde doelstellingen ervan (bv. door het voeren van haalbaarheidsstudies, bezoeken van gelijkaardige projecten,...), kan een mogelijk PPS-scenario uitgewerkt worden.

Uiteindelijk wordt deze fase afgerond met een formele beslissing binnen de bevoegde instantie zoals bv. het College van Burgemeester en Schepenen (Kenniscentrum PPS, 2009).

> 3.2.1. Verloop

Chronologie (augustus 1996-mei 1999)	
27-08-1996	sluiting zwembad Overpelt (stabiliteitsprobleem)
Sept. 1996 - febr.1997	Haalbaarheidsstudie Overpelt: zowel intern als extern door studie bureau A.S.R.
30-06-1997	Beslissing bouw intercommunaal zwembad, studie A.S.R. wordt bijgestuurd
Sept. 1997- mei 1999	Oprichting intergemeentelijke werkgroep: onderzoek naar mogelijke aanbestedingsvormen

In augustus 1996 sloot het oude zwembad van Overpelt, dat via een gemeentelijke VZW werd uitgebaat, zijn deuren uit veiligheidsoverwegingen. De constructie was aangetast en het bad voldeed

niet meer aan de VLAREM II-normen⁷. Van de ene dag op de andere zaten de Overpeltse bevolking en zwemclubs zonder zwembad. De kosten om het zwembad te renoveren liepen zodanig hoog op, dat de bouw van een nieuw zwembad overwogen werd.

Intern werd de opdracht gegeven voor een haalbaarheidsstudie over de bouw van een nieuw gemeentelijk zwembad. Hieruit bleek dat de gemeente Overpelt best kon opteren voor een nieuw zwembad volgens een tweebaden-concept met een competitiebad en een oefenbad (Interview 1, 2008). Aan het extern adviesbureau A.S.R. werd gevraagd om deze studie nog eens over te doen zodat men ook over onafhankelijke gegevens beschikte.

Druk vanuit de zwemclubs

Vanuit de Overpeltse clubs werd druk uitgeoefend om snel werk te maken van een nieuw zwembad. De gemeente Overpelt had begrip voor de clubs, maar wenste de bestelde haalbaarheidsstudie af te wachten. Gaf deze een negatief advies, dan zou er geen zwembad komen.

Overpeltse Zwemvereniging dreigt kopje onder te gaan - «Wij hebben water nodig»

OVERPELT - De Overpeltse Zwemvereniging (OZV) dreigt kopje onder te gaan. Sinds de sluiting van het gemeentelijk zwembad 'Het Pelterke' in september '96, moet de Limburgse topclub noodgedwongen uitwijken naar het competitiebad van 'Molenheide' in Houthalen-Helchteren. «Ons ledenaantal liep in amper één jaar tijd al terug van 400 naar 200 en ook onze financiële reserves raken stilaan uitgeput,» schuddebolt OZV-hoofdtrainer Claes. «Wij hebben dringend water nodig. En naast de zwemclubs en scholen is ook de gewone burger gebaat bij een zwembad in Overpelt.»

RoMe, 17 juni 1997, Belang van Limburg

⁷ Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning. VLAREM II is in hoofdzaak een uitvoeringsbesluit van het Milieuvergunningsdecreet en de hoofdbrok van het besluit betreft milieuvorwaarden voor ingedeelde inrichtingen.

Op dat moment kampte Neerpelt ook met zwembadproblemen. Neerpelt had daarentegen geen eigen gemeentelijk zwembad, maar gaf jaarlijks een subsidie van 1 miljoen BEF aan de VZW Neerpelt Zwem- en Sportcentrum⁸, dat het zwembad, verbonden aan het St. Hubertuscollege, uitbaatte (Interview 5, 2008). Ook dit zwembad was dringend aan renovatie toe. Een studie wees uit dat hier een prijskaartje van 54 miljoen BEF aan vast zou hangen (Theeuwen, BvL, 1997).

Kengetallen oude zwembaden

Overpelt:

<i>wateroppervlakte:</i>	270 m ²
<i>voorzieningen</i>	:wedstrijdbad 10 x 25 meter instructiebad 5 x 4 meter geen recreatieve voorzieningen cafeteria
<i>gebouwd in:</i>	1970
<i>bezoekers:</i>	75.000 zwembeurten/jaar voornamelijk school- en clubzwemmers
<i>uitbating:</i>	vzw sportcentrum Overpelt (gemeentelijke vzw)
<i>Sluitingsdatum:</i>	augustus 1996 wegens stabiliteitsproblemen aan het dak

Neerpelt:

<i>wateroppervlakte:</i>	250 m ²
<i>voorzieningen:</i>	wedstrijdbad 10 x 25 meter geen recreatieve voorzieningen cafeteria
<i>gebouwd in:</i>	1970
<i>bezoekers:</i>	67.000 zwembeurten/jaar voornamelijk school- en clubzwemmers
<i>uitbating:</i>	vzw Neerpelt zwem- en sportcentrum (college, gemeente)
<i>Sluitingsdatum:</i>	was nog steeds open ten tijde van de PPS-procedure, zware verbouwingswerken drongen zich op omwille van Vlarem II;

⁸ De gemeente Neerpelt was ook vertegenwoordigd in deze VZW

De toenmalige burgemeester van Neerpelt zocht contact met de burgemeester van Overpelt met de vraag of men niet samen een zwembad zou kunnen of moeten oprichten. Beide burgemeesters vonden elkaar en er werd besloten om voluit voor een gezamenlijk zwembad te gaan. Dit toont aan dat er goede politieke relaties bestonden tussen beide gemeenten (zie punt 3.2.4.3.). Deze beslissing kwam echter vooral bij de Neerpeltse bevolking als een verrassing aan omdat de plannen voor renovatie van het oude zwembad heel concreet waren geworden (Paul Theeuwen, 5 juni 1997). De studie van A.S.R. werd dan ook in die richting bijgestuurd en werd in december 1997 afgeleverd.

Besluit van A.S.R.

In het rapport van A.S.R. werd een zwembad voor 250 000 zwembeurten per jaar voorgesteld. Ook werd er vooropgesteld dat de exploitatie zou gebeuren volgens een concessie aan een VZW. Deze VZW zou bestuurd worden door afgevaardigden uit beide gemeentes, de scholen en de sportclubs.

De studie schoof een tweebadenconcept (25m-bad en een familiaal instructie-/recreatiebad) naar voor als minst verlieslatend. De initiële investering zou 150 miljoen BEF bedragen en het jaarlijkse exploitatieverlies werd geschat op 14,2 miljoen BEF. (Haalbaarheidsstudie A.S.R., 1998)

Op dat moment was er nog geen sprake van publiek-private samenwerking.

Vervolgens werd er een intergemeentelijke werkgroep⁹ opgericht, die als taak had de verdere samenwerking voor te bereiden. Deze werkgroep was een preconstitutioneel orgaan ter oprichting van de toekomstige intercommunale Pelt. Hierin bespraken ze de resultaten van de haalbaarheidsstudie en de mogelijke aanbestedings- en uitbatingsvormen voor het nieuwe zwembad: de vzw-structuur, het gemeentebedrijf, de

⁹ In deze werkgroep zetelde voor elke gemeente: De burgemeester, twee schepenen (sport en openbare werken), een raadslid uit de meerderheid, de gemeentesecretaris en sportfunctionaris.

concessie openbare werken, de interne of externe verzelfstandiging (Bourgonjon, Ducatteeuw en Theirssen, 2004).

Succesfactor 1: *Beschouw PPS niet noodzakelijk als de beste manier om een project uit te voeren*¹⁰

Met deze werkgroep werden een aantal zwembaden bezocht die overeenstemden met de genoemde uitbatingsvormen en werd er met twee Nederlandse firma's gesproken die gemeentelijke zwembaden als private groep exploiteerden. Uit deze marktverkenning bleek dat de private exploitanten zo vroeg mogelijk en het liefst al bij het ontwerp, wensten betrokken te worden. Anders zou het gevaar dreigen dat er een zwembad wordt ontworpen dat niet in de bedrijfsfilosofie van de exploitant past (Interview 1, 2008).

"We zijn gaan praten met Sportfondsen, ze zijn hier geweest en die hebben de opmerking gemaakt dat wanneer je er aan denkt om privaat te gaan, je de exploitant best van bij het begin betrekt. Want anders gaat men iets zetten waar de exploitant niet in gelooft. Hij zal nog wel exploiteren, maar zijn prijs zal anders zijn. En dat is een van de eerste keren dat dit ter sprake kwam." (Citaat 1, 2008)

Succesfactor 2: *Overweeg om de private sector te betrekken via marktconsultatie of marktverkenning*¹¹

Er werd dan ook beslist om naast de bouw van het zwembad ook het ontwerp en de exploitatie in het project te betrekken.

"Dat was de conclusie: om te gaan voor PPS - wat toen een heel nieuw woord was" (Citaat 2, 2008)

¹⁰ Van Garsse & Verhoest, 2008

¹¹ Van Garsse, Theissens, De Muyter, 2008; Blijsterveld, 2006

> 3.2.2. *Capaciteit van de overheid*

Overpelt had sinds 1970 een eigen zwembad dat ze ook zelf uitbaatte. Door deze ervaring wisten zij wat het inhield en wat het kostte om een zwembad te exploiteren. Op basis van deze sectorale expertise werd een eerste interne haalbaarheidsstudie gevoerd naar de bouw en exploitatie van een nieuw gemeentelijk zwembad.

Toch werd er niet volledig op de eigen capaciteit vertrouwd, men besliste om de haalbaarheidsstudie over te laten doen door een **extern adviesbureau**.

De gemeente Neerpelt daarentegen, had geen eigen gemeentelijk zwembad. Zij betaalden elk jaar 1 miljoen BEF aan subsidie zodat zwemclubs en scholen aan een voordelig tarief konden zwemmen in het lokale zwembad dat verbonden was aan het St-Hubertuscollege. (Citaat 3, 2008)

Het informele contact tussen de twee burgemeesters bracht de piste van een intercommunaal zwembad op het voorplan. Feit dat beide burgervaders tot dezelfde politieke familie behoorden en er in beide gemeenten met **eenzelfde coalitie** werd bestuurd, maakte het makkelijker om dit pad te bewandelen (Interview 2, 2008).

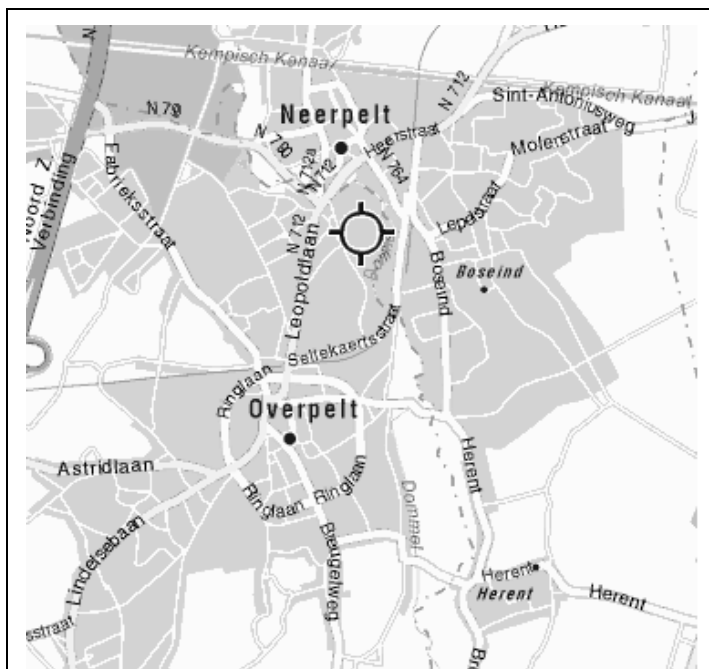
Eenmaal deze weg ingeslagen, bleek het een voordeel dat beide gemeenten relatief klein waren en van dezelfde omvang. Dit kwam de **flexibiliteit** ten goede omdat er zo een korte en directe sturingsrelatie kon ontstaan met weinig informatieasymmetrie:

"[...] dat waren drie beleidsmannen van beide gemeenten en twee ambtenaren, dus alles kort op mekaar. De opmerking van de stad Antwerpen was, dit is bij ons zo niet mogelijk want de prioriteiten van de dienst sport en openbare werken liggen zo ver uit mekaar. Dat was wel een voordeel. Die hechte structuur is er nog steeds, wat de slagkracht van het project ten goede komt, Het ging vooruit. We moesten niet ettelijke keren terugkoppelen." (Citaat 4, 2008)

Succesfactor 3: *Betrek alle relevante actoren en zorg voor een hechte structuur (bv. projectgroep)*

Indien de twee gemeenten samen het zwembad zouden bouwen, rees het probleem waar dit zwembad zou worden ingepland. Dit probleem kon snel worden opgelost door de beschikbaarheid van een **strategisch gelegen en braakliggend terrein** op het grondgebied van Overpelt. Deze gronden waren weliswaar nog geen eigendom van de gemeente, maar het zou geen probleem vormen om deze in eigendom te verwerven.

Figuur 3: Ligging Dommelslag



Ligging van het toekomstige zwembad

De vraag waar het zwembad zou worden ingepland indien het een intercommunaal zwembad zou worden, was een van de grootste hindernissen die genomen moest worden.

Beide oude zwembaden lagen vlakbij de respectievelijke dorpskernen. Als men deze twee zwembaden wou vervangen door een intercommunaal zwembad moest men een goed compromis bereiken waar beide partijen zich in zouden kunnen vinden. Dit compromis werd snel gevonden in het terrein "De Peelt", een strategisch gelegen gebied tussen beide gemeenten. Dit terrein lag op enkele honderden meters van het centrum van Neerpelt, maar toch op het grondgebied van Overpelt.

Het feit dat het zwembad dicht bij het centrum van Neerpelt lag dan bij dat van Overpelt, was mogelijk een reden om de Neerpeltse achterban mee te krijgen (Interview 6, 2008)

Bij de gemeenten was er ook een **open blik** op de wijde omgeving en de ontwikkelingen op de markt aanwezig. De toenmalige sportfunctionaris van de gemeente Overpelt speelde hierin een sleutelrol:

"We zitten hier dicht bij de Nederlandse grens zitten. Daar hebben ze al langer de gewoonte om een zwembadexploitatie aan de privé te geven. En ik heb nogal de neiging om ook die kant eens uit te kijken en die hebben we dan ook meegenomen in het verhaal."
(Citaat 5, 2008)

Deze oriëntatie op Nederland is erg belangrijk **inspiratiebron** gebleken om tot de PPS-piste te komen.

Tot slot werd de intergemeentelijk werkgroep zo samengesteld dat verschillende **capaciteiten** binnen de gemeenten **gebunde** werden. Zo waren de volgende actoren betrokken: de burgemeesters als trekkers van de samenwerking, de bevoegde schepenen van sport, de beide gemeentesecretarissen met een juridische achtergrond, de sportfunctionarissen en uit elke gemeente een raadslid omwille van hun bijzondere expertise. (Interview 2, 2008)

Tabel 5: Samenvatting capaciteit van de overheid

<p><u>Macro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Naburigheid van Nederland waar men al enige ervaring had met publiek-private samenwerkingsvormen <p><u>Micro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Ervaring in de exploitatie van een gemeentelijk zwembad (Overpelt)- Open blik op de omgeving + lerend vermogen- Kleine gemeenten die snel kunnen anticiperen- Werkgroep: afvaardigen van mensen met een sterk mandaat- Overeenstemming m.b.t. het gemeenschappelijk doel- Ambtelijke kwaliteit: sportfunctionaris (Overpelt), Gemeentesecretarissen (Overpelt, Neerpelt)- Aanwezigheid van strategisch gelegen grond- In beide gemeenten dezelfde politieke families in de coalitie- Aantrekken van externe expertise (haalbaarheidsstudie)
--

> 3.2.3. *Sturing*

Twee jaar na sluiting van het Overpeltse zwembad, diende zich in Neerpelt grote investeringen aan om het lokale zwembad te laten voldoen aan VLAREM II. Op het moment dat men bij Overpelt een tweede, ditmaal externe, haalbaarheidsstudie had besteld, zocht de Neerpeltse burgemeester **informeel contact** met zijn Overpeltse ambtsgenoot.

In de achtergrond werd sterk **druk uitgeoefend** door de verschillende zwemclubs die hun ledenaantal drastisch zagen slinken.

De twee burgervaders vonden elkaar in het idee om een intercommunaal zwembad te bouwen. Deze beslissing werd in beide Colleges van Burgemeester en Schepenen bekrachtigd. Studiebureau A.S.R. diende hun haalbaarheidsstudie aan te passen aan deze nieuwe situatie.

Er werd een werkgroep opgericht die de oprichting van een intercommunale moest voorbereiden. Omdat dit preconstitutioneel orgaan geen

beslissingsbevoegdheid kreeg, kwam het aan de respectievelijke schepencolleges toe de leden aan te duiden en dit met eenparigheid van stemmen (Uittreksel beraadslagingen schepencollege Neerpelt-Overpelt).

Tabel 6: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing

<p><u>Tussen de gemeenten:</u></p> <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Veelvuldig contact</i>: informeel contact tussen de burgemeesters van Overpelt en Neerpelt. Hier wordt het idee van een intercommunaal zwembad ontwikkeld.- <i>Samenwerkingsprocedures</i>: werkgroep: hier worden de verschillende uitbatingsmogelijkheden besproken- <i>Visitaties</i>: werkgroep : gezamenlijke werkbezoeken aan Nederlandse zwembaden <p><u>Binnen de gemeente:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Ex ante machtiging- en goedkeuring</i>: College van Burgemeester en Schepenen richt een werkgroep op met een voorbereidingsopdracht: oprichting intercommunale, intercommunaal zwembad <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Sturing via personen</i>: Binnen de meerderheid wordt vanuit de burgemeesters het idee van een intercommunaal zwembad verspreid- <i>Externe druk</i>: zwemclubs hebben nood aan een nieuw zwembad en voeren de druk op

> 3.2.4. Prestaties

> 3.2.4.1. Productperformantie

In deze eerste fase werden twee haalbaarheidsstudies uitgevoerd. De eerste haalbaarheidsstudie werd gevoerd rond de bouw en exploitatie van een gemeentelijk zwembad voor Overpelt. Toen het duidelijk werd dat de gemeenten Overpelt en Neerpelt hun krachten zouden bundelen voor het

realiseren van een intercommunaal zwembad, werd de tweede haalbaarheidsstudie in die richting aangepast.

Een **plan van aanpak** werd opgesteld. Er werd een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van beide gemeenten. Deze werkgroep had als opdracht:

- de resultaten van de extern opgemaakte haalbaarheidsstudie analyseren;
- onderzoek voeren naar mogelijke uitbestedingsvormen;
- onderzoek naar uitbatingsvormen in Nederland;
- het bekijken van de opties: zelf doen of PPS.

Deze werkgroep vormde tevens de preconstituante van de op te richten Intercommunale Pelt. Met het oog op de mogelijke **schaalvoordelen** ging ook meer en meer in de richting van een **driebaden-concept** denken. Als twee gemeenten samenwerken, zo was de redenering, zou de uitkomst groter moeten zijn dan wanneer die twee gemeenten diezelfde middelen elk in een eigen project zouden steken.

“Waar wij eerst dachten aan een tweebaden-concept (doelgroepenbad en een wedstrijdbad), als je het dan met twee doet, ga je meer in de richting van een driebaden zwembad denken, waar dus ook het recreatieve element aanwezig is. Dit onder het motto 1+1 moet 3 zijn, want anders hadden we het evengoed op ons eentje kunnen doen.” (Citaat 6, 2008)

> 3.2.4.2. *Procesperformantie*

Legitimiteit. In beide gemeenten werd men geconfronteerd met een verouderde zwembadinfrastructuur. Door de sluiting van het zwembad in Overpelt, kwamen de Overpeltse zwemclubs in de problemen. Wat betreft de **informele legitimiteit** was de druk om iets aan deze situatie te doen reëel. Elke partij binnen de gemeenten was er van overtuigd dat er een nieuw zwembad moest komen. De meningen waren echter verdeeld of dit zwembad in samenwerking met een andere gemeente moest worden opgericht.

Uiteenlopende reacties op plannen intergemeentelijk zwembad

Vooraf in Neerpelt waren de reacties minder positief op de plannen voor de oprichting van een intergemeentelijk zwembad. Enkele reacties die in 1997 door het Belang van Limburg werden opgetekend:

Yvo Vanlessen, directeur van het Sint-Hubertuscollege en voorzitter van de vzw Neerpelt Zwem- en Sportcentrum:

"We hebben een jaar aan ons dossier gewerkt (renovatie van het Neerpeltse zwembad) en twee weken geleden vangen we de eerste geruchten op over een nieuw zwembad. Daar heb ik het moeilijk mee, maar ja: wie betaalt mag spreken."

Voor Micheline Verhaeren van de Neerpeltse Zwemclub maakt het niet zoveel verschil waar haar 65 zwemmertjes terecht kunnen.

De VLD van Neerpelt reageerde enthousiast. Met een persmededeling liet de partij weten dat zij een jaar eerder al het voorstel hadden gelanceerd om, op het vlak van een zwembad, tot een samenwerkingsverband te komen met Overpelt.

Positiever waren de geluiden ook bij de Overpeltse duik- en zwemclubs. Materiaalmeester Noud Van Vugt van duikclub Atlanta NOS vond het nieuws 'fantastisch', voor hem kon het niet snel genoeg gaan. *"Nu wekelijks met al ons materiaal naar Budel trekken, is ook geen lachertje."*

Bron: P.T. (5 juli 1997). Uiteenlopende reacties op plannen intercommunaal zwembad. BvL

Verder was de ligging van het toekomstige zwembad geen evidentie. Elke gemeente voor zich had dit graag op haar grondgebied gezien. Door de beschikbaarheid van een strategisch gelegen grond kon echter een voor iedereen bevredigend compromis gevonden worden.

Na het informele contact tussen de burgemeesters van Neerpelt en Overpelt, werd het idee in beide gemeenten verspreid. Vanuit beide colleges werd een mandaat (**formele legitimiteit**) gegeven aan een intergemeentelijke werkgroep om het dossier voor te bereiden.

Instemming. In dit prille stadium van het project lagen nog heel wat essentiële vragen open. Het is duidelijk dat er een oplossing moest komen voor de gebrekkige zwembadfaciliteiten in beide gemeenten, maar hoe die

oplossing er uit zal zien is in deze fase nog een groot vraagstuk. Al vrij snel werd duidelijk dat beide gemeenten voor een intergemeentelijk zwembad zouden gaan. Dit bracht de vraag met zich mee waar dit zwembad gelegen moest zijn. Ook over de wijze van exploitatie moest overeenstemming gevonden worden.

Over de ligging van het toekomstige zwembad, werd op **hoog politiek niveau onderhandeld**. De wijze van exploitatie werd op een **technocratische** manier onderzocht in een werkgroep. De beslissing om met beide gemeenten een zwembad te bouwen en te exploiteren werd **top-down** gestuurd door beide burgemeesters.

> 3.2.4.3. *Regimeperformantie*

Lidmaatschap. In de initiatieffase is het **aantal betrokken actoren** nog **klein**. Het initiatief komt vanuit beide burgemeesters. Vanuit politieke hoek worden enkel de meerderheidspartijen betrokken (en dan vooral de bevoegde schepenen) bij de eerste verkenning van het project. In de werkgroepen zetelen verder nog de sectorambtenaren (sportfunctionarissen) en topambtenaren (secretarissen).

Relationele kwaliteit. Overpelt en Neerpelt hadden het voordeel dat de **actoren** in deze fase **elkaar reeds goed kenden**. Dit heeft voor een groot stuk te maken met de kleinschaligheid van beide gemeenten. Deze voorgeschiedenis maakte het makkelijker om met elkaar samen te werken in de werkgroep. (Interview 1, 2008)

Succesfactor 4: *Schenk nadrukkelijk aandacht aan informele aspecten*¹²

¹² Een leerervaring van veel gemeenten is dat voor een succesvolle samenwerking er nadrukkelijk aandacht dient uit te gaan naar **informele aspecten**. Daarbij kan men denken aan bijvoorbeeld zaken als de organisatie van excursies, werkbezoeken, drink, enzovoort. Het is van groot belang dat bestuurders maar ook ambtenaren elkaar ook in een meer informele sfeer ontmoeten en niet alleen maar “aan de onderhandelingstafel”. Het succes van de samenwerking staat of valt immers ook met vertrouwen in elkaar hebben en de wil om samen te werken. Informele bijeenkomsten kunnen hier in positieve zin aan bijdragen. Ministerie van Economische Zaken, 2004

> 3.3. Publieke structureringsfase

De tweede fase van het PPS-proces bestaat uit het verder bediscussiëren, structureren en definiëren van het project.

In vele gevallen zijn hier ook andere publieke partijen bij betrokken dan de projecteigenaar of het eigen bestuur. Het is belangrijk alle relevante publieke actoren ten laatste in deze fase te betrekken in het voorliggend project. Deze fase wordt dan ook wel eens de 'publiek-publieke afstemmingsfase' genoemd. Ook het betrekken van andere actoren, zoals adviesraden, bewoners, eindgebruikers, hoort thuis in deze fase. In deze fase is het belangrijk om het project waarvan in de vorige fase de grote lijnen zijn vastgelegd, verder te structureren (Kenniscentrum PPS, 2009).

Deze fase resulteert in een concreet projectdossier/lastenboek dat zal dienst doen als basisdocument om later de private partij te selecteren.

> 3.3.1. *Verloop*

Chronologie (juni 1999-januari 2000)	
02-06-1999	Oprichting intercommunale Pelt (CVBA) Beslissing raad van bestuur van de CVBA Pelt: gebruik concessie openbare werken
23-12-1999	Aankoop gronden

In 1999 werd een intercommunale opgericht, de CVBA Pelt met als opdracht kandidaten te zoeken voor de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad. Hierin zetelen enkele beleidsmensen aangevuld met een ambtenaar die de rol van secretaris op zich nam.

De intercommunale Pelt CVBA

De Intercommunale Pelt bestond bij oprichting uit een voorzitter, ondervoorzitter, secretaris en vier bestuurders. De leden werden voorgedragen door de colleges en aangeduid door de gemeenteraden. Beide gemeenten hadden een participatie van 50% en als gevolg werd ook de raad van bestuur paritair samengesteld. De Neerpeltse schepen van sport werd als eerste voorzitter van de Intercommunale

aangeduid, de sportschepen van Overpelt de eerste ondervoorzitter. Elke drie jaar wordt dit gealterneerd. Verder werden er van elke gemeenteraad twee leden uit de meerderheid afgevaardigd. De toenmalige wetgeving rond intercommunales, verplichtte de gemeenten nog niet om oppositieleiden in de raad van bestuur op te nemen. Het secretariaat werd tenslotte toevertrouwd aan de sportfunctionaris (en latere diensthoofd Vrijetijd) van de gemeente Overpelt, dit omwille van zijn trekkersrol en nauwe betrokkenheid vanaf de start van het project.

Succesfactor 5: *Stel middelen beschikbaar*¹³

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat beide gemeenten elk 80 miljoen BEF (2 miljoen €) kapitaal zou voorzien aan de CVBA Pelt (SH, 1999). Door de mogelijkheid van alternatieve financiering via een PPS, was dergelijke kapitaalinjectie niet meer nodig maar was een statuutwijziging wel noodzakelijk. Dit was niet naar de zin van de VLD-fractie in Neerpelt die deel uitmaakte van de oppositie. Bij de stemming in de gemeenteraad stemden zij tegen de statuutwijziging en verlieten vervolgens de gemeenteraad.

“Niet alleen wij, maar de gehele gemeenteraad wordt buitenspel gezet” (Stijn Philippe in Het Nieuwsblad, 1999)

Het was niet zozeer de statuutwijziging die hun dwars lag, maar wel de gesloten werkwijze van het college.

VLD Neerpelt uit kritiek op de werkwijze van de gemeenten

Wanneer het College aan de gemeenteraad van Neerpelt vraagt om principesbeslissing te nemen, komt er zware kritiek uit de hoek van de VLD-fractie.

“Als oppositiegroep hebben wij niets tegen de bouw van het zwembad, maar het CVP-SP-schepencollege vraagt aan de raad een principesbeslissing te nemen, daar waar beide gemeenten alle stukken blijkbaar al getekend

¹³ Ministerie van Economische Zaken, 2004

hebben. De oppositie is hier voor schut gezet. Alles wat we over het zwembad weten, hebben we uit de krant"

Later, op het moment dat de hoger vermelde statuutwijziging werd aangevraagd, laaide de discussies over het te bouwen intercommunale zwembad 'Pelt' weer op. In de oorspronkelijke statuten was voorzien dat beide gemeenten een bedrag van 160 miljoen zouden inbrengen. Elke gemeente zou daarvan de helft betalen. Door het idee van de alternatieve financiering werd dit niet meer nodig geacht. De VLD-fractie:

"Men vraagt de raden een kapitaalsverlaging goed te keuren omdat wordt overgeschakeld naar een leasing. Verder geen nieuws"

Bron: BvL, 1999

De statuutwijziging werd meerderheid-oppositie goedgekeurd, dit betekende de definitieve keuze voor een PPS-verhaal.

De keuze voor PPS was gebaseerd op een aantal verwachte voordelen

- een efficiënter beheer (kwaliteit, personeelsbeleid, dienstverlening)
- kan/zal vlugger inspelen op nieuwe markttrends
- exploitatie gebeurt voor de gemeentes voor een vast (geïndexeerd) bedrag per jaar
- gemeentelijke tussenkomst in de investering is beperkt tot de kerntaken (scholen en clubs). Recreatieve extra's zullen aanvullend door de privé gebeuren (terugverdieneffect)
- exploitatieproblemen (bouwkundig, personeelsbeleid) zijn voor de exploitant.

Bron: Vlaams Tijdschrift voor Sportbeheer 2001 • nr. 163, Een overzicht van de wettelijke voor- en nadelen, Jean-Marie Geurden en Driek ten Haaf, PP 59-65

Succesfactor 6: *Neem niet enkel financiële elementen mee in rekening bij het bepalen van de meerwaarde van een PPS-project*¹⁴

¹⁴ Kies nooit PPS louter op basis van financieringsoverwegingen. Dit hypothekeert op voorhand de slaagkansen van de samenwerking door de te grote afhankelijkheid van de mogelijke private partner en de te eenzijdige benadering van het project. Onderzoek naast de

Na een grondige analyse, ondersteund door een extern advocatenbureau, werd een *concessie van openbare werken* gekozen als beste rechtsfiguur voor dit project. In artikel 24 van de wet van 24 december 1993¹⁵ wordt onder een concessie van openbare werken verstaan:

“[...]de schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel door dewelke een in artikel 4, §1 en §2, 1° tot 8° en 10°, bedoelde aanbestedende overheid aan een ander privaatrechterlijk of publiekrechtelijk persoon, de concessiehouder genoemd, het recht toekent om de werken of het werk uit te baten, zo nodig vergezeld van een prijs, waarvoor de concessiehouder hetzij de verbintenissen aangaande de uitvoering van de werken, hetzij gezamenlijk de conceptie en de uitvoering ervan op zich te nemen, hetzij ze te doen uitvoeren met eender welk middel”

Een concessie van openbare werken is met andere woorden een overeenkomst waarbij de concessiehouder zich verbindt om bepaalde werken uit te voeren, en de aanbestedende overheid hem het recht toekent om, gedurende een bepaalde termijn, de werken uit te baten tegen een bepaalde prijs. De concessie van openbare werken moet wel bekend gemaakt worden via de normale bekendmakingsregels, maar is niet onderworpen aan de klassieke gunningsprocedures. Het **voordeel** van deze formule bestaat in de grote **onderhandelingsruimte** dewelke toelaat de verschillende modaliteiten te bespreken (Van Hyfte, 2008)

Gezien de complexiteit van het project werd gebruik gemaakt van de **onderhandelingsprocedure**¹⁶. Deze procedure kan gebruikt worden

eventuele financiële meerwaarde van PPS voor het project, ook de mogelijke maatschappelijke en de operationele meerwaarde. (Vlaams Kenniscentrum PPS, 2009b)

¹⁵ Wet betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

¹⁶ Bij een onderhandelingsprocedure met bekendmaking wordt de opdracht gegund ofwel op basis van één enkel criterium, nl. de prijs, ofwel op basis van diverse gunningscriteria. Ze omvat 2 fasen : (1) de aanbestedende overheid is verplicht een aankondiging bekend te maken. Hierin vermeldt ze de financiële, economische en technische minimumeisen waaraan de belangstellende ondernemingen moeten voldoen en de uiterste

wanneer men in de onmogelijkheid verkeert om een volledig inzicht te bekomen in de uit te voeren werken of diensten en het derhalve onmogelijk is om op voorhand een globale prijs¹⁷ vast te stellen (Vermandere, 1997; wet op de overheidsopdrachten).

"Ik heb hen in een eerste advies op weg gezet om, binnen de wet op de overheidsopdrachten, te gaan voor een onderhandelingsprocedure en niet voor een aanbesteding of een offerteaanvraag. Dit omdat je in een PPS, wat een moeilijke oefening is waarin je publiek en privaat moet verzoenen en een evenwicht moet zoeken tussen de publieke en de private aspecten." (Citaat 7, 2008)

Succesfactor 7: PPS is maatwerk. Kies de juiste formule voor uw project¹⁸

Voor de uitwerking van het bestek werd inspiratie gezocht bij bestekken van eerdere PPS-projecten, weliswaar in andere domeinen (bv. stadsontwikkeling Genk) en werd er beroep gedaan op een extern

ontvangstdatum voor de aanvragen tot deelneming. (2) In een tweede fase verzoekt de aanbestedende overheid hen tegen een bepaalde datum een offerte in te dienen.

¹⁷ Voor gunningen die resulteren in een uitgave die meer dan 5.500 euro beloopt(excl. BTW), dient het bestuur - indien mogelijk - steeds de concurrentie te raadplegen. De wetgever beperkte daarbij strikt de uitzonderingsmogelijkheden (15) waarbij volgens de onderhandelingsprocedure kan gehandeld worden, nl. :

* 6 algemene gevallen (zowel voor aannemingen van werken, leveringen als diensten) en 5 specifieke gevallen (voor bepaalde opdrachten) waarin onderhands mag worden gehandeld zonder naleving van enige bekendmakingregel (Wet 24/12/1993 ,art. 17. §2

* 1 algemeen geval en 3 specifieke gevallen waarvoor de naleving van de bij KB van 8/1/1996 bepaalde bekendmakingregels voorgeschreven is (en dus een oproep tot kandidaten verplicht is, zoals voor beperkte procedures) (Wet 24/12/1993, art.17. §3)

¹⁸ Voor elk project dient de beste formule te worden nagegaan in functie van:

- De concrete omstandigheden (wie is eigenaar van wat en wie brengt wat in?)
- De concrete behoeften: is het een project dat uitsluitend bestemd voor de overheid, dan wel voor privé-doeleinden, of is een project van gemengd gebruik? (Van Hyfte, 2008)

advocatenbureau met expertise in PPS-aangelegenheden (Archief CVBA Pelt).

Succesfactor 8: *Betrek tijdig andere partijen en belanghebbenden bij de beleidsvorming*¹⁹

Tegelijkertijd werden de watersportclubs bevroegd om hun wensen kenbaar te maken met betrekking tot een minimaal bouwprogramma. De leden van de CVBA Pelt trachtten, naar eigen zeggen, zoveel mogelijk met deze input rekening te houden, dit bleek niet altijd even gemakkelijk. Over de betrokkenheid van de belangengroepen:

"[...] nu dat is allemaal relatief, want als je aan een zwemclub vraagt welk zwembad ze willen, willen ze allemaal een olympisch 50 meter bad. Als je aan de duikers vraagt, moet dat zwembad 8 meter diep zijn. Je moet dan toch zoeken naar een compromis. Ja, dat is dan toch een keuze die het beleid moet maken, wat doe je met het belastingsgeld op de best mogelijke manier." (Citaat 8,2008)

Succesfactor 9: *zorg voor een goede communicatie met de belanghebbenden en zorg eventueel voor inspraak*²⁰

Deze afweging resulteerde in een verplicht bouwprogramma van 20 punten. De inhoud van dit programma ging van de minimale afmetingen van het zwembad, over het minimaal aantal kleedkamers, tot het gebruik van warmtekrachtkoppeling en de benodigde lokalen. De gemeenten konden via

¹⁹ Het betrekken van een ruimere groep van publieke actoren creëert een grotere legitimiteit voor het specifieke project. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

²⁰ Het eventueel mogelijk maken van inspraak en communicatie naar de stakeholders verhogen het maatschappelijk draagvlak. Communiceer helder over wat kan en niet kan, dit kan mogelijke frustraties vermijden. (van der Meij et al., 2000)

de Intercommunale zo een sterke outputgerichte stempel drukken op het uiteindelijke zwembad.

> **3.3.2. Capaciteit van de overheid**

Na de marktverkenning in Nederland rees voor beide gemeenten het idee dat je als gemeente niets moet doen waar de privésector beter in is. De PPS-piste kwam op het voorplan.

De werkgroep die het project moest voorbereiden zou omgevormd worden naar een intercommunale. De sportfunctionaris wordt secretaris en **officiële projectleider** (ten Haaf & Ducatteeuw, 2005). De raad van bestuur werd initieel gevormd door 2 schepenen en 4 gemeenteraadsleden, paritair samengesteld uit de meerderheidspartijen van beide gemeenten.

Succesfactor 10: vaardig een trekkersfiguur af²¹

De juridische afhandeling van de oprichting van deze CVBA werd uitgevoerd door de gemeentesecretaris van Overpelt zelf. Later, voor de verdere juridische uitwerking van het bestek, werd beroep gedaan op een extern advocatenbureau. Het is dit advocatenbureau dat de concessie van openbare werken als de geprefereerde formule naar voor schoof.

Succesfactor 11: Ga na welke specifieke disciplines nodig zijn voor de realisatie van het project²² (Vlaams Kenniscentrum PPS, 2009)

²¹ Stel iemand aan als projectleider en zorg ervoor dat hij zijn functie als “trekker” ten volle kan invullen. Uit onderzoek blijkt dat het ontbreken van een “trekkersfiguur” bij PPS-projecten als een belangrijke faalfactor wordt gezien (van der Meij et al., 2000)

²² Belangrijk is het besef dat PPS-projecten complex en multidisciplinair zijn. Er moet worden nagegaan welke specifieke disciplines noodzakelijk zijn om uiteindelijk de verwachtingen van het PPS-project te kunnen formuleren en uiteindelijk realiseren. Daarom is het van groot belang om tijdig de nodige externe expertise aan te trekken.

De noodzakelijke expertise verschilt van project tot project, maar kan wel onderverdeeld worden in de volgende expertisedomeinen: procesmatige vs. technische expertise (juridische, fiscale, financiële, stedenbouwkundige, architecturale, bouwtechnische, exploitatietechnische, commerciële, ontwikkelingsgerichte aspecten).

Voor het uitwerken van het bouwprogramma en het sporttechnische gedeelte werd geen externe expertise aangetrokken. De toenmalige sportfunctionaris van Overpelt, die tevens werd aangesteld als projectleider, nam dit deel voor zijn rekening. Voor de invulling van dit sporttechnische luik werd door de sportfunctionarissen van beide gemeenten wel teruggekoppeld naar de clubs en scholen van de gemeente Overpelt en Neerpelt (Interview 1, 2008).

Voor de vormgeving van het bestek werd ook gekeken naar bestekken die werden uitgeschreven voor eerdere PPS-projecten, weliswaar in andere domeinen dan de sportinfrastructuur (Archief CVBA Pelt).

Succesfactor 12: *Leer uit eigen voorgaande ervaringen of ervaringen van andere besturen*²³

Enmaal het bestek was vormgegeven, werd het ter controle voorgelegd aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB). Daar werd geopperd dat men de private partner de mogelijkheid moest bieden om lid te worden van de intercommunale. De vorming van een gemengde intercomunale voor dit soort project zou een jaar later verboden worden met het decreet van 6 juli 2001²⁴.

Verder werd er in deze fase gekeken naar het **btw-technische aspect** van een dergelijke samenwerking. Voor een investering van deze omvang, heeft het al dan niet verschuldigd zijn van btw, een grote impact op de uiteindelijke kostprijs. Ook hiervoor deed de CVBA Pelt een beroep op een extern advocatenbureau dat zich specialiseerde in btw-problematiek.

“Standpunt bij ons: als je advies vraagt, neem dan de beste. Die

²³ Transactiekosten voor het totstandkomen van PPS-overeenkomsten, kunnen verlaagd worden door PPS-kennis en -ervaring te bundelen en te verspreiden richting geïnteresseerde publieke en private partijen. Organisaties als het Vlaams Kenniscentrum PPS, Participatiemaatschappij Vlaanderen en VVSG houden zich bezig met het inventariseren van leerervaringen. Wanneer men een PPS-verband wil aanvangen kan men dan ook best beroep doen op de kennis en expertise van deze organisaties zodat men niet altijd hetzelfde leertraject moet afleggen.

²⁴ Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking

kost u veel geld, maar nadien krijg je niet het verwijt dat je niet het best beschikbare genomen hebt” (Citaat 9, 2008)

Succesfactor 13: *Trek indien nodig externe expertise aan*²⁵

Tabel 7: Samenvatting: capaciteit van de overheid

Macro:

- Begeleiding van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB)

Micro:

- Ambtelijke expertise
- Zelfde rooms-rode coalitie in beide gemeenten
- Aanwezigheid van strategisch gelegen grond
- Externe juridische en fiscale ondersteuning
- Politieke kopstukken nauw betrokken (raad van bestuur DV Pelt)
- Kleine gemeenten (flexibiliteit van de betrokken actoren)
- Doelovereenstemming
- Formalisering arrangement (intercommunale)

> **3.3.3. Sturing**

In de publieke structureringsfase ligt de klemtoon op het formaliseren van de afspraken tussen alle betrokken actoren.

²⁵ Interessant is om ervaringsdeskundigen, interne specialisten en/of externe consultants bij de structurering te betrekken. Voor het sporttechnische gedeelte dient de sportfunctionaris het best geplaatst te zijn, eventueel ondersteund door collega's of bijvoorbeeld het Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid (ISB). Ook op het vlak van exploitatie beschikt de sportfunctionaris - beheer over voldoende kennis en kan hij eventueel ondersteund worden door zijn netwerk van contacten (collega's, ISB, ...). Voor het bouwtechnische, juridische, fiscale en financiële luik dient men te kijken wel specialisten men in huis heeft en welke men extern moet gaan zoeken. (ISB Congres 2004)

De gemeentesecretaris van Overpelt kreeg de opdracht om de oprichting van een intercommunale voor te bereiden met als opdracht de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad in goede banen te leiden.

De leden van de raad van bestuur werden door het schepencollege voorgedragen aan de gemeenteraad en bestonden ook enkel uit mandatarissen van de meerderheidspartijen uit beide gemeenten. Deze selecte groep bestuurders werd zo gekozen dat zij in latere onderhandelingen met private partijen over voldoende legitimiteit en beslissingsmacht beschikten om beide gemeenten te vertegenwoordigen.

De sportfunctionaris en later diensthoofd Vrijetijd van de gemeente Overpelt kreeg de rol van projectleider en secretaris van de CVBA Pelt toebedeeld. Hij kreeg deze taak op zich omdat hij binnen de twee gemeenten de enige persoon was met expertise op het vlak van zwembadexploitatie. In deze rol en op basis van zijn expertise, werd hij verantwoordelijk voor de uitwerking van het sporttechnische gedeelte. Zoals hoger aangegeven, werd de oppositie in deze, niet betrokken.

Samen met de sportfunctionaris van de gemeente Neerpelt werd een **bevraging bij de scholen en sportclubs** georganiseerd over hun wensen met betrekking tot de invulling van het zwembad.

“Er is een simpele bevraging geweest, wat zetten we op papier en toen hebben de zwemclubs een fout gemaakt met het blijven hameren op een olympisch zwembad en zijn ze aan de kant geschoven” (Citaat 10, 2008)

Er werd rekening gehouden met de eisen van de toekomstige gebruikers, maar al snel werd duidelijk dat niet aan alle eisen voldaan kon worden. Om de haalbaarheid van het project te garanderen, moest er een compromis gemaakt worden. Dit bracht bij de clubs ontgoocheling teweeg, maar het besef dat men niet alles kon krijgen wat men wou kreeg de bovenhand.

“Ja, dat is dan toch een keuze die het beleid moet maken. Als je aan de duikers vraagt, moet dat een zwembad van 8 meter diep zijn. De zwemclubs willen een 50 meter-bad. Je moet dan toch zoeken naar een compromis. Dat is een afweging die je moet

maken, wat doe je met het belastingsgeld op de best mogelijke manier” (Citaat 11, 2008)

Het project werd vooral op een **technocratische manier** gestructureerd. De gemeenteraden waren wel betrokken bij de totstandkoming en verloop van het project, zij het op een strakke en afgelijnde manier. De gemeenteraad in Overpelt onderging het proces in deze fase waardoor ook de oppositie langs de kant werd gehouden. Stemmen uit de oppositie:

“[...] het concept PPS, de plaats waar het zwembad ingepland ging worden, het aanstellen van studiebureaus om dat mee te onderzoeken... Dat werd in de gemeenteraad heel summier besproken. Dat hangt ook af van de kracht van de burgemeester. Als die zegt: jongens, we praten hier niet over de vergunning van de verenigingen, we praten hier over de inplanting. En op een bepaald moment zit je in een stroom waar je zegt van: wat nu? Op het einde komt dat plaatje dan samen” (Citaat 12, 2008)

“In het begin van het project werd het vrij ver van ons afgehouden” (Citaat 13, 2008)

Tabel 8: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing

<p><u>Tussen de gemeenten</u></p> <p>Hierarchie:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Ex ante machtiging- en goedkeuring:</i> Gemeenteraden moeten de gezamenlijke besluiten bekrachtigen (inplanting zwembad, oprichting intercommunale,...) <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Veelvuldig persoonlijk contact:</i> Veel contact tussen betrokken actoren (van beide gemeenten). Niet alleen in de intercommunale, maar ook informeel daarbuiten- <i>Co-decisionmaking:</i> creatie gemeenschappelijk orgaan, gemeenschappelijk programma van eisen- <i>Sturing via personen:</i> Contacten bij de provincie voor afleveren vergunningen

Binnen de gemeenten

Hierarchie:

- *Formele goedkeuring* van besluiten door de gemeenteraden (ex post)
- *Directe instructies*: Burgemeesters en schepenen nemen het voortouw met de legitimiteit op basis van de meerderheid

Netwerk:

- *Veelvuldig persoonlijk contact*: Informeel contact tussen en binnen de meerderheidspartijen
- *Betrekken van stakeholders in het proces*: Clubs en scholen die hun eisenpakket kenbaar maken (naast formele bevraging ook informeel)

> 3.3.4. Performantie

> 3.3.4.1. Product performantie

Het tastbaar eindproduct van dit stadium is het bestek dat 16 pagina's omvatte. Het juridische luik werd grotendeels door de gemeentesecretarissen van beide gemeenten uitgewerkt, weliswaar ondersteund door een extern juridisch expert. Het sporttechnische gedeelte werd door de sportfunctionaris van Overpelt uitgewerkt, dit na input van de verschillende zwemclubs van de gemeenten. Dit laatste vertaalde zich in een verplicht bouwprogramma van 20 punten.

Verplicht bouwprogramma (Programma van Eisen)

1. een sportbad van 25 x 15 m met 6 wedstrijdbanen, 8 instructiebanen, ankerpunten voor waterpolodoelen en een vaste tribune van minimum 2 rijen over de ganse lengte van het bad. De diepte dient te variëren van 90 tot 250 cm, met vanaf 11 meter een diepte van 250 cm
2. een familiaal recreatiebad (ca 200 m²) met één grote aanéengesloten oppervlakte (diepte 60 cm tot 120 cm)
3. een kinderbad van ca 40 m², diepte van 20 tot 40 cm
4. ruime bergruimte voor sport- en doelgroepmateriaal
5. groepskleedkamers (4 stuks) elk voor 30 personen
6. wisselcabines (40 stuks) waarvan minimaal 3 grotere voor mindervaliden en gezinnen
7. kleed- en bergkasten (150 stuks) voor de groepskleedkamers
8. kleedkasten (300 stuks) voor de individuele gebruikers

- | | |
|-----|---|
| 9. | een sanitair blok in de 'natte' zone |
| 10. | EHBO-ruimte |
| 11. | een personeelsruimte |
| 12. | een kassa met administratielokaal |
| 13. | cafeteria, met kleine keuken, berging en bediening |
| 14. | een sanitair blok in de 'droge' zone |
| 15. | technische ruimte en berging |
| 16. | Een vergaderruimte/leslokaal voor 20 personen |
| 17. | Een structurele afscheidingsmogelijkheid van het wedstrijdbad t.o.v. het recreatiebad |
| 18. | aansluitingen van de nutsvoorzieningen |
| 19. | parking voor voertuigen en fietsen |
| 20. | warmtekrachtkoppeling |

Naast de algemene beschrijving van het voorwerp en concept van de opdracht, werd er in het bestek dieper ingegaan op het verloop van het gunningsproces, de te volgen vormvereisten en de bepalingen die betrekking hadden op de bouw en de verdere exploitatie van het zwembad.

In het bestek werd sterk gefocust op de invulling van het project. Door het invoegen van een uitgebreid en verplicht **Programma van Eisen**, konden de gemeenten er voor zorgen dat de potentiële private kandidaten, wilden zij kans maken op een gunning, een voorstel zouden indienen dat nauw aan de visie van de gemeenten zou aansluiten.

Anderzijds, doordat dit Programma van Eisen **outputgericht** werd geformuleerd, konden de private kandidaten zelf kiezen hoe zij dit in de praktijk zouden verwezenlijken (Bv. Gebruik van materialen, technieken, indeling,...) en dit op de voordeligste manier.

Succesfactor 14: Denk outputgericht en wees daarbij duidelijk over eisen en wensen²⁶

²⁶ Met output-gericht werken wordt bedoeld dat de overheid niet alle details van het project vooraf moet vastleggen, waardoor de markt wordt gereduceerd tot louter uitvoerder. In plaats van in detail te beschrijven hoe de infrastructuur gebouwd moet worden, kan men in een PPS best omschrijven wat men van de infrastructuur verwacht in termen van dienstverlening, capaciteit, beschikbaarheid, kwaliteit, edm... Op deze manier kan men de kennis, ervaring en creativiteit van het private sector optimaal benutten. Dit betekent

Zoals hoger al aangestipt, verwachtten de gemeenten dat de private kandidaten zelf het recreatieve gedeelte zouden invullen en bouwen met het oog op mogelijke terugverdieneffecten. Uitgezonderd het feit dat dit een van de gunningscriterium was, werd hier verder niets in het bestek over vermeld.

Door gebruik te maken van een uitgebreid bestek met punten die belangrijk waren voor de publieke zijde kon men aan publieke kant een sterke controle houden op de latere uitwerking van het PPS-project. Desalniettemin werd er ook ruimte gelaten voor de expertise en creatieve inbreng van de potentiële private partner. Dit bestek zou een **blauwdruk** gaan vormen voor het verdere procesverloop.

Verwachte meerwaarde in 2001

Financiële meerwaarde

- door een efficiënter beheer
- vaste gemeentelijke tussenkomst
- terugverdieneffect door combinatie met recreatieve elementen

Maatschappelijke meerwaarde

- vlugger inspelen op markttrends
- hoger aanbod dan een 'normaal' zwembad

Operationele meerwaarde

- exploitatie problemen (zowel bouwtechnisch als qua personeel) zijn ten laste van de exploitant

echter niet dat de opdrachtgever vaag mag blijven over wat hij wil. Integendeel, de specificaties dienen gedetailleerd, specifiek en objectief te zijn. (Participatiemaatschappij Vlaanderen, 2006)

> 3.3.4.2. *Proces performantie*

Legitimiteit. In 1999 werd een intercommunale opgericht, de CVBA Pelt met als **formele opdracht** het zoeken naar kandidaten voor de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad. De raad van bestuur werd zo samengesteld dat ze een erg grote legitimiteit genoot ten aanzien van de gemeenten.

Door het betrekken van de sportclubs bij het opstellen van het sporttechnische gedeelte van het bestek werd de **informele legitimiteit** van het project verhoogt.

Aan de andere kant werd de juridisch-technische uitwerking van het project op een technocratisch en eerder gesloten manier uitgewerkt (ver van de gemeenteraad). Dit zorgde vooral bij de oppositie, hoewel ze initieel vóór een intergemeentelijke samenwerking waren, voor ergernis. Dit werd geïllustreerd bij de stemming van de statuutwijziging van de CVBA Pelt in de gemeenteraad van Neerpelt, waar de VLD-fractie ontstemd de zitting verliet (SH, Het Nieuwsblad, 1999).

> 3.3.4.3. *Regime performance*

Lidmaatschap. In deze fase zijn grotendeels dezelfde mensen betrokken als in de initiatieffase. Nu het project een concretere vorm heeft aangenomen wordt de cirkel van belanghebbenden verruimd. Zo worden de clubs en scholen geconsulteerd over hun wensen met betrekking tot het toekomstige zwembad.

Met de oprichting van de intercommunale Pelt werd de samenwerking tussen beide gemeenten geïnstitutionaliseerd. Deze samenwerking zou na de constructie van het zwembadcomplex **30 jaar** moeten standhouden, zolang zal de concessie duren.

Relationele kwaliteit. De verstandhouding tussen de betrokken actoren is optimaal. In de publieke structureringsfase bouwt men met grotendeels dezelfde mensen verder aan het ingeslagen pad.

De stakeholders (vooral de sportclubs) maakten van de gelegenheid die ze kregen, gebruik om al hun wensen op tafel te leggen. Niet alle eisen waren realiseerbaar of ze zouden de kostprijs te veel de hoogte injagen en werden

bijgevolg niet weerhouden. Dit zorgde aanvankelijk voor ontgoocheling bij de clubs, maar men realiseerde snel dat men zich moest vinden in een compromis.

> 3.4. Partnerschap keuze en creatie/Selectie van de private partner

In de derde fase van het PPS-proces wordt de procedure doorlopen om de private partij te zoeken. Het uiteindelijke doel is te komen tot de keuze van de meest geschikte private PPS-partner.

Belangrijk is dat men de juiste PPS-contracteringstrategie kiest (de manier waarop de publiek partner het raaplegen van de markt en het gunnen van de opdracht zal aanpakken). De opdracht mag ook enkel gegund worden indien verwacht kan worden dat deze PPS-variant daadwerkelijk meerwaarde zal opleveren in vergelijking met de publieke variant.

Bij het uitwerken van de PPS-contracteringsstrategie is het van groot belang of de concrete opdracht al dan niet binnen het toepassingsgebied van de wetgeving over overheidsopdrachten valt. Als dit zo is, moet ook worden bekeken welke gunningsprocedure kan worden gebruikt. In de praktijk wordt zeer vaak gebruik gemaakt van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking (Kenniscentrum PPS, 2009).

> 3.4.1. *Verloop*

Chronologie (februari 2000-juni 2001)	
26-02-2000	Europese publicatie bestek
29-05-2000	Afsluiten kandidatuurstelling (drie kandidaturen)
21-06-2000	Selectie van de drie kandidaten
30-10-2000	Afsluiten fase 2 bestek (3 kandidaturen ingediend)

15-11-2000	Drie kandidaten geselecteerd: start van de onderhandelingsfase
23-06-2001	Gunning van de concessieovereenkomst aan S&R Pelt

De opdracht werd bekend gemaakt in het Europees Publicatieblad op 26 februari 2000 en in het Bulletin der Aanbestedingen op 18 februari 2000. Deze opdracht omvatte de conceptie, de realisatie en de exploitatie van een intercommunaal zwembad door een projectvennootschap die moest bestaan uit een aannemer, een exploitant en een architect. Aan deze projectvennootschap zou een concessierecht en een opstalrecht²⁷ worden toegekend voor een periode van 30 jaar. De projectvennootschap zou vervolgens gaan optreden als bouwheer voor de bouw van het zwembad en later als exploitant (DV Pelt, 2000). Na de selectie, verliep de gunning in twee fases.

De selectie bestaat uit 3 fases

In de standaardprocedure van een onderhandelingsprocedure heeft men eerst een **selectiefase**, waarin men een kandidatenoproep doet en uiteindelijk drie tot vijf kandidaten selecteert. Vervolgens is er de uiteindelijke **gunningsfase**, waarin men de geselecteerde kandidaten vraagt een inhoudelijke inschrijving te doen op basis van een lastenboek. Deze inschrijvingen moeten bestudeerd worden en met alle kandidaten onderhandeld worden over bijsturing, verduidelijking... Uiteindelijk dient best een partij als 'geprefereerde inschrijver' te worden geselecteerd, waarmee de finale onderhandelingen over contract, details, enzovoort

²⁷ Het recht van opstal is het recht om de eigendom van gebouwen of beplantingen te hebben op andermans grond, gedurende een periode van maximaal 50 jaar. De persoon, die dit recht verleent, is de opstalgever en blijft steeds eigenaar van de grond. De persoon (of de vennootschap), die het recht verkrijgt, noemt de opstalhouder. De eigendom van de grond wordt gesplitst van de eigendom van de gebouwen. Bij het einde van het recht van opstal zullen de gebouwen en beplantingen, die de opstalhouder opgericht heeft, steeds moeten vergoed worden door de grondeigenaar, behalve als dit anders is overeengekomen in het contract. De grondeigenaar wordt dus niet automatisch eigenaar van de door de opstalhouder opgerichte gebouwen.

dienen te gebeuren (de **onderhandelingsfase**). Uiteindelijk wordt het project gegund. (Theeboom, ea, 2007)

> 3.4.1.1. *Selectiefase*

De eerste fase bestond uit een algemene oproep tot kandidaatstelling. De bedoeling was om maximum 5 kandidaten te selecteren. De selectie zou gebeuren op volgende criteria: financieel-economische draagkracht, technische vakkundigheid en ervaring met gelijkaardige projecten (Geurden en ten Haaf, 2001). Enkel de ondernemingen die geacht werden over de beste draagkracht te beschikken om de opdracht uit te voeren en die zich niet in een toestand van uitsluiting bevonden (faillissement, fiscale achterstallen of achterstallen bij de RSZ ...) konden op die manier geselecteerd worden (Belgische Federale Overheidsdiensten, 2008).

Succesfactor 15: *Kijk naar de juiste eigenschappen bij de ideale private partij*²⁸

Op 29 mei 2000, de vooropgestelde deadline, hadden drie kandidaten zich aangediend: Innopa tv, Vanhout nv, en Pellikaan-Pellikaan-Laco tv. Deze kandidaten bestonden respectievelijk uit een volledig vlaams consortium en twee kandidaten met Nederlandse exploitanten en Vlaamse aannemers. De drie kandidaten werden getoetst aan de vooropgestelde voorwaarden en uitsluitingsgronden. Voor de beoordeling van de financieel-economische draagkracht werd gebruik gemaakt van de externe adviseur die de intercommunale Pelt ook bijstond in het btw-verhaal. (Interview 1, 2008) Op 21 juni 2001 besliste de raad van bestuur dat alle inschrijvers konden worden geselecteerd (DV Pelt, 2001).

> 3.4.1.2. *gunningfase*

De tweede fase begon op het ogenblik van de kennisgeving van de selectie van de gegadigden aan de kandidaten. De kandidaten kregen vier maanden

²⁸ De publieke partij concentreert zich optimaal op het selecteren van, en onderhandelen met, een financieel sterke partij die het gehele project (en dus ook de gespecialiseerde onderaannemers) kan organiseren, aansturen en beheersen. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

de tijd om hun inschrijvingsdossier op te maken. In deze periode kregen de kandidaten de mogelijkheid tot schriftelijke vragenstelling en werd er tevens een informatievergadering met alle kandidaten georganiseerd door de CVBA Pelt.

Op 30 oktober 2000 werden de binnengekomen inschrijvingsdossiers geopend. De dossiers moesten, op straffe van niet weerhouden van inschrijving, 14 items bevatten. Alledrie de kandidaten slaagden er in om een volledig dossier af te leveren. De raad van bestuur besliste dan ook met de drie gegadigden verder in onderhandeling te treden.

De 14 items voor het inschrijvingsdossier

1. een voorontwerp in 6 exemplaren dat een beeld geeft van het voorgestelde project
2. een grondplan per verdieping op schaal 1/100
3. alle gevelzichten op schaal 1/100
4. een langsdoorsnede op schaal 1/100
5. een dwarsdoorsnede op schaal 1/100
6. minimaal twee dwarsdoorsneden op schaal 1/100
7. het ingevuld en ondertekend inschrijvingsformulier
8. een toelichtingsnota van het algemene concept en de functionaliteit van het project, een voorstel tot fasering en de voorstellen met een functionele aanvulling van het verplicht programma
9. een opgave van de termijnen voor de realisatie van de diverse aangeduide fases tot realisatie van het voorgestelde project, met opgave van de boetes die de kandidaat bereid is te betalen bij overschrijding van deze termijnen
10. de voorgestelde borgstelling, met een minimum van 5 % van het totale investeringsbedrag (excl. BTW)
11. een grafische voorstelling waaruit blijkt dat het voorgestelde project voldoet aan het verplicht programma
12. een verklarende nota betreffende de financiering van het project
13. een voorstel van exploitatieovereenkomst
14. De bereidheid om eventueel deel te nemen aan een samenwerkingsverband in de vorm van een gemengde intercommunale, samen met de vennoten van het opdrachtgevend bestuur.

> 3.4.1.3. Onderhandelingsfase

In november 2000 startte de uiteindelijke onderhandelingsfase. Tijdens deze fase bleek dat de initiële verwachting van de gemeenten Neerpelt en Overpelt dat de privé-partner het recreatieve deel van het zwembad extra zou gaan uitbouwen en financieren met eigen middelen, niet te kloppen. Vanuit de indieners werden twee opties naar voren geschoven: of men voerde enkel het gevraagde minimumprogramma uit of de investeringskost van de extra recreatieve elementen werden doorgerekend in de jaarlijkse dotatie die gedurende de loop van het project zou moeten worden betaald (Persoonlijke nota).

“het bouwen van die recreatieve elementen verhoogt aanzienlijk de investeringskost. Alleen krijg je daardoor tot vijf keer meer bezoekers. Dat zorgt ervoor dat de kost per bezoeker, die je in uw subsidie moet bijdragen, zakt. De creatie van een grotere aantrekkingskracht draagt voor een stukje bij in de vaste kosten, dus het heeft wel een effect op de subsidie.” (Citaat 14, 2008)

Hoewel de investeringskost van extra recreatieve elementen op de publieke partner worden verhaald, verhoogt dit globaal gezien wel de **value for money**. Hoewel men de verwachtingen rond de kostprijs moest bijsturen, ging men toch voor een concept met recreatief gedeelte.

Succesfactor 16: Hou op voorhand rekening voor een optimale afbakening van het project, rekening met potentiële meerwaarde en de complexiteit²⁹

Op 15 november werden de drie kandidaten uitgenodigd om hun project voor te stellen aan de Intercommunale Pelt. Dit was een kans voor de raad

²⁹ Algemeen kunnen we stellen dat hoe groter het project, hoe meer kansen er zijn tot het vinden van een optimale mix van rendabele en onrendabele projectonderdelen, zodat elke partij gemotiveerd kan worden om in het project te stappen. In het geval van Dommelslag verhoogt de invulling van een rendabel recreatief gedeelte de investeringskost (die door wordt gerekend aan de publieke partner), maar verlaagt dit het jaarlijkse exploitatieverlies die de publieke partner moet bijpassen. Het resultaat is een kwalitatief hoogstaander zwembad aan een kleinere meerkost. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

van bestuur van de Intercommunale Pelt om aan de verschillende kandidaten bijkomende vragen te stellen in verband met tarieven, extra (recreatieve) voorzieningen en/of aanpassingen en de gevolgen daarvan op de door hen gevraagde dotatie aan de Intercommunale Pelt (DV Pelt, 2001). Dit scenario zou in de volgende maanden meermaals herhaald worden.

Wederzijdse kruisbestuiving

Nadat de private kandidaten hun project voor het eerst hadden voorgesteld, volgde er een periode van heen en weer gaan tussen de tekentafel en de onderhandelingstafel. Tijdens de onderhandelingen werd aan de verschillende kandidaten gevraagd om voorzieningen en/of attracties van andere kandidaten aan hun project toe te voegen of om hun voorzieningen en/of attracties te vervangen door de voorstellen van een andere kandidaat.

Lid van de CVBA Pelt zegt hierover:

“We hebben geen kopie gemaakt van de dossiers en aan de andere overhandigd. Wel hebben we, wanneer de ene een driebadenconcept aanbood en daar een uitleg bij had, aan een partij die maar een tweebadenconcept aanbood, wat wij ook gevraagd hadden, gezegd van: kijk hoe zou jij het doen met een driebadenconcept en wat zou dat doen met de tussenkomst in de exploitatiekosten. Zo hebben we een klein beetje gewogen wat er in de mand lag.”

In deze periode werd er ook een **adviescommissie** samengesteld die de taak zou hebben om de drie ingediende projecten door te lichten aan de hand van de gunningscriteria opgesomd in het bestek. Deze commissie zou bestaan uit een architect, twee zwembadtechniekers en drie zwembadexploitanten³⁰ (Citaat 15, 2008).

Verder mochten de kandidaten elk twee bestaande zwembaden voorstellen, die vervolgens door de raad van bestuur van de CVBA Pelt tijdens de onderhandelingsfase werden bezocht. Deze bezoeken zouden in de eindbeslissing zeer nuttig blijken om een beeld van de kandidaten en hun visies te vormen (DV Pelt, 2008).

Gunningscriteria

De dossiers zouden beoordeeld worden op basis van de 6 gunningscriteria die in het bestek waren opgenomen:

- kwaliteit van het voorgestelde project:
- verhouding tussen jaarlijks te betalen/ontvangen vergoeding en de investering waarde van het goed (uitgangpunt: verplicht bouwprogramma heeft een investeringswaarde van 15 miljoen).
- sporttechnische en recreatieve kwaliteit van de bijkomende faciliteiten naast de zwembadaccommodatie
- de waarde van de eenmalige opstalvergoeding.
- de veiligheids- en gezondheidskenmerken.
- de bereidheid om deel te nemen aan gemengde intercommunale (= toegevoegd op vraag van binnenlandse aangelegenheden en ondertussen verboden).

Het eerste en tweede criterium werden als de meest belangrijke beschouwd. Daarna volgde het derde criterium en tot slot het vierde criterium als verhoudingsgewijs minder belangrijk.

In februari 2001 werd op basis van de rapporten van de adviescommissie, die geen rechtstreeks contact had met de kandidaten, de voorkeur gegeven aan de tijdelijke vereniging rond Innopa. Met deze "*preferred bidder*"³¹ zou men proberen tot een eigenlijke overeenkomst te komen.

De beoordeling

Op het eerste en tweede gunningscriterium werd Innopa door de adviescommissie als beste beoordeeld, op het derde criterium scoorde een andere groep iets beter dan Innopa, doch had Innopa hier een veel betere score dan de derde groep. Op het vierde, vijfde en zesde criterium werden de drie inschrijvers op dezelfde manier beoordeeld. Op basis van deze bevindingen moest de offerte van Innopa als

³¹ Het aanwijzen van de preferred bidder, ook wel voorkeursbieder genaamd, markeert het einde van de competitieve fase van de aanbestedingsprocedure.

meest voordelige offerte worden aangeduid.

(voor de gunningscriteria: zie kader hoger)

Op deze manier belandde de onderhandelingen in een tweede fase. Om de gesprekken vlotter te laten verlopen werd er vanuit de publieke kant een stuurgroep van 4 à 5 mensen opgericht³². Deze stuurgroep voerde de onderhandelingen in naam van de DV Pelt en koppelde regelmatig naar de raad van bestuur van de CVBA Pelt terug. In de drie volgende maanden werd er wekelijks onderhandeld over de afstemming van het bouwprogramma, juridische problemen, tarieven, de uurpakketten voor doelgroepen, dotaties,... In deze periode liet de CVBA Pelt zich bijstaan door een jurist die de finale onderhandelingen mee op papier hielp zetten.

In dezelfde periode werd er juridisch advies gevraagd in verband met het btw-statuuat van de door de CVBA Pelt te betalen concessievergoeding. Op basis van het juridisch advies werd de voorkeur gegeven om geen vergoeding te laten betalen door de intercommunale aan de toekomstige concessiehouder, maar een rechtstreekse subsidie door de beide gemeentebesturen aan de concessiehouder. Dit zou geregeld worden in een afzonderlijke overeenkomst tussen de concessiehouder en de beide gemeentebesturen. Vandaar dat er ook geen concessievergoeding werd opgenomen in de concessieovereenkomst (DV Pelt, 2001).

Op 23 juni 2001 werd de opdracht uiteindelijk gegund aan S&R Pelt en de concessieovereenkomst ondertekend. De twee andere partijen die een volledig inschrijvingsdossier hadden ingediend, maar de opdracht niet toegewezen kregen, ontvingen een forfaitaire vergoeding van 5000 €.

Van tijdelijke vereniging Innopa naar S&R Pelt

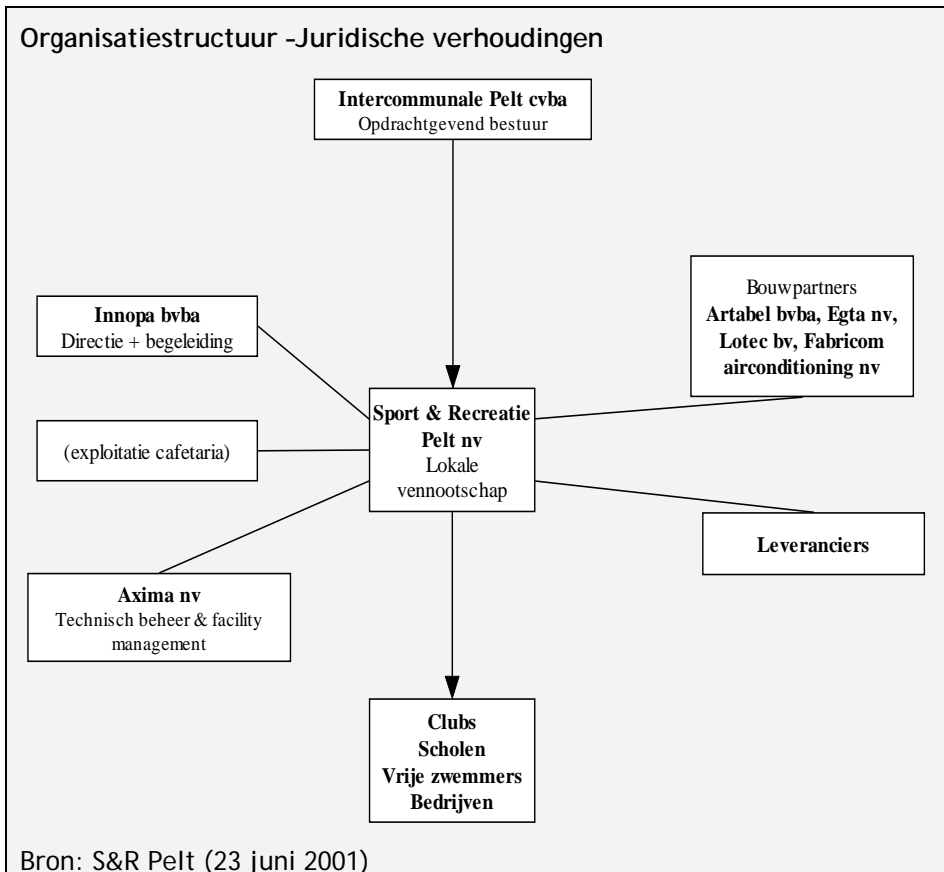
In het bestek uitgeschreven door de CVBA Pelt werd nadrukkelijk vermeld dat de kandidaten uiterlijk binnen drie maanden na de gunning van de opdracht, de vorm

³² Respectievelijk de eerste schepen van Neerpelt, de burgemeester van Overpelt, de sportfunctionaris van Overpelt aangevuld met externe juridische expertise.

moesten aannemen van een vennootschap. Op 23 juni 2001, het ogenblik van de ondertekening van het contract, hadden de verschillende private partners van de geselecteerde groep zich nog aangediend als de tijdelijke vereniging Innopa.

Op 20 september 2001 werd de vennootschap Sport & Recreatie Pelt opgericht (afgekort S&R Pelt). Deze vennootschap werd gevormd door de partners ARTABEL BVBA, EGTA NV, LOTEC NV, FABRICOM AIRCONDITIONING NV, AXIMA NV en INNOPA BVBA.

Figuur 4: Organisatiestructuur-Juridische verhoudingen



> 3.4.2. *Capaciteit van de overheid*

Binnen zowel de gemeente Overpelt als de gemeente Neerpelt is er van bij aanvang van het project een sterke wil om dit project te doen slagen. In beide gemeenten wordt het project getrokken door de leidende politieke figuren. Dit is ook zichtbaar in de samenstelling van de algemene vergadering en raad van bestuur van de CVBA Pelt.

Op 29 mei 2000 dienen drie kandidaten zich aan om in te staan voor de bouw, conceptie en exploitatie van een intercommunaal zwembad. Om toegelaten te worden tot de eigenlijke gunningsprocedure moesten deze kandidaten voldoen aan een aantal vooropgestelde criteria rond hun financiële en economische draagkracht, technische vakkundigheid en hun ervaring met gelijkaardige projecten. Voor de toetsing van ervaring en technische vakkundigheid werd vertrouwd op de expertise die binnen de CVBA Pelt aanwezig was. Er werd gekeken of de projecten op het gebied van zwembadexploitatie realiseerbaar waren en voldoende vertrouwen wekten (Interview 1, 2008). Om het juridisch en financieel plaatje uit te klaren, werd er externe expertise aangezocht bij een jurist en een bedrijfsrevisor. Uiteindelijk mochten alle kandidaten verder naar de tweede ronde.

Op het moment dat private groepen hun inschrijvingsdossiers aan het opmaken waren, werden de publieke actoren geconfronteerd met iets waar ze op voorhand niet bij hadden stilgestaan. Ze moesten de voorgestelde zwembaden gaan beoordelen:

“Nu ja, ik ken iets van exploitatie, maar heel weinig van techniek en ik ben zeker geen architect. Wie gaat dat doen? De zes beleidsmensen? We hadden eigenlijk geen externe jury. Nu mochten we dat in het bestek opnemen. Tweede probleem, het wereldje is heel klein. Ik kan wel een stuk of vier mensen opnoemen, maar daar zaten ook mensen bij die gelinkt waren aan kandidaten. We hebben uiteindelijk iemand gevonden. We hebben er een architect opgezet, twee zwembadtechniekers en een aantal zwembaddirecteurs.” (Citaat 16, 2008)

Tijdens de selectie- en gunningfase onderhandelde de CVBA Pelt met de voltallige raad van bestuur die uit acht leden bestond. Wanneer de

onderhandelingen intensiever werden, bleek dit te veel van het goede. Er werd besloten om te gaan werken met een stuurgroep. In deze zetelen een schepen van de gemeente Neerpelt, een schepen en een ambtenaar van de gemeente Overpelt. Deze stuurgroep werd verder nog bijgestaan door een jurist die eerder PPS-ervaring heeft opgedaan in het dossier rond de Liefkenshoektunnel.

Tabel 9: Samengevat: Capaciteit van de Overheid

<p><u>Macroniveau:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Mogelijkheid tot gebruik van de onderhandelingsprocedure- Ondersteuning van het Agentschap Binnenlands Bestuur (BTW-problematiek) <p><u>Microniveau:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Ondersteuning experts (extern jurist, bedrijfsrevisor, adviescommissie)- Ambtelijke kwaliteit- Politieke zwaargewichten betrokken bij het project- Voordeel van kleine gemeenten om de verschillende betrokken diensten en personen bij elkaar te brengen- Juridische achtergrond van een aantal sleutelfiguren- Een kleine stuurgroep die efficiënt kan onderhandelen- Flexibel reageren (externe jury)

> **3.4.3. Sturing**

> **3.4.3.1. Sturing tussen de publieke actoren**

Tijdens de onderhandelingen werden er weinig nieuwe sturingsinitiatieven genomen door beide gemeenten. De sturing van de CVBA Pelt blijkt vooral vooraf te zijn gebeurd door de afvaardiging van sterke figuren binnen beide gemeenten. Dit maakt dat de CVBA Pelt relatief autonoom kon beslissen. De

raad van bestuur van de CVBA Pelt treedt autonoom op als vertegenwoordiger van beide gemeentes. Beide gemeenten hadden van bij het begin dan ook mensen met grote beslissingsbevoegdheid afgevaardigd naar de CVBA Pelt.

In de tweede fase van de onderhandelingen werd vanuit de CVBA Pelt een kleine groep afgevaardigd die de onderhandelingen zou voeren. Voor Overpelt was dit de schepen van sport, die in de volgende legislatuur burgemeester is geworden, voor Neerpelt was dit de eerste schepen met bevoegdheden "openbare werken" en "patrimonium". Deze mensen konden niet zelf beslissen, maar hadden wel voldoende slagkracht om bepaalde zaken te verdedigen in de raad van bestuur van de CVBA Pelt (Interview 7, 2008). Omwille van zijn achtergrond en expertise werd de sportfunctionaris van de gemeente Overpelt, aan dit duo toegevoegd. Op deze manier kon men krachtadig onderhandelen en werd er regelmatig teruggekoppeld aan de raad van bestuur.

De formele democratische controle op de raad van bestuur van de CVBA Pelt gebeurt conform het decreet intergemeentelijke samenwerking. Elke maand werden de verslagen van de raad van bestuur toegestuurd aan de secretariaten van beide gemeenten. Daar konden ze ingekeken worden door de leden van de gemeenteraden.

Tijdens de onderhandelingen was het moeilijk terug te koppelen naar de gemeenteraad en het middenveld. Een lid van de stuurgroep zegt hierover:

"Op het moment dat je in de onderhandelingsfase zit, kan dat niet. Dan kan je moeilijk in je kaarten laten kijken. Bij een klassieke aanbesteding is het anders, die stelt iemand aan en als ze aan het bouwen zijn, kan je nog bij sturen. Wij hadden een hele lange onderhandelingsprocedure, wat typisch is voor deze procedure, waarbij vertrouwen en geheimhouding belangrijk is want je zit met drie partners te onderhandelen om tot beste koop te komen. Dat is moeilijk want je krijg hiervoor kritiek." (Citaat 17, 2008)

Pas na de ondertekening van de concessieovereenkomst werd er een informatievergadering voor de gemeenteraden gehouden.

Interactie

Overpelt en Neerpelt zijn twee relatief kleine gemeenten. Dit maakte het makkelijker om alle noodzakelijke personen bij elkaar te brengen. Drie beleidsmannen van de gemeenten en twee ambtenaren. In deze zeven maanden van onderhandelen werd er intensief met elkaar opgetrokken. Tussen de publieke partners was er een interpersoonlijke klik aanwezig die nog versterkt werd door de geregelde samenkomsten rond het gemeenschappelijke doel. Er groeide een sterke vertrouwensband, wat de slagkracht van het project ten goede kwam.

> 3.4.3.2. *Sturing tussen de publieke en private actoren*

De procedure

In het bestek werd de procedure van de gunning opgenomen. De gunningsprocedure zou uit twee fases bestaan. Een eerste fase van kandidaatstelling en in de tweede fase de gunning zelf. De mogelijke kandidaten moesten, indien ze voor de gunning in aanmerking wilde komen, voldoen aan een reeks strikt vooropgestelde voorwaarden. Daarnaast waren er een aantal uitsluitingsgronden geformuleerd.

Het deelnemingsdossier³³ moest alle documenten bevatten die toelieten om uit te maken of de kandidaat zich bevond in één of meer in de hoger vermelde uitsluitingsgronden, alsmede alle inlichtingen en documenten die nodig waren voor de beoordeling van de voorwaarden op financieel, economisch en technisch vlak waaraan moest worden voldaan. Ook moesten de kandidaten zich aan de strikte termijnen houden.

Indien de kandidaat werd weerhouden om mee te dingen naar de gunning, werd een gelijkaardig scenario doorlopen. Een inschrijvingsdossier met 14

³³ In zesvoud opgemaakt

items diende te worden opgemaakt. Indien dit dossier niet volledig was, werd de kandidaat niet weerhouden.

De gunningscriteria waarop de kandidaten zouden worden beoordeeld, werden tevens in het bestek opgenomen. Net als het voorbehouden recht van het aanbestedende bestuur om niet te gunnen.

Bespelen van de markt

Dommelslag was het eerste zwembad in Vlaanderen dat via een PPS-constructie zou worden gebouwd en geëxploiteerd. Voor de gemeenten was het afwachten wie er op de algemene oproep tot kandidaatstelling zou reageren. Uiteindelijk stelde drie groepen zich kandidaat, alledrie werden ze valabel bevonden om naar de gunning mee te dingen. Dit stelde de CVBA Pelt in de mogelijkheid om de concurrentie ten volle mee te laten spelen. In de periode van november 2000 tot februari 2001 werden de verschillende aanbieders met elkaar gewogen. Het voorstel van de ene partij werd gesuggereerd aan de andere partij en omgekeerd. Op deze manier kon de CVBA Pelt de kandidaten beter met elkaar vergelijken op het vlak van prijs/kwaliteit. Een ander voordeel van deze aanpak was dat men op deze manier kon kijken hoe de kandidaten elkaars visie beoordeelden. Hieruit bleek echter dat de verschillende kandidaten uitdrukkelijk achter hun origineel ontwerp bleven staan. Hieruit leidde de raad van bestuur van de CVBA Pelt af dat de kandidaat bouwers en exploitanten een verschillende visie hebben op het bouwen en exploiteren van zwembaden (DV Pelt, 2001). Als men deze werkwijze toepast, moet men echter uiterst omzichtig te werk gaan om het risico op *cherry picking*³⁴ te vermijden.

“We hebben geen kopie gemaakt van de dossiers en aan de andere overhandigd. We hebben bijvoorbeeld wanneer de ene kandidaat een driebaden-concept aanbood en daar een uitleg bij had, aan een partij die maar een tweebaden-concept aanbood gezegd van: kijk hoe zou jij het doen met een driebaden-concept en welke implicaties heeft dit kosten.” (Citaat 18, 2008)

Succesfactor 17: *Laat de concurrentie op de private markt spelen*

Vanuit het oogpunt van de private partner was de 5000 € om het risico te dekken wanneer de opdracht niet werd gegund, geen voldoende motivator. Van de private partijen werden grote inspanningen verwacht. Een private kandidaat vertelt hierover:

“Alleen al de offerte neerleggen, daar verlangt men van de groep die inschrijft dat je een ver uitgewerkt ontwerp maakt, niet alleen van de bouwkundige, maar ook van de exploitatiekant. Een architectenbureau krijgt een ereloon van circa 20% om een voorontwerp te maken ... wat men bij een PPS-offerte vraagt is nog een stuk verder uitgewerkt, dus wij zouden minstens die 20% betaald moeten krijgen. De aannemers moeten ook niet één keer, maar verschillende keren calculeren, er moet een heel financieel plan uitgewerkt worden met een marktstudie en dergelijke meer ... dat zijn bedragen die toch al gauw variëren van 150.000 tot 300.000 €. Een risico dat wij nemen gewoon om een goeie offerte te kunnen neerleggen.” (Citaat 19, 2008)

Het project Dommelslag was het eerste in zijn soort in Vlaanderen. Dit maakt dat het voor de private gegadigden van een groot strategisch belang was om dit project binnen te halen. Als men dit project met succes zou kunnen voltooien, zou dit niet alleen de markt openen, maar zouden ze onmiddellijk ook een sterke positie op die markt bekleden. Men stapte dan ook met een zo scherp mogelijke prijs op de publieke partij af. Bij lokale besturen ontbreekt echter dikwijls de schaal om voldoende projecten te genereren. Bij het project Dommelslag speelde dit aspect van dealflow mee, omdat het succes van dit project de markt zou open breken.

Succesfactor 18: creëer voldoende dealflow³⁵

De onderhandeling

Op basis van de rapporten van de adviescommissie en de bezoeken aan verschillende zwembaden bleek een voorkeur voor de groep rond Innopa af te tekenen. Met deze preferred bidder zou men proberen tot een eigenlijke overeenkomst te komen. De onderhandelingen met de andere kandidaat groepen werd in wacht gezet en uiteindelijk stopgezet.

Een stuurgroep werd gevormd. Hierin zetelde de voorzitter en ondervoorzitter van de raad van bestuur (2 schepenen van sport) en de secretaris. Zo konden de onderhandelingen langs publieke kant efficiënter verlopen. Deze stuurgroep werd bijgestaan door een jurist die de uitkomst van de onderhandelingen op papier hielp zetten. Aan de kant van de private kandidaat trad de architect, de exploitant en een bouwfirm op. In deze fase viel het concurrentieaspect naar de achtergrond en traden de publieke en private actoren als gelijken aan.

Succesfactor 19: Beperk de onderhandelingskosten voor de private partner³⁶

Wel werd opgemerkt dat rond de kwaliteitsbewaking de discussies niet altijd liepen tussen de private partij en de publieke partij. De sportfunctionaris van Overpelt vertelt hierover:

“Hier discussieert in de private groep, de exploitant met de collega-aandeelhouders. Want als er iets niet goed uitgevoerd

³⁵ De publieke partij kan op deze manier zo groot mogelijk houden. Een opportunistische houding van de private partner bij een project, impliceert immers een negatievere beoordeling bij een ander project. (Van Garsse & Verhoest, 2007)

³⁶ Een grote afvaardiging aan de onderhandelingstafel kan zorgen voor logge onderhandelingsronden. Dit verhoogt de transactiekosten voor de private partner. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

wordt, heeft hij straks een probleem. Dat was heel frappant, die zocht dan steun bij ons."

Vanuit de private partij werd geen verschil gemerkt tussen de opvattingen die leefden binnen Overpelt en Neerpelt.

Tijdens deze onderhandelingen werd er gesproken over de financiering, de opstalvergoeding, de dotatie, opties, tarieven uurpakketten, afstemming van het bouwprogramma,.. Deze discussies verliepen over het algemeen vrij vlot maar niet altijd (Interview 3, 2008). Lid van de stuurgroep hierover:

"Dat was heel hallucinant. Je hebt dan een principeakkoord. Maar dan gaan die mensen terug naar de juristen en dan krijg je een paar uur later een mail van 16 blz. binnen en dat gaat dan over sterkmakingen, Inspanningsverbintenissen, echt punten en komma's dat je denkt waar zijn we mee bezig. Op een bepaald moment hebben we gezegd: nu is het goed geweest" (Citaat 20, 2008)

Succesfactor 20: Besef dat niet elk risico kan worden gedekt in het contract³⁷

Het is op dit moment dat de publieke partij zijn macht als opdrachtgever gebruikt. Er werd voorgesteld om nog één dag samen te komen om alle openstaande punten te behandelen en tot een overeenkomst te komen. *"Ofwel sluiten we de deal ofwel sluiten we hem niet meer."*

Discussies

Tijdens de onderhandelingen bleek het grote twistpunt de mogelijkheid om de subsidie aan te passen. Ook de invulling van de publieke taak was een punt van discussie, meer bepaald over de verbintenissen van de gemeenten omtrent de

³⁷ Een mogelijke remedie hiervoor is het incorporeren van overlegmechanismen, bemiddelingsstructuren, monitoringmechanismen en mogelijkheden tot wederzijds onderhandelde wijzigingen aan het contract. Om deze mechanismen optimaal te laten slagen is het cruciaal dat er vertrouwen is tussen de deelnemende partijen. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

toegangswegen naar het zwembadcomplex.

“We moesten ons engageren. De private partner wilde zwart op wit dat wij uiterlijk tegen de opening alle toegangswegen naar het complex aanlegde.” (Citaat 21, 2008)

Uiteindelijk is deze bepaling als een sterkmaking vanuit de gemeenten in de concessieovereenkomst geschreven”

Tabel 10: Getoetst aan Hiërarchie-, markt- en netwerksturing

Binnen de gemeenten:

Hiërarchische sturing:

- *Gedetailleerde procedures*: formele procedure die moet gevolgd worden door de dienstverlenende vereniging met betrekking tot verslaggeving aan de gemeenten in het kader van het Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking. (louter formeel)

Netwerksturing:

- *Sturing via personen*: De bevoegde schepenen van beide gemeenten zijn voorzitter en ondervoorzitter van de CVBA Pelt, als deelnemers van de stuurgroep voeren zij de onderhandelingen.
- *Sturing via personen*: De burgemeesters ten tijde van de onderhandelingen vormen samen de algemene vergadering.
- *Veelvuldig contact*: Veelvuldig overleg tussen de betrokken actoren

Tussen de publieke en private partijen:

Hiërarchische sturing:

- *Gedetailleerde procedures*: In het bestek werd een procedure voorzien voor de selectie van de kandidaten en gunning van de opdracht waaraan de kandidaten zich diende te houden.
- *Vetorecht*: Behouden van het recht om niet te gunnen

Marktgerichte sturing:

- *Competitie*: Tijdens de selectiefase speelt de CVBA Pelt de private groepen tegen elkaar uit
- *Outputgericht bestek*
- *Harde finale onderhandelingen*
- *Marktgerichte financiering*: Op cruciale momenten speelt de CVBA Pelt zijn rol als opdrachtgever uit

Netwerksturing

- *Uitgebreid overleg en samenwerkingsprocedures*: tijdens de finale onderhandelingen wordt er afgesproken om wekelijks te onderhandelen
- *Coalitievorming*: tussen sommige private partners en de publieke partij

> 3.4.4. *Performantie*

> 3.4.4.1. *Productperformantie*

In deze derde fase van de opbouw van een publiek-private samenwerkingsconstructie wordt de uiteindelijke private partner gekozen. Het is moeilijk te achterhalen hoe de verschillende actoren deze keuze op dat moment percipieerde. En hoe zij zich voelden over de uitkomst van de onderhandelingen.

In 2001, terwijl de onderhandelingen nog niet volledig waren afgelopen, werden al wel enkele bevindingen geformuleerd (ten Haaf, 2001). Over het algemeen werd dit positief beoordeeld. Een aantal punten die men toen aanhaalde:

- De exploitatie verloopt tegen een vast vooropgesteld geïndexeerd jaarlijks bedrag
- Kruisbestuiving van de verschillende projecten tijdens de onderhandelingsfase
- Exploitatieproblemen dienen door de exploitant opgelost te worden (aanwerving en ziekte personeel, lekkend dak,...)
- Betere verhouding exploitant/kwaliteit, betere dienstverlening
- Spelen sneller in op nieuwe zwembadontwikkelingen
- Verplichting om het zwembad op peil te houden en nieuwe investeringen te doen binnen de geldende dotatie

Ook waren er een aantal minder positieve noten te horen:

- De volledige investeringskost wordt doorgerekend aan de gemeenten (ook voor de eventuele extra recreatieve voorzieningen)
- De banken vragen een volledige borgstelling door beide gemeenten (anders ligt de rentevoet te hoog)
- Probleem van kwaliteitsbewaking bij de toewijzing van het project (bouwmaterialen, personeelsbezetting,..)
- Een termijn van 30 jaar blijkt lang, het is moeilijk om voorspellingen te maken voor een dergelijk lange periode
- Ondanks de in het bestek voorziene clausules en het gevraagde eigen vermogen van 500 000€ van de projectvennootschap stelt zich de vraag wat er effectief zal gebeuren bij zware financiële verliezen of een faillissement
- Het zijn vooral de risico's en onzekerheden die gepaard gaan met een langdurige samenwerking met een private partner die in deze fase als negatief worden ervaren.

Er moet in deze fase erg veel energie geïnvesteerd worden. Tussen de publicatie van de Europese aanbesteding en de ondertekening van de concessie overeenkomst zitten 16 maanden, waarvan 7 maanden van intensieve onderhandelingen. De uitkomst van deze periode vertaalt zich in vier documenten:

- een concessieovereenkomst
- een opstalovereenkomst
- een subsidieovereenkomst tussen de twee gemeenten
- een akte van solidaire borgstelling tussen de leden van S&R Pelt en de CVBA Pelt

Deze verschillende documenten die als output van deze fase gelden, zouden een belangrijke bron van sturing gaan vormen in de verdere samenwerking met de private partner.

Akte van solidaire borgstelling

Aangezien geen enkele inschrijver een bankfinanciering voor dit project kon bekomen zonder borgstelling van de beide gemeentes Overpelt en Neerpelt, werd als bijkomende zekerheid voor de gemeenten een borgstelling onderhandeld van de aannemers en de architect t.a.v. de CVBA Pelt voor de verbintenissen van de toekomstige concessiehouder met betrekking tot de conceptie en de bouw van het zwembad.

In de akte van borgstelling stellen de leden van S&R Pelt zich gezamenlijk, hoofdelijk, ondeelbaar en de ene bij gebreke aan de andere borg ten aanzien van de CVBA Pelt voor de verbintenissen van S&R Pelt die voortvloeien uit de concessieovereenkomst. Dit voorzover deze verbintenissen betrekking hebben op de conceptie en de bouw van het zwembadcomplex.

Subsidieovereenkomst

De twee gemeenten Neerpelt en Overpelt sluiten een overeenkomst af om elk jaar een subsidie van elk 543.847 € te betalen aan S&R Pelt. Deze subsidies zouden gegeven worden op basis van de sociale functie die S&R Pelt in de streek vervult en aldus een taak van openbare dienst van de gemeentelijke overheden overneemt. Zoals eerder geschetst zou hier geen BTW verschuldigd zijn omdat de subsidie geen tegenprestatie vormde van enige dienst onder bezwarende titel.

> 3.4.4.2. Procesperformantie

Legitimiteit. De onderhandelingen gebeuren in een selecte stuurgroep en er wordt op regelmatige basis teruggekoppeld aan de raad van bestuur van de intercommunale Pelt. Vanuit de gemeenteraden werden zij formeel gemandateerd om de onderhandelingen met de private partners aan te gaan.

De geslotenheid van de onderhandelingsprocedure maakte het moeilijk om in deze fase terug te koppelen naar de achterban en de ruime kring van stakeholders. Deze geheimhouding stootte op kritiek:

*“Wij hadden een heel lange onderhandelingsprocedure, wat typisch is voor deze procedure, waarbij vertrouwen en geheimhouding belangrijk is, want je zit met drie partners te onderhandelen om tot beste koop te komen. Dat is moeilijk want dan krijg je kritiek. Ja, de mensen voelen dan dat er iets bezig is, maar ze horen niks. Toch wel een **pijnpunt** aan deze procedure.”*
(Citaat 22, 2008)

> 3.4.4.3. Regimeperformantie

Lidmaatschap. In deze fase kwamen de private partners voor het eerst binnen in het beleidsnetwerk. In een eerste fase werd een externe jury aangetrokken om de verschillende dossiers te beoordelen. Na de selectie van de *preferred bidder* werden de onderhandelingen met een selecte groep verder gezet om de efficiëntie van het onderhandelen te verhogen.

Relationele kwaliteit. Vooral aan de publieke kant werden de interpersoonlijke relaties sterker in deze periode. De sleutelfiguren van beide gemeenten ontmoetten elkaar op regelmatige basis rond een gemeenschappelijk project, dit scheidt een band. Belangrijk hierbij was dat er gedurende deze periode geen wissels van personen plaatsvond. Door verschillende personen wordt aangegeven dat het interpersoonlijke klikte tussen de publieke actoren.

“Het interpersoonlijke is heel belangrijk, maar dat is ook het zwakke punt eraan. Want als er bepaalde mensen weg zijn en het klikt niet tussen de rest, dan krijg je een zakelijke en afstandelijke relatie. Nu ja, je moet zakelijk blijven. Maar dat wil niet zeggen... Het is een stukje teambuilding, wat je samen hebt meegemaakt, maakt het makkelijker om bepaalde zaken erdoor te krijgen en mee te nemen.” (Citaat 23, 2008)

Succesfactor 21: *Opbouwen van vertrouwen*³⁸

De relatie tussen de publieke en private partijen is nog pril op dit moment. Zowel aan publieke als private zijde is men bewust dat men zich in de plaats van de andere partij moet verplaatsen om tot een goed resultaat te komen. Vooral aan private kant is dit opvallend:

“We hebben bewust gekozen om in dit project - en ook in onze vervolprojecten - een sociale doelstelling na te streven als private partner. We zeggen niet ‘we gaan voor de hoogste winst’, maar wel voor de grootst mogelijke participatie van de lokale bevolking. Wij hebben daar geen conflict over en zij zullen ook mee bewaken dat scholen, clubs geen verdoken concurrent worden van de vrije zwemmer, dus in die zin hebben zij ook wel oog voor het financieel gezond blijven van de private partner. Dan zeg ik ‘chapeau’, want er zijn niet zoveel gemeentebesturen die dat doen. Daar kunnen zij wel bedrijfseconomisch mee en beseffen zij dat die vrije zwemmer nodig is om de middelen te genereren om dat project te kunnen laten evolueren. “ (Citaat 24, 2008)

Succesfactor 22: *Heb oog en respect voor elkaars belangen, personele aspecten en cultuur*³⁹

> 3.5. Uitvoeringsfase

De vierde fase in het PPS-proces komt neer op het daadwerkelijk in de praktijk omzetten en managen van de publiek-private samenwerking, dit in combinatie met de feitelijke realisatie van het project (Kenniscentrum PPS).

³⁸ Om de samenwerking optimaal te laten verlopen, ongeacht of het een contractueel of een participatief samenwerkingsverband betreft, dienen niet enkel de harde juridische aspecten geregeld te zijn. Gezien de lange duurtijd van de samenwerking is het ook van belang dat elke partij zich goed blijft voelen in het project. Daarbij is de opbouw van vertrouwen cruciaal. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

³⁹ Van Garsse & Verhoest, 2008

Er zijn twee deelfases te onderscheiden:

1. voorbereidingsfase/bouwfase
2. exploitatie/onderhoudsfase

> 3.5.1. *Verloop*

Chronologie (oktober 2001-...)	
November 2001	Aflevering van de noodzakelijke vergunningen voor de bouw
15-03- 2002	Start bouwwerken van het zwembad
08-05-2002	Statuutwijziging: van CVBA Pelt naar DV Pelt
20-09-2002	Officiële eerste steenlegging
11-12-2002	Opstarten onderhandelingen met scholen en verenigingen voor het zwembadgebruik 2003 - 2004
27-06-2003	Opening intergemeentelijk zwembad
28-07-2003	In gebreke stelling van de NV S&R Pelt
30-01-2004	Viering 100.000ste bezoeker
12-01-2005	Publieke partijen schorten stuurgroepoverleg op: bezwaar tegen de gehanteerde werkwijze betreffende de verhoging van de toegangsprijzen
20-09-2007	1.000.000ste bezoeker
2009-...	Nieuwe investeringen?

De ondertekening van de concessieovereenkomst op 23 juni 2001 betekent de start van de laatste fase. Deze fase kunnen we opsplitsen in twee periodes: de bouwfase en de exploitatiefase.

> 3.5.1.1. Bouwfase

In de loop van november en december 2001 worden alle nodige documenten afgeleverd om de bouw te kunnen starten. Het gaat hier om zowel de milieu- als bouwvergunning en de ondertekening van de akte voor het recht van opstal. In diezelfde periode werd ook een externe *leidend ambtenaar*⁴⁰ aangesteld die de bouwwerkzaamheden moest opvolgen. Voor deze functie koos men de architect die zetelde in de adviescommissie.

Vóór de eigenlijke aanvang van de bouwwerken op 15 maart 2002, werden de bouwplannen nog verder uitgewerkt en aangepast.

Uitwerken bouwplannen parallel met de bouw

In een klassieke uitbesteding krijgt de aannemer een volledig afgewerkt dossier van de architect, die zet daar een prijs op en die voert het daarna uit. Bij een DBF(O)(M)-contract is dat niet zo. Hier zijn zowel het ontwerp (design), bouw (built) als de exploitatie (operate en maintain) in handen van hetzelfde private consortium.

Zoals eerder aangegeven, moeten de private partners erg veel energie steken in het inschrijvingsdossier dat moet voorgelegd worden tijdens de gunningsfase.

“Dat moet 150 tot 200 000 € gekost hebben voor het neerleggen van die offerte. Maar in verhouding tot een normale studiekost, is dat maar een fractie. Eigenlijk is dit een voorontwerp. Dus vanaf het moment van toewijzing begint de uitwerking van die plannen. Wat gebeurt er in de praktijk? Dat ontwerp wordt parallel gemaakt met de bouw.” (Citaat 25, 2008)

Ook externe factoren zoals verandering van normen kan reden zijn om de bouwplannen aan te passen. In het intergemeentelijke zwembad van Overpelt en Neerpelt werd men geconfronteerd met een wijziging van de FINA-normen⁴¹ rond de afmetingen van zwembaden (DV Pelt, 2002).

⁴⁰ geen leidend ambtenaar in de stricte zin van het woord. De architect was niet verbonden aan een van de twee gemeenten en derhalve geen echte leidend *ambtenaar*.

⁴¹ Normen met betrekking tot het competitiezwemmen, uitgevaardigd door de Fédération Internationale de Natation

Naar aanleiding van het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking werd de Intercommunale Pelt in juli 2002 omgevormd naar een Dienstverlenende Vereniging.

Van Intercommunale naar Dienstverlenende Vereniging

Naar aanleiding van het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking moesten de statuten van de Intercommunale Pelt veranderd worden. De belangrijkste implicatie was dat er vanuit elke gemeente een lid uit de oppositie zou worden afgevaardigd naar de raad van bestuur. Dit lid heeft echter enkel een raadgevende stem.

Op 23 juni 2003, exact twee jaar na gunning, opent het intergemeentelijke zwembad Dommelslag de deuren. De opleveringstermijnen werden gerespecteerd en gedurende deze fase doken geen noemenswaardige uitvoeringsproblemen op. Wel werd duidelijk dat de bouwondernemingen, die bij het projectvennootschap S&R Pelt betrokken waren, niet bereid waren om de volledige periode van 30 jaar uit te zitten. Zij zouden de vennootschap verlaten zodra de constructie van het zwembad voltooid zou zijn.

> 3.5.1.2. *Exploitatiefase*

De bouwfase zat erop, de gemeenten dachten op voorhand dat hier het verhaal zou stoppen voor hen, maar het bleek pas het begin te zijn (Interview 1, 2008). Tijdens de exploitatiefase blijven de gemeenten het project opvolgen. De stuurgroep speelt hierbij een belangrijke rol als intermediair en bemiddelend orgaan. Beide partijen moeten immers nog een lange tijd met elkaar samenwerken en niet alles kan in contracten voorzien worden.

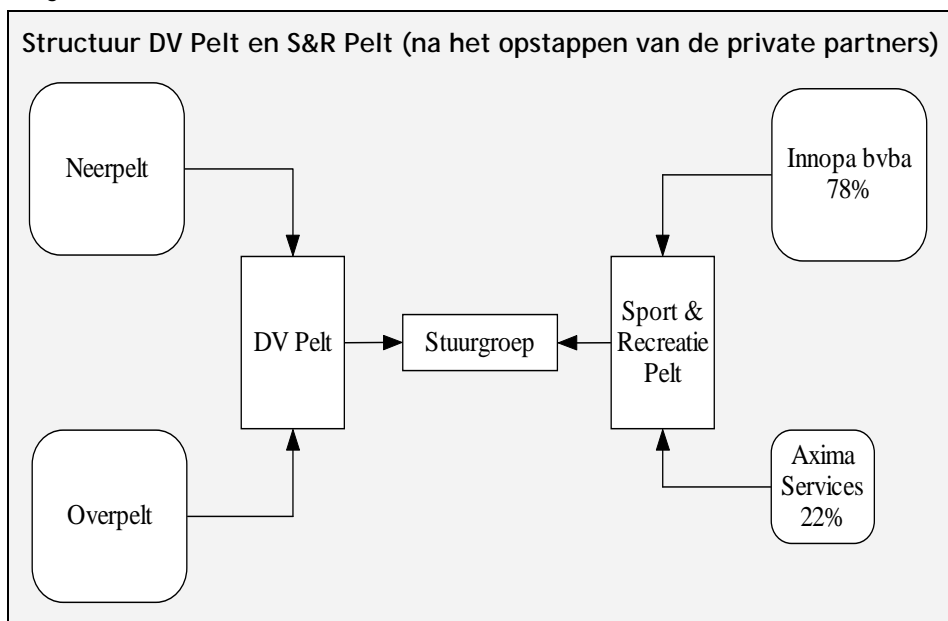
*Succesfactor 23: Zorg voor overlegstructuren waarmee je kan inspelen op externe toevalligheden*⁴²

Dat niet alles in het contract voorzien kon worden, bleek reeds onmiddellijk na opening. Een aantal partners uit de projectvennootschap stapten kort na elkaar op. De aannemers hadden na de oplevering van het bouwwerk aan al zijn verplichtingen voldaan en stapte dan ook uit de projectvennootschap.

Ook de mensen achter de exploitatiefirma trokken zich terug uit de projectvennootschap. In de stad Leuven waren er op dat moment onderhandelingen aan de gang over de bouw en exploitatie van een sportinfrastructuur. De concurrentie op het gebied van exploitatie was zo sterk dat de vennoten in de exploitatie vennootschap geen geloof meer hadden in de rendabiliteit van de markt. Zij stapten volledig uit de PPS-markt.

⁴² Van Garsse & Verhoest, 2008

Figuur 5: Networkstructuur



De gemeenten werden zo plots geconfronteerd met een kleinere private partner. Dit zorgde voor grote ongerustheid bij de beide gemeenten. Deze ongerustheid laaide nog harder op wanneer de volstorting van het maatschappelijk kapitaal uitbleef. Deze periode zou achteraf omschreven worden als het moeilijk jaar.

Moeilijk jaar

Kort na de bouw van het zwembad vertrokken de aannemers (EGTA, LOTEK en FABRICOM) zich terug uit S&R Pelt. Zij zagen het nut niet om nog 30 jaar verbonden te zijn aan het project. Kort daarop verlieten ook een aantal aandeelhouders van de NV INNOPA het project omdat zij niet meer in deze formule geloofden⁴³. ARTABEL

⁴³ Hoewel de aandeelhouders van de NV INNOPA expertise hadden in de exploitatie van een zwembad, was Dommelslag hun eerste project in de DBFO-formule. De bedoeling was om

(architectenbureau) nam de aandelen van de vertrekkende partners (hiervoor had ARTABEL al een participatie van 42% in INNOPA). Dit maakte dat de S&R Pelt in handen kwam van slechts twee partners, ARTABEL (78%) en AXIMA (22%).

Op het moment dat de volstorting van het maatschappelijk kapitaal moest gebeuren, was de S&R Pelt niet meer zo kapitaalkrchtig als oorspronkelijk gepland. Daarbovenop was de expertise over het exploiteren van een zwembad voor een groot stuk verdwenen. Dit baarden de gemeenten ernstige zorgen.

Daarbij kwam dat er ontwikkelingen waren op de markt. AXIMA zag hierdoor een opportuniteit om met een concurrerende groep in zee te gaan⁴⁴.

Het vertrouwen tussen de partners (zowel van de publieke partner naar de private partners toe, als bij de private partners onderling) verminderde aanzienlijk:

“Op dat ogenblik wist ik niet meer waar ik het had. Hoe is dat nu mogelijk, we betalen die mensen 40 miljoen BEF per jaar, het draait hier goed en nu zitten die zo’n zaken te doen. Toen heb ik mij grondig kwaad gemaakt. En dan hebben we wel in gebreke gesteld.”

In juni 2003 stelt de DV Pelt S&R Pelt officieel in gebreke en dit voor een vijftal punten. De belangrijkste punten waren het niet volstorten van het volledige saldo van het maatschappelijk kapitaal, het wegvallen van exploitatie-ervaring en het nog niet getekend zijn van een aantal contracten (totale waarborg van de installatie met AXIMA en het contract met INNOPA). (DV Pelt, 2003)

zich via dit project op de PPS-markt te storten. In Leuven werd rond die tijd onderhandeld over een gelijkaardig PPS-contract voor de oprichting en exploitatie van een zwembad. De concurrentie op het vlak van exploitatie was ondertussen een stuk groter geworden, wat een weerslag had op de prijs die in Leuven betaald zou worden voor exploitatie. Een aantal mensen binnen de INNOPA-groep verloren hun vertrouwen in de winstgevendheid van deze markt en besloten volledig uit de PPS-markt te treden.

⁴⁴ Het Nederlandse Sportfondsen begon zich te manifesteren op de Belgische markt en zocht hiervoor een partner die hen daarbij kon helpen. AXIMA Services, zag hier de kans om ook voet aan wal in Nederland te krijgen. Daarbij kwam de groep Van Roey die ervaring had met AXIMA Services. Deze drie vormden de groep rond Sportoase.

Succesfactor 24: Kies voor private bedrijven met voldoende kapitaalkracht⁴⁵

Het zwembad Dommelslag bleef ondertussen op commercieel gebied goed draaien. In het eerste jaar konden reeds dividenden uitgereikt worden terwijl dit in het businessplan pas in jaar 5 was voorzien. (Interview 1, 2008) Ook dit zorgde, met in het achterhoofd de situatie rond de volstorting, voor bedenkingen bij de publieke partners.

In januari 2004 vierde men de 100 000ste bezoeker, in september 2007 zou men al aan 1 miljoen bezoekers zitten. Dit succes gaf de S&R Pelt ademruimte en vertrouwen voor de opstart van gelijkaardige projecten in Lier en Mons. Ook daar zou de combinatie van zwembad met sociale wellness⁴⁶ een succesformule blijken.

Op 1 januari 2005 verhoogt S&R Pelt echter eenzijdig de toegangsprijzen voor de recreatieve gebruikers wat ze volgens de statuten ook mocht. De leden van de DV Pelt konden zich niet vinden in deze werkwijze. Ze stelden het zo:

“Contractueel noch principieel is er vanuit de DV Pelt een bezwaar tegen het doorvoeren van een prijsverhoging voor het vrije zwemmen. Er is wel een bezwaar tegen de gehanteerde werkwijze, het gebrek aan overleg, het gebrek aan een doordachte prijzenpolitiek en het gebrek aan een lange termijnvisie” (Verslag raad van bestuur DV Pelt, 12-01-2005)

Als gevolg schortte de leden van de publieke partner het stuurgroepoverleg voor onbepaalde tijd op. Aan de private partner werd gevraagd het standpunt toe te lichten op de raad van bestuur van de DV Pelt.

⁴⁵ Voldoende kapitaalkrachtige private partijen kunnen eventuele verliezen zelf dekken, zonder daardoor failliet te gaan. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

⁴⁶ Faciliteiten zoals sauna's en stoombaden die met klassieke wellness worden geassocieerd, maar dan aan betaalbare prijzen.

Twee maanden lang werd er niet vergaderd met de stuurgroep. Uiteindelijk ging de tariefverhoging niet door en ging men terug aan tafel zitten. Deze situatie was de aanleiding om met de publieke en private actoren terug samen rond te tafel te zitten met als doel om procedures uit te werken rond de verhoging van de tarieven.

“Daaruit zijn die procedures voortgekomen. We hadden die niet, er stond gewoon in het contract: de private partner mag met de tarieven van de vrije zwemmers doen wat ze wil. Daar hebben we toch een aantal maanden (3-4) over gedaan. Hoe zetten we dat nu in die concessieovereenkomst.” (Citaat 26, 2008)

Succesfactor 25: Wees open in de communicatie naar elkaar toe⁴⁷

> 3.5.2. Capaciteit van de overheid

Tijdens de bouwfase konden de publieke partijen voornamelijk toekijken hoe het zwembadcomplex zijn uiteindelijke vorm kreeg. Voor het toezicht op de werf trokken ze een externe zwembadarchitect aan die als leidend ambtenaar werd aangeduid. Het was ook deze architect die in de selectie- en gunningsfase in de jury zetelde die de ontwerpen van de kandidaten moest beoordelen.

Eenmaal het zwembad de deuren opende verliep het dagelijks contact tijdens de exploitatiefase voornamelijk tussen de zwembaddirecteur en de secretaris van de DV Pelt (tevens diensthoofd Vrijetijd van de gemeente Overpelt). Hoewel in de concessieovereenkomst werd bepaald dat de private vennootschap zou instaan voor de uurregeling van club- en

⁴⁷ Een belangrijke voorwaarde voor het blijvend succesvol exploiteren en samenwerken van het project houdt in dat beide partijen op een open manier met elkaar blijven communiceren. Dit houdt in dat informatie (ook al is deze negatief, bv tegenvallende bedrijfsresultaten) op een open manier met elkaar gedeeld wordt. Wanneer beide partijen hun informatie op een constructieve manier met elkaar delen, kan op een proactieve manier worden ingespeeld op eventuele problemen. (Committee of Public Accounts, 2002; Van Garsse & Verhoest, 2008)

schoolzwemmers, werd deze taak door hetzelfde diensthoofd Vrijetijd ter harte genomen.

“Ik wil niet dat iemand anders dat doet. Die scholen komen toch naar ons, dus het is zo gelopen. In de ogen van de mensen is het een gemeentelijk bad. Je hebt dus een morele verantwoordelijkheid. Dan begint er een bepaalde manier van werken, waaruit blijkt dat wij bepaalde dingen doen die wij volgens de concessieovereenkomst niet moeten doen.” (Citaat 27, 2008)

Ook de stuurgroep die tijdens de onderhandelingsfase was opgericht bleef in dezelfde constellatie bestaan. Door het parcours dat gezamenlijk werd afgelegd, waren er interpersoonlijke banden ontstaan tussen de deelnemers van de stuurgroep.

“Het interpersoonlijke is heel belangrijk, maar dat is ook het zwakke punt eraan. Want als er bepaalde mensen weg zijn en het klikt niet tussen de rest, dan krijg je een zakelijke relatie. Nu ja, je moet zakelijk blijven. Maar dat wil niet zeggen... dat is een stukje teambuilding. Wat je samen hebt meegemaakt, maakt het makkelijker om bepaalde zaken erdoor te krijgen en mee te nemen.” (Citaat 28, 2008)

Mede door de continuïteit van de personen in de stuurgroep, is dit vehikel uitgegroeid tot een erg efficiënt en effectief orgaan binnen de samenwerking. De publieke partijen hebben hier ook een sterke positie in verworven en dit niet enkel omdat de betrokken actoren heel het proces van dichtbij hebben gevolgd. De private partner hierover:

“[De burgemeester van Overpelt]... is jurist, dus aan publieke zijde zit er altijd een jurist aan tafel. Ze zijn met 3 à 4 mensen die de zaken continu opvolgen, wat een vrij grote kost zou zijn voor ons. Wij proberen dat met beperktere middelen te doen. Maar als je in een vergadering 4 mensen met slagkracht hebt zitten en je zit alleen of met twee, dan is het niet zo gemakkelijk. Zij hebben ook het verslag van de vergadering naar zich toe getrokken, hoewel dat contractueel bij ons zou moeten liggen, zij bepalen ook de

agenda en dergelijke meer... Wij kunnen er ook wel punten opzetten hoor, geen probleem.” (Citaat 29, 2008)

Tabel 11: Samenvatting: capaciteit van de overheid

Micro:

- Extern zwembadarchitect voor het werftoezicht
- Continuïteit van de betrokken publieke actoren
 - o Achtergrond kennis
 - o Opgebouwd interpersoonlijk contact
- Ambtelijke opvolging dagelijkse werking
- Juridische expertise in de stuurgroep

> **3.5.3. Sturing**

Enmaal in de laatste fase aanbeland, is er buiten de formele kanalen weinig sturing binnen de gemeenten. De omvorming van de intercommunale Pelt naar een Dienstverlenende Vereniging conform het decreet van 6 juli 2001 bracht wel een aantal veranderingen met zich mee. Een van de grootste veranderingen was dat er vanuit elke gemeente een lid van de oppositie moest opgenomen worden in de raad van bestuur van de DV Pelt. Dit werd binnen de meerderheden van beide gemeenten met argwaan bekeken. Men had angst dat de oppositie deze positie ging gebruiken om oppositie te voeren. Dit bleek niet het geval:

“Ik probeer het nooit politiek te bekijken, je zal me nooit betrappen over problemen van investeringen of prijszetting naar buiten brengen. Ik zit in de raad van bestuur, dus het zou heel gemakkelijk zijn. Maar dat doe ik dus niet, omdat ik vind dat het vol met goede bedoelingen gewerkt wordt.” (Citaat 30, 2008)

De DV Pelt werk autonoom van de gemeenten. De leden worden benoemd door de algemene vergadering die bij de DV Pelt slechts uit twee leden bestaat (respectievelijk de burgemeester van Neerpelt en de ex-burgemeester van Overpelt). Door deze minimale bezetting van de algemene vergadering, verlopen de procedures waarin de algemene vergadering moet optreden erg vlot.

De democratische controle wordt verzekerd volgens het decreet van 6 juli 2001 dat voorschrijft dat de gedetailleerde notulen met bijgevoegd het stemgedrag van de individuele leden en alle documenten waar in de notulen naar verwezen wordt, op het secretariaat van de aangesloten gemeenten ter inzage liggen van de gemeenteraadsleden. Daarnaast moeten de leden van de DV Pelt minstens tweemaal per jaar tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad die hen heeft voorgedragen, verslag uit over de uitoefening van hun mandaat en geven ze toelichting bij het beleid van de DV Pelt.

Tussen de publieke en private partners kan men het contact en de sturing opsplitsen in twee deelfases, sturing tijdens de bouwfase en de sturing tijdens de exploitatiefase.

> 3.5.3.1. *Sturing tijdens de bouwfase*

Tijdens de bouwfase kwamen de publieke leden de stuurgroep wekelijks kijken naar de vorderingen van de bouwwerken. Tevens werd de zwembadarchitect, die tijdens de selectiefase was opgenomen in de jury, aangesteld als leidend ambtenaar die ook de werfvergaderingen bijwoonde. (Interview 5, 2008) De concessiehouder en de architect waren verplicht alle inlichtingen en faciliteiten aan de leidend ambtenaar te verstrekken voor het vervullen van diens taak.

Buiten het toezicht op de werf zelf, waren ook een aantal andere sturingsmechanismen opgenomen in het bestek. Zo werd er reeds in het bestek gesteld dat de uitvoeringstermijn voor de bouwwerken 250 dagen mocht bedragen. De boete wegens laattijdige uitvoering werd als forfaitaire vergoeding ten bedragen van 20 000 BEF opgelegd en dit per kalenderdag vertraging. (Bestek)

“Er zijn altijd wel discussies, maar de opleveringstermijnen zijn strikt gerespecteerd. De laatste weken waren wel stresserend. Er zijn achteraf problemen geweest met de betegeling, mede doordat er dag en nacht gewerkt is geweest om op tijd klaar te zijn. De aannemer heeft dat nadien onmiddellijk terug rechtgezet.” (Citaat 31, 2008)

Door gebruik te maken van een PPS-constructie, waren het niet alleen de publieke partijen die gebaat waren met een kwalitatief hoogstaande bouw.

Zo was er binnen de private partners ook een interne kwaliteitscontrole omdat de exploitatiefirma alle baat had bij een degelijk afgeleverde infrastructuur. (Interview 1, 2008) Dit speelde in de context van Dommelslag nog een grotere rol dan in latere projecten, omdat de bouwfirmas van plan waren de vennootschap na de oplevering te verlaten.

> 3.5.3.2. *Sturing tijdens de exploitatiefase*

Op 27 juni 2003 opent het zwembad Dommelslag de deuren. Dit betekende de start van een samenwerking voor een periode van 30 jaar.

De modaliteiten van de samenwerking werden in grote lijnen reeds vastgelegd in het bestek en later verder uitgewerkt in de concessieovereenkomst. Het is echter onmogelijk om alles in deze documenten te voorzien wat er in de komende 30 jaar kan voorvallen. In de samenwerking verdwijnen deze documenten wat naar de achtergrond.

“Uiteindelijk is dat (concessieovereenkomst) je huwelijkscontract en moet je hopen dat je die nooit moet bovenhalen want dan is er iets mis. Maar die moet wel goed in mekaar steken, want als er iets mis is, val je daar op terug.” (Citaat 32, 2008)

Het dagelijks contact tussen de publieke en private partners verloopt in deze fase voornamelijk tussen de zwembaddirecteur en de secretaris van de DV Pelt (Diensthoofd Vrijetijd en voormalig sportfunctionaris van de gemeente Overpelt).

Hoewel in het bestek enkel voorzien was dat het opdrachtgevend bestuur en de concessiehouder tweemaal per werkjaar overleg zouden plegen in verband met de uitvoering van de overeenkomst, komt de stuurgroep (3 + 3) in regel een keer per maand samen. De stuurgroep blijft in deze fase het kloppend hart van het samenwerkingsverband. Terwijl kleinere problemen of klachten onmiddellijk ter plaatse worden opgelost, worden de grotere klachten in dit orgaan op tafel gebracht. Ook als er een maand weinig te bespreken valt, komt de stuurgroep samen om het contact te onderhouden. De publieke actoren blijven op deze manier nauw betrokken bij het project.

In de stuurgroep worden de beslissingen voorbereid en nadien bekrachtigd door de raden van bestuur van respectievelijk de DV Pelt en S&R Pelt. Sinds

het decreet aangaande de intergemeentelijke samenwerking zetelt ook de oppositie in de raad van bestuur en dit met raadgevende stem. De meerderheidspartijen waren hier in het begin erg wantrouwig over. De oorspronkelijke leden van de DV Pelt vreesden dat de oppositie misbruik ging maken van deze verworven positie. Doch had deze verandering echter geen wijziging van de werking van de DV Pelt tot gevolg.

“In de DV Pelt wordt nooit gestemd, de oppositie heeft daardoor evenveel inbreng dan de andere leden.” (Citaat 33, 2008)

Doordat de oppositie meer betrokken werd bij het project, verhoogde de democratische controle. Dit had echter weinig invloed op de sturing binnen de gemeenten zelf. De algemene vergadering, die de leden van de DV Pelt benoemt, bleef uit de twee oorspronkelijke leden bestaan (respectievelijk de burgemeester van Neerpelt en de ex-(waarnemend) burgemeester van Overpelt). Enig verschil bestond erin dat de raad van bestuur verplicht werd om minstens twee keer per jaar verslag uit te brengen aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten.

Ook voor de exploitatiefase werden al een aantal regels vastgelegd in het bestek.

Het ging hier onder andere over:

- inzage in de boekhouding
- Verbod op handelsverrichtingen die niet passen binnen de normale uitbating
- Het garanderen van de noodzakelijke prestaties om te voorzien in de openbare dienst waarop de concessie slaat
- Voorschriften inzake gebruikerstarieven

Begin 2005 verhoogde de private partner eenzijdig de tarieven voor de recreatieve gebruikers, wat volgens de concessieovereenkomst ook was toegelaten. Dit was tegen de zin van de publieke partners die als reactie de stuurgroepvergaderingen voor een periode van 2 maanden schorste. Het besef dat men nog 28 jaar met elkaar verder moest, dwong de partijen terug aan tafel (Verslag DV Pelt, 2008). Om dit voorval in de toekomst te vermijden werd er een bijlage aan de concessieovereenkomst toegevoegd die de procedure voor het wijzigen van de tarieven besprak (Citaat 34, 2008).

Anderhalf jaar voor dit voorval werd het samenwerkingsverband ook op de proef gesteld. Het zwembad Dommelslag was juist een maand open, maar het private vennootschap voldeed niet aan een aantal eisen die in de

concessieovereenkomst waren opgelegd. De bouwheren, net zoals de exploitatie-expertise hadden de private vennootschap verlaten. De confrontatie met een kleinere en minder kapitaalkrachtige groep maakte de publieke partner erg ongerust. Dit deed de DV Pelt besluiten om terug te grijpen naar een juridisch instrument dat het toegereikt werd in de concessieovereenkomst artikel 4 § 3, dit artikel luidde als volgt:

Art 4 § 6 : De concessie kan vroegtijdig door de Intercommunale Pelt worden beëindigd in geval van ernstige nalatigheid van de concessiehouder zowel jegens de aanbestedende overheid als jegens de gebruikers van de dienst die hij moet verzekeren.

In voorkomend geval richt de Intercommunale Pelt een aangetekende brief aan de concessiehouder waarin de ernstige nalatigheid wordt uiteengezet. Deze heeft 15 dagen om zijn argumenten aan de Intercommunale Pelt mee te delen. Binnen de 15 dagen na ontvangst van de argumenten van de concessiehouder en bij gebrek aan argumentatie van de concessiehouder vanaf de 16 dag na versturing van de aangetekende brief door de Intercommunale, komt de stuurgroep bepaald in artikel 9 bijeen en tracht een minnelijke regeling uit te werken.

De private partner werd formeel in gebreke gesteld op 5 punten.

“Toen heb ik mij grondig kwaad gemaakt. En dan hebben we ze in gebreke gesteld. Echt de druk opgevoerd. Maar dat had te maken met dat die groep uit elkaar aan het vallen was en dat hadden we misschien contractueel moeten vastleggen dat iedereen erin moest blijven. Eens erin, blijf je erin.” (Citaat 35, 2008)

Dit had evenwel niet als gevolg dat de publieke en private partners niet meer *on speaking terms* waren. Er werd langs beide zijden constructief gewerkt aan een oplossing. Geen van beide partners kon en wou een mislukking veroorloven. Voor de private partner zou een succes van dit project de Belgische markt openbreken, aan publieke kant was een mislukking politiek onaanvaardbaar.

Stap voor stap werden de punten uit de in gebreke stelling weggewerkt. Tot de in gebreke stelling begin 2006 definitief van de agenda verdween (Verslag DV Pelt).

Bij conflicten, zo stelt de concessieovereenkomst, dient steeds binnen de stuurgroep te worden gezocht naar een minnelijke oplossing. Dit is tot op

heden altijd een efficiënte manier geweest om problemen op te lossen. Voor gevallen waar de partijen toch niet tot een overeenkomst zouden kunnen komen, werd in de concessieovereenkomst de mogelijkheid van een scheidsrechtercommissie aangeboden. In afwachting van een definitieve beslissing door een rechtbank kunnen betwistingen die zich voordoen over de interpretatie of de uitvoering van deze overeenkomst beslecht worden door twee scheidsrechters aangeworven door respectievelijk de ene en de andere partij. Wanneer ook hier geen gemeenschappelijk akkoord wordt bereikt, kunnen deze twee scheidsrechters een derde scheidsrechter aanduiden die in laatste instantie zal beslissen om uit verdeeldheid te treden. De beslissing van de scheidsrechter zal enkel een voorlopige beslechting van het geschil impliceren en dit in afwachting van een definitieve beslechting door een rechtbank. Deze mogelijkheid werd gecreëerd om de continuïteit van de werking van S&R Pelt te garanderen maar werd tot op de dag van vandaag geen gebruik van gemaakt.

Tabel 12: Getoetst aan Hiërarchie-, markt- en netwerksturing

Binnen de gemeenten:

Hiërarchische sturing:

- *Gedetailleerde procedures*: formele procedure die moet gevolgd worden door de dienstverlenende vereniging met betrekking tot verslaggeving aan de gemeenten en goedkeuringen door de gemeenteraden en algemene vergadering in het kader van het Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking. (louter formeel)

Netwerksturing:

- *Sturing via personen*: De bevoegde schepenen van beide gemeenten blijven voorzitter en ondervoorzitter van de DV Pelt, als deelnemers van de stuurgroep bereiden zij de beslissingen voor.
- De burgemeesters ten tijde van de onderhandelingen vormen samen de algemene vergadering.
- *Sturing via personen*: Stakeholders (clubs, scholen, bezoekers) nemen bij vragen of problemen contact op met de leden van de DV Pelt.

Tussen de publieke en private partijen:

Hiërarchische sturing:

- *Gedetailleerde procedures*: In het bestek werden reeds eenzijdig procedures en bepalingen opgelegd waaraan de private partners tijdens de bouw en exploitatiefase dienen te voldoen.

- Vetorecht: prijszetting club- en schoolzwemmers
- *Supervisie primaire processen*: deelname werfvergaderingen, controle op de boekhouding en relevante documenten,...
- *Ex ante goedkeuring*: definitieve uitvoeringsplannen, nieuwe impulsen,...
- *Beperkende regels*: via het bestek, bv.: verbod op handelsverrichtingen die niet passen binnen de normale uitbating

Marktgerichte sturing:

- *Contractuele afspraken* (in gebreke stelling)
- *Bemiddeling en geschillenbeslechting* via commissie van rechters
- *Risico overdracht*: o.a. exploitatierisico en bouwrisico bij private partner
- *Benefit sharing*

Netwerksturing

- *Veelvuldig overleg* en nauw contact tussen de partners
- Stuurgroep blijft behouden: beslissingen voorbereiden, co-decision, advisering
- *Interne kwaliteitscontrole* tijdens de bouwfase van de toekomstige exploitant op de aannemers
- *Drukkingmiddel*: wegblijven uit de stuurgroep
- *Overlegprocedures*: latere procedures voor tarieven

> 3.5.4. *Performantie*

> 3.5.4.1. *Productperformantie*

Het zwembad Dommelslag opende zonder vertraging en binnen de vooropgestelde aanbestedingspijs op 25 juni 2003 de deuren. De initiële investeringskost van het complex bedroeg ongeveer 7,5 miljoen euro.

Het zwembad werd met de best beschikbare technieken opgebouwd rond een driebaden-concept. Een 25-meterbad dat dienst kan doen als wedstrijdbad afgescheiden van een doelgroepen-/instructie-/golfslagbad en een recreatiegedeelte met wildwaterbaan. Dit alles werd uitgebreid met een relaxzone met sauna, stoombaden en whirlpools.

Specificaties zwembad Dommelslag

Driebaden-concept:

- 25-meterbad
- Doelgroepen-, instructie- en golfslagbad
- Wildwaterbaan
- Peuter- en kleuterbad
- Relaxzone
 - o Saunacabine, drie stoombaden, vier whirlpools, twee koude douches
- Kledkamers
 - o Vijf groepskleedkamers (4 x 30 p. + 10 p.), 28 individuele cabines, twee familiekleedkamers, twee kleedkamers voor rolstoelgebruikers, 230 kastjes
- Cafeteria

De gemeenten Neerpelt en Overpelt betalen elk ongeveer een half miljoen euro per jaar subsidie aan S&R Pelt. Dit bedrag zou gebruikt worden om de lening af te betalen en het exploitatieverlies te dekken. De gemeente Overpelt betaalde voor hun oude zwembad 13 miljoen BEF per jaar voor het exploitatieverlies:

“En toch kwamen daar heel weinig mensen zwemmen, het kostte niet veel om te zwemmen, maar het was ook geen fatsoenlijk product. Dus we hadden geen zwemproduct en het kostte ons heel veel geld.” (Citaat 36, 2008)

Voor hen was het makkelijker om deze meerprijs te aanvaarden. De gemeente Neerpelt daarentegen had echter geen traditie in het subsidiëren van sport. Voor hun lokaal en verouderd zwembad betaalden zij slechts 1 miljoen BEF om het exploitatieverlies te dekken. Voor hen was het moeilijker om de stap te zetten, maar het was ook voor hen dit of geen zwembad

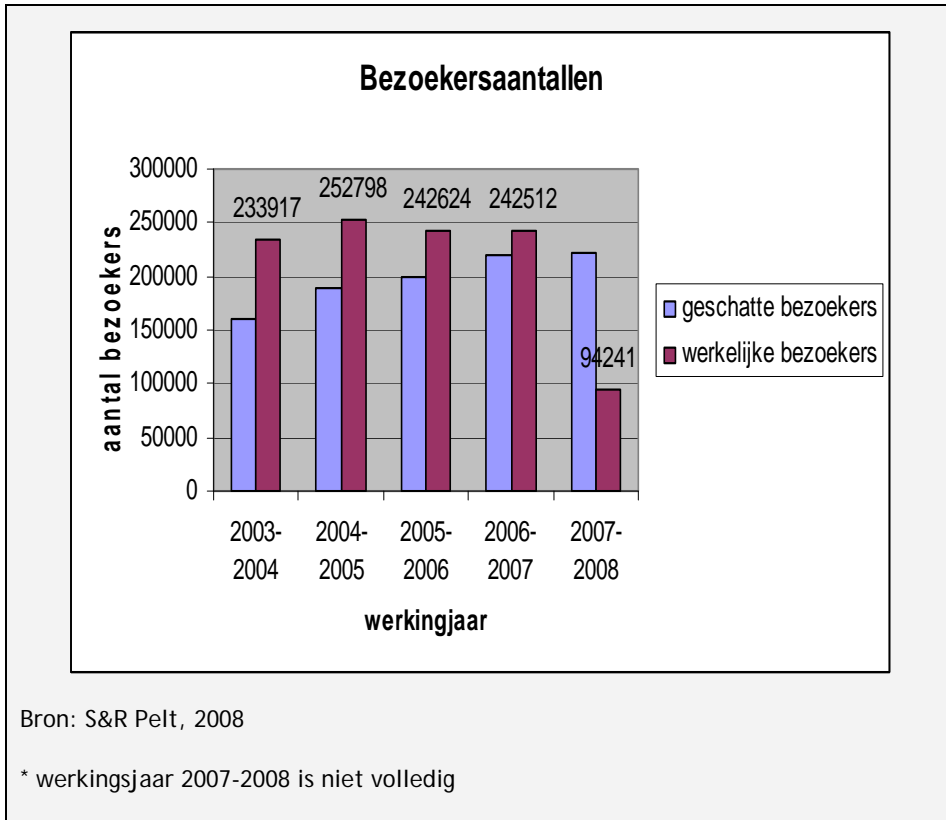
“Als je weet dat we nu een half miljoen euro betalen, is dit toch een grote aderlating geweest. Zeker als je weet dat dit enkel voor

sport is. We hebben toch wel even op onze tanden moeten bijten. Ondertussen loopt het al wel enkele jaren, dus nu zijn we het gewoon dat we dit opzij moeten zetten.” (Citaat 37, 2008)

Dat laatste is een belangrijk voordeel. In de toelage zit alles in, als er lijnen op de parking geschilderd moeten worden, als er gesnoeid moet worden,... dat is volledig de verantwoordelijkheid voor de private partner. Bij een gemeentelijk zwembad staat een bedrag in de begroting ingeschreven, maar als er bijvoorbeeld een lamp stuk is, komt de technische dienst langs en dat uur wordt niet geteld. Bij PPS weet men exact wat het kost.

In de subsidieovereenkomst werd ingeschreven dat deze subsidie verlaagd zou worden met 0,85 Euro per betalende bezoeker boven de volgende bezoekersaantallen: voor het eerste exploitatiejaar 160.000, het tweede exploitatiejaar 190.000, het derde exploitatiejaar 220.000, het vierde exploitatiejaar 200.000 en voor elk jaar erna 222.000 bezoekers per jaar.

Figuur 6: Bezoekersaantallen Dommelslag



Zoals in bovenstaande tabel weergegeven, overtrof het zwembad al in het eerste jaar ruimschoots de verwachtingen qua bezoekersaantallen. In het eerste werkingsjaar werden reeds ruim 230 000 bezoekers ontvangen, waar in het verleden Neerpelt en Overpelt samen ongeveer 150 000 zwemmers bedienden. (Interview 1, 2001)

Het intergemeentelijke samenwerkingsverband heeft dus tot de verwachte schaalvoordelen geleid. Er werd een intergemeentelijk project gerealiseerd dat een kwalitatief hoogstaand zwemaanbod creëerde wat niet door één van de partners alleen of door beide partners afzonderlijk zou kunnen gerealiseerd worden voor dezelfde prijs (evaluatierapport, 2007).

Daarnaast wordt het door de gemeenten als positief beschouwd dat men niet meer verantwoordelijk is voor de exploitatieproblemen. Dit was vroeger, zeker in het geval van Overpelt, een erg arbeidsintensieve aangelegenheid (Interview 1, 2008).

Een enkele kritische noot werd gehoord over de tarieven voor de recreatieve gebruikers. Dit was een enorme stijging in vergelijking met de oude zwembaden van Neerpelt en Overpelt. Als we de vergelijking maken van de tarieven voor een enkele zwembeurt voor een volwassen recreant met andere recente zwembadcomplexen die doormiddel van PPS werden opgericht en een gelijkaardig aanbod aan de zwemmers bieden (o.a. sociale wellness), is er geen groot verschil tussen de toegangsprijzen. Wel is Dommelslag het enige zwembad dat geen onderscheid maakt tussen inwoners en niet-inwoners.

Tabel 13: Toegangsprijzen PPS-zwembaden in Vlaanderen

	Sportoase Phillipssite	Dommelslag	Waterperels	Sportoase Eburon Dome	Sportoase Elshout
Niet-inwoner	5,50 €	5,70 €	5,90 €	6 €	6 €
inwoner	5 €	5,70 €	5,40 €	4,80 €	4,80 €

*situatie december 2009 (volwassen zwemmer zonder korting)

Voor de private partner is Dommelslag dan ook een financieel succes geworden. Het project Dommelslag heeft voor hen de weg geopend naar andere gelijkaardige projecten in onder andere Lier en Bergen.

Overleg gebeurt op een participatieve constructieve wijze waarbij er naar synergie wordt gestreefd. Elke partner doet in dit samenwerkingsverband datgene waar hij juist sterk in is. De private partner: het zwemaanbod en de commerciële uitbating - de publieke partner: de tussenkomsten naar school en clubzwemmen en de communicatiekanalen naar de bevolking toe.

> 3.5.4.2. *Procesperformantie*

Legitimiteit. De DV Pelt wordt ten aanzien van de private partner gezien als het opdrachtgevend bestuur. Het **formele mandaat** om te handelen in die zin werd expliciet gegeven met de oprichting van de dienstverlenende vereniging (eerder de intercommunale).

Met de invoering van het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking, werd men in Overpelt en Neerpelt verplicht om ook de oppositie op te nemen in de raad van bestuur van de DV Pelt. Ondanks de vrees die bestond dat de oppositie misbruik ging maken van deze verworven positie om oppositie te voeren, werkte de **oppositieleden constructief** mee. De oppositie:

“ik probeer het niet politiek te bekijken. Je zult ons in al die jaren nooit kunnen betrappen om over problemen van zwembad te communiceren. Ik zou dat gemakkelijk kunnen, maar ik doet dat niet omdat ik vind dat er met volle goede bedoelingen gewerkt wordt.” (Citaat 38, 2008)

Rekenschap. De DV pelt legt geheel volgens het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking rekenschap af aan de algemene vergadering. Wel dient opgemerkt te worden dat deze algemene vergadering uit slechts twee personen bestaat (respectievelijk de burgemeester van Neerpelt en de ex-burgemeester van Overpelt). Daarnaast kunnen de gemeenteraadsleden de gedetailleerde notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur te allen tijde inkijken. Ook brengt de raad van bestuur, conform het decreet, twee maal per jaar verslag uit in een openbare zitting van de gemeenteraden.

> 3.5.4.3. *Regime performantie*

Lidmaatschap. Voor de dagelijkse werking lopen de contacten tussen de gemeenten voornamelijk tussen het diensthoofd Vrijetijd van Overpelt en de zwembad directeur. Daarnaast blijft de stuurgroep bestaan waar zowel de gemeenten als het private vennootschap drie leden naar afvaardigen. In deze stuurgroep worden de belangrijkste beslissingen voorbereid voordat ze terug gekoppeld worden aan de raden van bestuur van zowel de DV Pelt als het private vennootschap. Tot op heden zijn de sleutelfiguren aan publieke zijde nog altijd dezelfde, maar er wordt gewerkt aan opvolging wat niet vanzelfsprekend is:

“De nieuwe schepenen van sport moeten zich inwerken, maar je merkt als er gepraat wordt, dat zijn de twee mensen van vroeger die het trekken. De twee nieuwkomers hebben het moeilijk om er in te geraken omdat ze het hele verhaal niet hebben meegemaakt. En op den duur kunnen die misschien zeggen: we moeten niet meer komen want die anderen doen toch alles. Ja, maar die twee stoppen over twee jaar en het is belangrijk dat er straks ook twee mensen zitten die thuis zijn in de materie.” (Citaat 39, 2008)

Relationele kwaliteit. Vlak na de oplevering van het zwembadcomplex liep het op dit vlak even mis. De aannemers hadden de projectvennootschap verlaten en door de situatie in Leuven zagen de mensen met de exploitatie-expertise het ook niet meer zitten. De groep rond S&R Pelt werd flink uitgedund en dit had een weerslag op de kapitaalkracht van de projectvennootschap. Dit maakte dat S&R Pelt weinig financiële manoeuvreerruimte waardoor een aantal verplichtingen (Cfr. volstorten van het maatschappelijk kapitaal) niet werden na gekomen.

Dit maakte de publieke partners erg ongerust, niet allerm minst omdat de exploitatie-expertise uit de vennootschap was vertrokken. Dat laatste zou een hypotheek kunnen leggen op het financiële en commerciële succes van het pas geopende Dommelslag.

“de bouwondernemers verkochten hun aandelen en je zit ineens maar met een iemand aan tafel. Als dat een solide gezonde partner is, is dat niks, maar in ons geval was dat een klein familiebedrijf als daar 2 keer iets mee mis gaat, dan is het ook gedaan.” (Citaat 40, 2008)

Niet alleen bij de publieke partners daalde het vertrouwen in de private partner, ook binnen de private projectvennootschap ontstond een vertrouwensbreuk. De PPS markt voor zwembadinfrastructuur was zich op dat moment aan het consolideren. (Interview 7, 2008) Axima Services dat 22 % van de aandelen van S&R Pelt bezat, ging in zee met de concurrent. De andere aandeelhouder zag het niet meer zitten om, zoals voorzien in de concessieovereenkomst, met Axima Services in zee te gaan voor het onderhoud van de technische installaties.

“[De gemeenten]... hebben ons verplicht, want ik wilde niet en heb mij daar toen tegen verzet. Maar, wij waren toen als exploitant

zeer klein en leefden van dat ene project als exploitatiemaatschappij. Wij hadden wel nog ons architectenbureau. Maar, wij moesten daar toch een dertigjarige rit uitdoen en men vertrouwde dat niet vanuit die twee gemeentebesturen. Men dacht, wat gaat zulke kleine speler hier doen, gaan die niet omvallen over een paar jaar. Daarnaast stond Axima, een grote sterke maatschappij. Vanuit hun oogpunt van stabiliteit, een verantwoorde keuze" (Citaat 41, 2008)

Het is op dit moment dat de DV Pelt de private partner in gebreke stelt. Het vertrouwen in de partners daalde en men plooidde zich terug op de letter van de concessieovereenkomst. In januari 2005 uitte de publieke partners opnieuw hun ongenoegen toen S&R Pelt eenzijdig en zonder consultatie de toegangsprijzen verhoogde. Hoewel dit volgens de concessieovereenkomst mocht, schoot dit in het verkeerde keelgat bij de publieke partners in de DV Pelt. De stuurgroep werd voor twee maanden opgeschort. Toen zag men in dat het zo niet verder kon (Interview 1, 2008), men moest per slot van rekening nog 28 jaar met elkaar verder.

Met in de achtergrond het grote succes van het zwembad, kwam men tot de conclusie dat vertrouwen een belangrijke basis voor een verdere samenwerking was. Er werd weer meer afstand genomen van de concessieovereenkomst en het besef rees dat men enkel tot een succes kon komen wanneer men samen aan de weg timmert.

"Het interpersoonlijke is superbelangrijk in zo'n project. Ook in de exploitatiefase, wij dachten dat na de bouw alles was afgehandeld, maar dat was dus niet het geval. Die verhoudingen zijn dus heel belangrijk, zeker als je dan samen iets hebt opgebouwd, dat proces van die bouw hebt doorgemaakt, dan is dat wederzijds vertrouwen heel belangrijk." (Citaat 42, 2008)

"Je moet zeker tot het punt komen dat je het gevoel hebt dat je samen aan hetzelfde dossier aan het werken bent en dat de ene de andere ook helpt met hun respectievelijke maatschappelijke doelstellingen. Als het tot dat punt komt, dan denk ik dat het dan wel goed zit." (Citaat 43, 2008)

“Het is vooral van mens tot mens, die concessieovereenkomst is er enkel als er problemen zijn. Een soort bijbel. En dat lukt vrij goed, maar er is wel het gevaar, er zijn nieuwe schepenen of aandelenwissel. Nu werkt dat goed, maar in de toekomst is dat natuurlijk de vraag. Het is zo dat men altijd naar een win-win willen geraken.” (Citaat 44, 2008)

Epiloog

Het voordeel van een PPS-constructie is dat een zwembad up-to-date blijft, de private partner wordt verplicht om de infrastructuur marktconform te houden. Vanaf jaar 4, zo werd in de concessieovereenkomst vastgelegd, zou de private partner elk jaar ongeveer 50 000 € moest investeren. Al snel bleek dat dit bedrag niet groot genoeg was om fundamentele investeringen te doen. Nu, in 2008, is het zwembad 5 jaar open en men begint een lichte daling in het aantal bezoekers te merken.

“We hebben een goede periode gehad, maar nu, na 4-5 jaar begint zo’n bad langzaam wat te zakken. Het nieuwe is er vanaf.” (Citaat 45, 2008)

Om een nieuwe dynamiek in de bezoekersaantallen te brengen, stelt S&R Pelt nu voor om voor een fundamenteel groot bedrag in Dommelslag te investeren. Dit bedrag zou volledig door de private partner gefinancierd worden zonder dat de subsidies van de gemeenten zouden stijgen. Dergelijke voorstellen zijn onderwerp van grote onderhandelingen. Van deze momenten kunnen gebruik gemaakt worden om ook andere aspecten van de samenwerking op tafel te leggen.

Naast het investeren in nieuwe impulsen, is de private partner binnen het project Dommelslag van plan om een moederholding op te richten. Na Dommelslag startte de groep rond S&R Pelt enkele andere PPS-projecten op in onder andere in Lier en Bergen en is het een gezonde groep geworden. Met deze moederholding kan men overkoepelend een groter eigen vermogen centraal zetten. Dit zou het makkelijker maken om eventuele moeilijkheden bij de dochters op te vangen, maar anderzijds ook de vruchten plukt als het goed gaat. Bij deze moederholding zullen ook andere kapitaalkrachtige vennoten (uit de bouwsector) betrokken worden. De onderhandelingen zijn nog volop aan de gang.

4. Case II: Sportoase Elshout

> 4.1. Achtergrond

De buurgemeenten Brasschaat en Schoten zijn gelegen in de provincie Antwerpen. Beiden gemeenten beschikten over een eigen zwembad. Schoten had een binnenzwembad dat midden in een woonwijk Gelmelen gelegen was en vooral gebruikt werd door de scholen en clubs. De gemeente Brasschaat beschikte zowel over een overdekt als een openluchtzwembad, gelegen in het groene parkdomein vlak aan de grens met de gemeente Schoten.

Steekkaart Schoten <ul style="list-style-type: none">- 33 160 inwoners- Begroting: € 38,6 miljoen (2008)<ul style="list-style-type: none">- Sport: € 1,63 miljoen (2008) waarvan ongeveer € 500 000 voor Sportoase- CD&V/N-VA - Open VLD - SP.a -coalitie (gedurende gans het project)<ul style="list-style-type: none">- CD&V levert de burgemeester
Steekkaart Brasschaat <ul style="list-style-type: none">- 37 282 inwoners- Begroting: € 54,3 miljoen (2008)<ul style="list-style-type: none">- Sport: € 1,95 miljoen (2008) waarvan ongeveer € 750 000 voor Sportoase Elshout-CD&V -agalev - VU-id (2000); CD&V/N-VA -Open VLD -coalitie (2006)<ul style="list-style-type: none">- CD&V levert de burgemeester

Reeds in 1997 werd in Schoten gedacht aan de bouw van een nieuw zwembad. Niet alleen dreigde het gemeentelijke zwembad niet meer te voldoen aan de strenge VLAREM II-normen, daarnaast was het zwembad gelegen in een woonwijk waardoor er erg weinig ruimte was voor uitbreiding of extra parking. Een studie bureau kreeg in datzelfde jaar de opdracht om een kostenraming op te maken voor zowel nieuwbouw als renovatie van het oude zwembad aan de gelmelenstraat (GvA, 3 april 1997).

Resultaat van het studie bureau

Begin 1998 werden de resultaten van deze studie kenbaar gemaakt. Het zwembad aan de Gelmelenstraat in Schoten leed ondermeer aan betoncorrosie en had onvoldoende isolatie. Het studie bureau kwam tot het besluit dat een renovatie van het oude zwembad bijna 148 miljoen BEF (3,7 miljoen €) zou gaan kosten. Het jaarlijkse uitbatingtekort zou de 29 miljoen BEF (725 000 €) benaderen. Een nieuw zwembad zou minimaal 197 miljoen BEF (5 miljoen €) kosten. Daarbij zou dit, volgens het studie bureau, meer mogelijkheden bieden en bijgevolg meer gebruikers lokken. Onder meer daardoor, maar ook door het gebruik van betere materialen zou het jaarlijkse tekort tot 18,6 miljoen BEF (465 000 €) dalen.

Alle fracties binnen de gemeenteraad gaven dan ook de voorkeur aan nieuwbouw.

Bron: Brees, A., GvA, Februari 1998

Aanvankelijk beschikte Schoten nog over een vergunning tot 18 april 2004 om het oude zwembad open te houden. Maar de Vlarem II-wetgeving beschikte hier anders over. Indien de milieuminister geen tijdelijke afwijking toeliet, moest het Schotense zwembad op 1 januari '99 de deuren sluiten. Mits enkele kleine aanpassingen aan het zwembad lukte het de gemeente om alsnog een afwijking tot 2005 te verkrijgen. Dit gaf Schoten meer tijd om hun plannen voor de bouw van een nieuw zwembad aan recreatiedomein De Zeurt verder uit te werken.

Ook de gemeente Brasschaat schreef in de loop van 1999 een algemene offerteaanvraag uit voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie en een realisatiestudie voor het renoveren van de gemeentelijke zwembaden (openlucht en overdekt) zodat deze de toets van de strengere VLAREM II wetgeving kon doorstaan.

Zwembad staat ter discussie

Op 1 juni 2000 ging het openluchtzwembad van Brasschaat opnieuw open. Na enkele tegenvallende zomers stond het sport- en recreatiecentrum ter discussie. Om te voldoen aan de normen van de milieureglementering Vlare II, waren ingrijpende renovaties nodig.

"Er zijn de jongste tijd al heel wat ideeën gespuid over de haalbaarheid van het complex", stelt schepen van Sport Hugo Vanderbecken. "Je hoort soms spreken van een overdekking van het buitenbad, maar ze vergeten dan wel dat de installatie onvoldoende is om beide baden te bedienen. Het is met andere woorden onmogelijk beide baden tegelijkertijd open te houden. Bovendien moet je dan op twee plaatsen personeel inzetten", aldus de sportschepen.

In het verleden werd ook onderhandeld met de provincie. "Zij heeft alle cijfers in verband met exploitatiekosten en bezoekersaantallen opgevraagd. Omdat ons complex toch een regionale uitstraling heeft - slechts 15 procent van de bezoekers zijn Brasschatenaars - hadden we gehoopt op een tegemoetkoming van de provincie, maar die hoop is intussen verzwonden", vervolgt Vanderbecken, die er onmiddellijk aan toevoegt dat de gemiste Europese Kampioenschappen in Brasschaat fel worden betreurd. "Als die hier zouden worden georganiseerd, dan had dat voor ons complex een fameuze uitstraling betekend."

Intussen wordt er koortsachtig gewerkt om het openluchtcomplex klaar te krijgen voor de opening. Voor het publiek verandert er niets. Het gemeentebestuur zal wel extra inspanningen leveren om de veiligheid in het complex te garanderen. "Als er een massa volk bijeenkomt, zijn incidentjes natuurlijk nooit te vermijden. Maar ik meen dat dat toch niet mag worden overdreven. Een provinciale commissie heeft onze inspanningen onderzocht en alvast een meer dan voldoende gegeven. Vergelijkende studies brachten voorts nog aan het licht dat het familiebad het grootste is in heel Europa. Het voorstel om dat bad dicht te gooien, vind ik géén goed idee", aldus nog de schepen van Sport.

Jan Brys in GvA op 11 mei 2000

In de zomer van 2000 begon het Sport- en recreatiecentrum van Brasschaat een heet hangijzer te worden. Daar waar de problemen de voorbije jaren

nog binnen de perken bleven, kreeg men er nu meer en meer af te rekenen met een golf van kleine en minder kleine criminaliteit. (GvA, 26 augustus 2000) Daarnaast bleef ook in Brasschaat VLAREM II als een zwaard van Damocles boven het hoofd. Uit de haalbaarheidsstudie die de gemeente Brasschaat had laten opmaken bleek ondertussen dat een renovatie van het zwembad 140 miljoen BEF (3,5 miljoen €) zou kosten. Dit was voor de gemeente Brasschaat een te hoge kost:

“De kosten voor de noodzakelijke aanpassingen waren van die omvang dat men net zo goed een nieuw zij het kleiner zwembad kon bouwen.” (De Kort, D., 2005).

“140 miljoen is een te hoge prijs is om het zwembad conform te maken aan de normen van Vlarem II, de prijs zou onder de 100 miljoen moeten blijven.” (Lode Bertels in GvA, 2001)

Er moest een andere oplossing gezocht worden en deze oplossing zag men in een samenwerking met de gemeente Schoten.

> 4.2. Initiatieffase

Chronologie (februari 1998-december 2001)	
Februari 1998	Schotense gemeenteraad beslist om voor een nieuw zwembad te gaan
Maart 1999	Schoten geeft een gespecialiseerd studiebureau de opdracht om een aanbestedingsdossier aan te maken
Augustus 2001	sluiting zwembad Brasschaat (stabiliteitsprobleem)
11 december 2001	Principeakkoord tussen de beide colleges van Schoten en Brasschaat
27 december 2001	Beslissing intergemeentelijke samenwerking in gemeenteraden

> 4.2.1. Verloop

In augustus 2001 besloot de gemeente Brasschaat om zowel het binnen- als buitenzwembad te sluiten. Door een panne was de volledige onderkeldering onder water gelopen en tot overmaat van ramp was ook de hoofdtechnieker van het zwembad, die als enige kennis had van de technische aspecten van het zwembad, dat jaar onverwachts overleden. (Citaat 46, 2008)

Tijdens diezelfde periode kreeg de gemeente Brasschaat kennis van het feit dat de gemeente Schoten, door toedoen van VLAREM II, ook met belangrijke aanpassingsuitgaven werden geconfronteerd en op zoek waren naar een duurzame oplossing. Vanuit het schepencollege van Brasschaat werd aan de gemeente Schoten de vraag gesteld om samen te werken, "*de twee zwembaden lagen per slot van rekening op 1 km van elkaar*". (De Kort, D., 2005)

Interesse vanuit Schoten

In 1999 werd vanuit de gemeente Schoten een brief verzonden naar de vier buurgemeenten die elk een eigen gemeentelijk zwembad hadden. Omdat het zwembad van Schoten dreigde gesloten te worden, zag de gemeente een oplossing in een samenwerking met een gemeente die nog wel over een zwembad beschikte. Er kwam niet onmiddellijk een reactie op deze vraag, tot op het moment dat de gemeente Brasschaat zijn zwembad moest sluiten. (citaat 47, 2008)

Voor de gemeente Schoten stond op dat moment het water nog niet aan de lippen, ze hadden nog een vergunning om het zwembad tot eind 2005 uit te baten. In het college van Schoten, waar men op dat moment in een driepartijen coalitie zat, werd de vraag niet met unaniem enthousiasme onthaald. Men was in Schoten op dat moment uiteindelijk al ver gevorderd in het maken van plannen voor de bouw van een nieuw zwembad op het terrein "De Zeurt". Toch werd besloten om deze piste verder te onderzoeken. De plannen voor een eigen gemeentelijk zwembad werden voorlopig stopgezet.

In oktober 2001 werden beide gemeenteraden uitgenodigd om twee locaties voor een mogelijke nieuwe intergemeentelijk zwembad te bezoeken. Een

eerste locatie was domein De Zeurt in Schoten, waar de gemeente Schoten zelf een zwembad wou zetten. Dit domein had twee mogelijkheden: een ruimte van 3.000 m² bij het parkeerterrein of meer achteraan een terrein van 5.000m², maar dan zonder parkeermogelijkheden. De tweede locatie was het Sport- en Recreatiecentrum in het Brasschaatse gemeentepark waar het oude zwembad lag. In deze laatste locatie was meer ruimte voor mogelijkheden. (GvA, 15 oktober 2001).

“Ook al in de context van een PPS, je moet die private partner de ruimte geven om je ding te laten doen, was het redelijk snel duidelijk dat wij in Schoten te weinig plaats hadden.” (Citaat 48, 2008)

10-puntenprogramma

1. De realisatie van een intergemeentelijk zwembad op de grens Schoten/Brasschaat, waarbij de parking (deels) op Schotens grondgebied ligt en het gebouw op grondgebied van Brasschaat.
2. Een zwembad volgens nieuwbouwproject, waarbij twee 25 meter baden, doelgroepen- en instructiebad en recreatief uitgebouwd gedeelte
3. Een verdeling van de investerings- en exploitatiekost op basis van 60% voor Brasschaat en 40% voor Schoten met een gelijke verdeling van de bestuursmandaten in noodzakelijk op te richten organen
4. Een stelsel van publiek-private samenwerking kan nader uitgewerkt worden, waarbij ook plaats kan zijn voor een intergemeentelijke exploitatie door de inbreng van een personeelscapaciteit van de beide sportdiensten en het hiervoor noodzakelijke personeel uit beide zwembaden
5. Schoten zal niet participeren in een eventueel later te bouwen en te exploiteren openluchtzwembad
6. De gebruikersfaciliteiten naar topsporters toe zullen geoptimaliseerd worden
7. De nieuwbouwplannen in overleg met personeel en clubs tot stand komen
8. Beide gemeenten inspanningen leveren dat een bushalte wordt voorzien en dat de frequenties en trajecten van het openbaar vervoer worden aangepast
9. Verbeteren en verdere aandacht gaat naar veiliger fietsverkeer via Elshout en via het Peerdsbos/ De Zeurt
10. Een timing wordt vooropgesteld waarbij in 2002 plannen en bouwvergunning tot stand komen en de aanvang van de werken in 2003 kan gepland worden zodat de oplevering kan voorzien worden vanaf het tweede semester van 2004

Op collegeniveau werd ondertussen verder onderhandeld over de modaliteiten van een mogelijke verdere samenwerking. Uit deze discussies kwam een 10-puntenprogramma voort die als basis voor de samenwerking zou fungeren.

Als het zwembad niet op Schotens grondgebied zou worden gevestigd, wou de gemeente Schoten hiervoor compensaties. Dit werd vrij snel overeengekomen in een 40-60 verdeelsleutel in het voordeel van Schoten.

“Dat is heel snel beslist. Dat was in het begin van de discussie en Brasschaat wilde het absoluut in Brasschaat. Ik weet niet wie het geopperd heeft, maar omdat het op haar grondgebied ging liggen en omdat het voor Brasschaat makkelijk ging, werd het die 40-60”
(Citaat 49, 2008)

Begin december 2001 werd in beide colleges principeovereenstemming gevonden over tien punten. Deze 10 punten zouden de basis vormen van een verdere samenwerking. Alvorens ze op 27 december 2001 op beide gemeenteraden zouden worden goedgekeurd, werden deze tien punten aan de sportraden ter advies voorgelegd.

Succesfactor 26: Maak een duidelijk afsprakenkader tussen publieke partners⁴⁸

> 4.2.2. Capaciteit van de overheid

Zowel de gemeente Brasschaat als Schoten zaten met een verouderde zwembadinfrastructuur waarvan de vergunningen dreigden stop gezet te worden. Beide gemeenten waren apart op zoek naar een oplossing. De gemeente Schoten was al ver gevorderd in haar plannen om een zwembad neer te planten op de terreinen van De Zeurt. Dit zwembad zou volgens de

⁴⁸ Om het verdere verloop van de publieke planvormingfase te structureren is het noodzakelijk dat er een duidelijk afsprakenkader is om het proces tussen de verschillende partners te structureren (Vlaams Kenniscentrum PPS, 2003a)
(Van Garsse & Verhoest, 2008)

studie van A.S.R. minstens 5 miljoen € gaan kosten. De resultaten van de studies die de gemeente Brasschaat had laten uitvoeren vielen net in de periode waarin een kerntakendebat werd gevoerd:

“Want dat was het grote discussiepunt, gaan wij voor een sportdiscipline een paar 100 miljoen, Belgische franken in die tijd, investeren. Want wat is onze ervaring dat is maar voor zwemclubs en scholen en de belastingbetaler heeft daar niks aan.” (Citaat 50, 2008)

Succesfactor 27: Voer een kerntakendebat en verzeker die dienstverlening die als cruciaal wordt aanzien⁴⁹

Een samenwerking met Schoten zou een uitkomst bieden. Samenwerking betekende veel meer zwembad voor een lagere financiële bijdrage (Hendrickx, H., 2005). De potentiële efficiëntiewinst maakte dat er samen **financiële ruimte** en **financiële bereidheid** was om te gaan voor een nieuw zwembad.

Een belangrijke hindernis was de keuze voor een **geschikte locatie**. Voor alle gemeenten die in interlokaal verband willen samenwerken is dit een heikel punt (Hendrickx, H., 2005). De keuze viel op het gemeentepark van Brasschaat dat grensde aan de gemeente Schoten. Dit domein had de grootste mogelijkheden voor de ontwikkeling van een zwembadcomplex en met het 10-puntenprogramma kon snel een compromis rond deze locatie worden gevonden.

⁴⁹ (Van Garsse & Verhoest, 2008)

Figuur 7: Ligging Sportoase Elshout



Schoten participeert niet in de grond

“Alles wat hier staat, is na 30 jaar eigendom van Brasschaat. Tenzij schoten de helft van de waarde van dit domein koopt. En dat was toen geschat voor 200 miljoen BEF (5 miljoen €), de prijs voor een nieuw zwembad, dan hebben ze gezegd: dat gaan we niet doen.”(Citaat 96, 2008)

Mede als compensatie hiervoor, werd een 60-40 verdeling afgesproken in het voordeel van de gemeente Schoten.

“Bij ons was het zo, een zwembad dat 30 jaar oud is, wilde niet meer terug dat is een last, een kost, en na 30 jaar is dat opgeleefd. Bij ons was de redenering: wij hebben per jaar een toelage die we kennen. Deze toelage is veel minder dan wat we vroeger betaalde. Als wij voor 30 jaar een toelage hebben, dan is dat voor ons goed en na 30 jaar zien we wel weer.”(Citaat 97, 2008)

Tabel 14: Samenvatting: capaciteit van de overheid

<p><u>Macro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Dommelslag (Overpelt-Neerpelt) als eerste case (leervermogen) <p><u>Micro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Financiële ruimte voor het bouwen van een zwembad (Schoten en Brasschaat)- Sterke trekkersfiguur (Eerste schepen en latere burgemeester Brasschaat)- Ambtelijke kwaliteit (gemeentesecretarissen)- Aanwezigheid van een terrein op de grens van beide gemeenten (compromis 40-60)- Beide gemeenten dezelfde leidende politieke partij

> 4.2.3. Sturing

Het initiatief voor samenwerking werd genomen door de gemeente Brasschaat. De eerste schepen kwam op het idee om het zwembad via een PPS-formule te realiseren.

“...ik heb dat nog diezelfde avond kunnen bespreken met onze burgemeester. De vorige. En dat was zo iemand die ofwel onmiddellijk voor iets gewonnen was of niet en hij was er onmiddellijk voor gewonnen.” (Citaat 51, 2008)

Op collegeniveau werden de eerste **informele contacten** gelegd tussen de twee gemeenten. Anders dan bij het project in Dommelslag werden de gemeenteraden (vooral in Schoten) nauw betrokken bij het project. Het zou de **gemeenteraad** zijn die het fiat zou geven voor het verder bewandelen van de **samenwerkingspiste**. Dit had voor een groot stuk te maken met **draagvlakcreatie**. Vooral in Schoten leefde er een grote tegenkating tegen een intergemeentelijk zwembad. In deze context werden ook de sportraden nauw betrokken bij de besluitvorming.

Bij de **visitaties** van de mogelijke sites was het al vrij snel duidelijk dat het gemeentepark van Brasschaat de meeste mogelijkheden bood. De gemeente Brasschaat wilde ook absoluut in Brasschaat blijven. Als **compensatie** voor

de toegeving van Schoten werd een **10-puntenprogramma** opgesteld. De belangrijkste compensaties waren de 60-40 verdeelsleutel en het verbeteren van de verbindingen vanuit Schoten naar het nieuwe zwembadcomplex.

Tabel 15: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing

<p><u>Tussen de gemeenten:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Veto</i>: Brasschaat wil het zwembad in Brasschaat: anders geen samenwerking <p>Markt:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>“Contractuele” afspraken</i>: opstellen van een 10-puntenprogramma (waar rond zal gewerkt worden) <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Veelvuldig contact</i>: verkennende gesprekken voor mogelijke samenwerking- <i>Visitatie</i>: van de mogelijke terreinen waarop het zwembad zou gebouwd worden <p><u>Binnen de gemeente:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Ex ante machtiging</i>: gemeenteraad Schoten geeft het schepencollege de toestemming om de samenwerkingspiste verder te onderzoeken (o.b.v. 10-punten programma) <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Sturing via reputatie</i>: Eerste schepen van Brasschaat wint de burgemeester voor de PPS-idee- <i>Betrekken van stakeholders</i>: het 10-puntenprogramma wordt ter advies voorgelegd aan de sportraden
--

> 4.2.4. Performantie

> 4.2.4.1. Productperformantie

In de initiatieffase warden de eerste **contacten** tussen de gemeente Brasschaat en de gemeente Schoten gelegd om samen te werken in de bouw en constructie van een intergemeentelijk zwembad.

Al vrij snel werd er een **locatie** gevonden waar het toekomstige zwembad zou worden neer gepland. De keuze voor het gemeentelijk park van Brasschaat lag in Schoten moeilijk, daarom werd een **10-punten programma** opgesteld waarin beide gemeenten zich konden vinden en als goede uitgangsbasis kon dienen om verder te gaan met het project.

> 4.2.4.2. *Procesperformantie*

Instemming. In deze eerste fase was in beide gemeenten duidelijk dat er een **nieuwe zwemfaciliteit** moest komen. Brasschaat was vragende partij om hun zwembad in samenwerking met Schoten te bouwen en te beheren. Schoten was op dat moment reeds ver gevorderd in de plannen om een eigen zwembad te bouwen. Plots werd ze met twee vragen geconfronteerd:

- Stappen we mee in het verhaal van een intergemeentelijk zwembad?
- Waar zal dit intergemeentelijke zwembad ingepland worden?

Een aantal leden van het Schotense schepencollege waren geïnteresseerd in een samenwerking met Brasschaat maar door de interne politieke gevoeligheid lieten ze de beslissing over aan de **gemeenteraad**.

> 4.2.4.3. *Regimeperformantie*

Lidmaatschap. In deze eerste fase werden de initiatieven binnen de gemeente Brasschaat vooral vanuit het college genomen. In Schoten had de bevolking de verwachting dat er snel een nieuw zwembad zou komen op het domein De Zeurt. De beslissing om eventueel van dit plan af te wijken werd aan de gemeenteraad overgelaten omdat een beslissing om voor een intergemeentelijk zwembad te gaan bij voorbaat een groot draagvlak moest hebben.

> 4.3. Publieke structureringsfase

Chronologie (december 2001 - september 2002)	
27 december 2001	Gemeenteraden beslissen om intergemeentelijke samenwerking verder uit te werken op basis van 10-punten programma
Februari 2002	Resultaten Schotense bevraging + protestacties
Maart 2002	Wisselmeerderheid Schoten: ja voor het intergemeentelijke zwembad
05 september 2002	Oprichting Interlokale Vereniging + lastenvoorwaarden
September 2002	Oproep kandidaatstelling

> 4.3.1. Verloop

Op 27 december 2001 werd in beide gemeenteraden de instemming gegeven om verder te gaan met de piste van intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Brasschaat en Schoten.

De eerste schepen van Brasschaat, tevens huidig burgemeester, was jurist van opleiding en begeleidde PPS-constructies in de haven van Antwerpen waar hij hoofd van de juridische dienst was. Door zijn ervaringen in het Havenbedrijf had hij het inzicht gekregen om de domeinconcessie⁵⁰, een veel gebruikte formule in de havensector, toe te passen voor het oprichten van het nieuwe zwembad. De toenmalige burgemeester van Brasschaat

⁵⁰ Domeinconcessies zijn niet wettelijk geregeld. Het betreft een administratief contract waarbij de overheid een deel van het openbaar domein in concessie geeft voor private uitbating. (Van Hyfte, B. in PPS en sportinfrastructuur, 2008) De Raad van State definieerde de domeinconcessie als: " een administratieve overeenkomst waarbij de overheid een persoon het recht verleent om een gedeelte van het openbaar domein tijdelijk en op een wijze die het recht van andere uitsluit, in gebruik te nemen en die om reden ontleend aan het openbaar belang eenzijdig kan worden herroepen" (R.v.St. Seaport Terminals, nr. 41.878, 6 januari 1993.

schaarde zich onmiddellijk achter dit idee en er werd een externe jurist aangetrokken om deze mogelijkheid verder uit te werken. (Citaat 52, 2008)

“Op een gegeven moment gaf ik een gastcollege voor een groep van gemeentesecretarissen dat verband hield met de problematiek rond domeinconcessies en PPS. En zoals onze secretaris zijn dat mensen die de zaken zeer goed kennen. Ik kreeg een paar vragen uit die hoek waardoor ik het inzicht kreeg: waarom zouden we dit niet toepassen voor ons zwembad.” (Citaat 53, 2008)

Hoewel de gemeenteraad eerder had beslist om de gesprekken met Brasschaat verder te zetten, was er in het schepencollege van de gemeente Schoten nog altijd geen unanimitéit over de samenwerking met de gemeente Brasschaat. De SP.a, die in de meerderheid zat, bleef bij haar standpunt om voluit voor een gemeentelijk zwembad te gaan.

Bezwaren van de SP.a-Schoten

Een intergemeentelijk zwembad zou volgens de SP.a te groot en te druk worden, vooral wanneer later bij het overdekt nog een openluchtzwembad zou komen. Echter, het grootste nadeel vonden zij de bereikbaarheid.

“Voor de scholen, betekent dit een meerkost. Bovendien moet de verplaatsing gebeuren via de drukke en onveilige Brechtsebaan en Elshoutbaan. Dan liever een eigen bad op De Zeurt, dat beter en vlotter bereikbaar is.” (Vermeiren, K. (SP.a), GvA, 2 februari 2002)

In de achtergrond werd in Schoten een bevraging van de bevolking gehouden via formulieren in het plaatselijke reclameblad en de website van de gemeente. Hieruit bleek dat slechts een minderheid van de bevolking zich kon vinden in een samenwerking met Brasschaat. De tegenkating bleek niet alleen uit de enquête, in dezelfde periode werd ook een petitie gehouden waar 7000 Schotenaars zich tegen een intergemeentelijk zwembad kantten.

Enquête in Schoten: Neen aan een intergemeentelijk zwembad!

Begin 2002 werd vanuit de gemeente Schoten een enquête georganiseerd om naar de

mening van de Schotenaars over het nieuw te bouwen zwembad te peilen. Al vooraf gaf sportschepen Peter Pauwels (VLD) te kennen dat de gemeente zich niet verplicht voelde om haar plannen aan de resultaten van de enquête aan te passen. 1.933 schotenaars namen deel en dit waren de resultaten:

- 59 % sprak zich uit voor een nieuw zwembad in Schoten
- 23 % stemde in om samen met Brasschaat een nieuw bad te bouwen
- 11 % zag heil in de renovatie van het oude zwembad
- Voor 7 % van de bevolking moest er helemaal geen nieuw zwembad komen

Naast de resultaten van deze gemeentelijke enquête, werd er vanuit de bevolking een petitie gestart.

"Nee aan een intergemeentelijk zwembad, ja aan een zwembad op Schotens grondgebied, liefst op sportterrein De Zeurt".

Deze stelling werd ondertekend door 7.000 Schotenaren en vaste gebruikers van het lokale zwembad. Het was duidelijk dat de publieke opinie niet warm liep voor een intergemeentelijk zwembad op grondgebied Brasschaat.

(Bron: GvA, *Schotenaars zwemmen liefst op eigen bodem*, 22 februari 2002)

Lode Bertels, toenmalig burgemeester van Brasschaat, vond zo'n publieksrondvraag geen goed idee.

"Vooral vanuit de verhouding tussen de totale bevolking, en het percentage dat die infrastructuur gebruikt. Het gaat misschien om één inwoner op de twintig... Nee, wij zullen vanuit het gemeentebestuur zien welke weg we op gaan. Trouwens, zo'n zwembad wordt toch grotendeels door het onderwijs gebruikt."

Toch keurde de gemeenteraad in Schoten begin maart 2002 de samenwerking formeel goed. Hiervoor was wel een wisselmeerderheid nodig: coalitiepartner SP.a stemde samen met het Vlaams Blok tegen, Agalev steunde meerderheidspartijen CD&V en VLD.

In de volgende maanden werd het project op twee fronten verder uitgewerkt. Aan de ene kant werd uitgezocht hoe de gemeenten zich konden structureren aan de andere kant werd werk gemaakt van de lastvoorwaarden voor een domeinconcessie.

Voor de verdere **structurering** van beide gemeenten zocht men naar de meest eenvoudige vorm voor samenwerking. Deze vorm werd hen aangereikt door het pas uitgevaardigde *decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking*. (Interview 10, 2008). De juridische uitwerking hiervan werd uitgevoerd door de gemeentesecretaris van Brasschaat en werd later samen met de gemeentesecretaris van Schoten bij het provinciaal bestuur afgetoetst. Uiteindelijk werd in september 2002 de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten⁵¹ opgericht met als doel: het toezicht op de realisatie en de exploitatie van een zwembadcomplex op het grondgebied van de gemeente Brasschaat waarvan de inwoners van de gemeenten Brasschaat en Schoten optimaal gebruik kunnen maken (oprichtingsakte IV Brasschaat-Schoten).

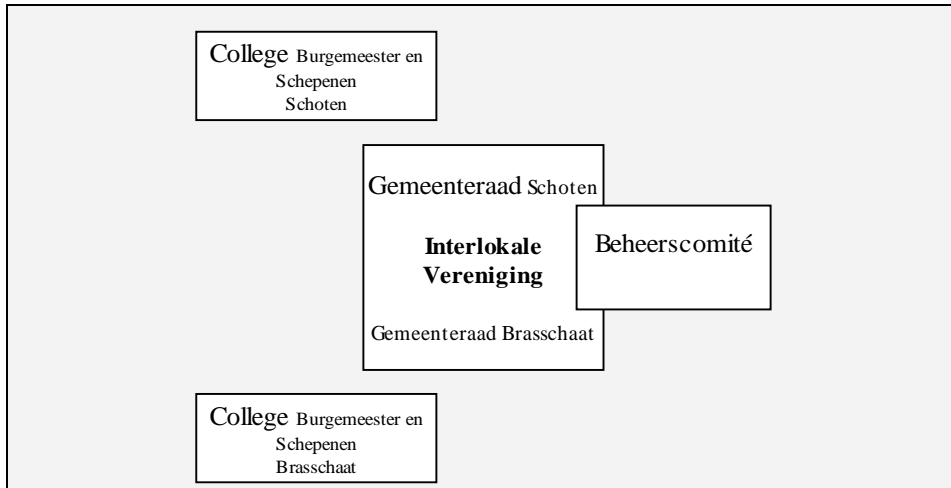
Structuur interlokale vereniging

De Interlokale Vereniging bestond uit de twee volledige gemeenteraden van Schoten en Brasschaat. Het beheer van "de vereniging" werd toevertrouwd aan een beheerscomité dat is samengesteld uit zes afgevaardigden van elke deelnemer, voor de gemeenten aan te wijzen onder de gemeenteraadsleden, de burgemeester of de schepenen. Het beheerscomité is belast met een algemeen coördinerende opdracht en formuleert, met algemene meerderheid en een meerderheid van stemmen van de afgevaardigden van elk van beide oprichtende gemeenten afzonderlijk, adviezen ten behoeve van de bevoegde organen van beide beherende gemeenten, waarvan enkel mits grondige motivering kan worden afgeweken.

De voorzitter en ondervoorzitter van het beheerscomité worden afwisselend aangeduid voor een periode van drie jaar, onder de afgevaardigden van een van de oprichtende gemeenten.

⁵¹ De interlokale vereniging is een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht. Een overeenkomst tussen de partners, die tezelfdertijd de statuten omvat, vormt de basis. De interlokale vereniging dient vooral voor de realisatie van in omvang beperkte projecten (definitie Agentschap Binnenlands Bestuur)

Figuur 8: De Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten



Parallel werd de domeinconcessie verder uitgewerkt, dit in samenwerking met een jurist die ook verbonden was aan het Havenbedrijf. Dit gebeurde eerst binnen de gemeente Brasschaat, die als eigenaar van de grond ook de enige concessieverlener was.

Keuze voor de domeinconcessie

Naast de ervaring met dit soort concessies in het Havenbedrijf, werd de keuze voor de domeinconcessie beïnvloed door de ervaringen in het PPS-project rond het zwembad Dommelslag in Neerpelt-Overpelt. Voor Brasschaat, en ook Schoten, was het belangrijk dat het nieuwe zwembad er zo vlug mogelijk kwam:

“Na een bezoek aan het intergemeentelijk zwembad Neerpelt/Overpelt, toen in oprichting, kwamen we al snel tot de conclusie dat het uitschrijven van een concessie van openbare werken, met een zeer gedetailleerd lastenboek, zou leiden tot een zeer lange voorbereidingsperiode en tot zeer moeilijke onderhandelingen tussen de twee gemeentebesturen, die elk hun eigen zwemverenigingen en sportraden hebben” (De Kort, D., 2005)

Men zag dat er in Limburg lang werd stilgestaan bij de publieke structureringsfase. Dit wou men vermijden door gebruik te maken van de domeinconcessie waarin men enkel in grote lijnen kon preciseren voor welke doeleinden het terrein gebruikt moest worden.

Daarnaast zag men in Brasschaat (en Schoten) dat men in Overpelt-Neerpelt ook moeilijkheden had om tot een BTW-ruling te komen.

“in de gesprekken met de beide schepencolleges heeft het btw-aspect

van de investering en de exploitatie een belangrijke rol gespeeld” (De Kort, D., 2005)

Ook dit probleem kon men, door gebruik te maken van de concessie van openbare werken, vermijden. (Interview 9, 10 & 13 2008)

Succesfactor 28: *Zorg voor kennisoverdracht over de projecten heen*⁵²

In de maanden daarop werden de lastvoorwaarden van de domeinconcessie verder uitgewerkt. Dit gebeurde door een afvaardiging van de colleges van burgemeester en schepenen van zowel Brasschaat als Schoten.

Tijdens deze periode werd de formule door beide gemeentesecretarissen afgetoetst bij de toezichthoudende overheden. Omwille van de nieuwigheid van de gebruikte formule, duurde het enkele maanden vooraleer zowel de gewestelijke als de provinciale overheden konden bevestigen dat ze geen bezwaar hadden tegen de te gebruiken methode. (De Kort, D., 2005)

In juni 2002 werden de gemeenteraden, in bijzondere commissievergaderingen, ter kennis gesteld van de ontwerpen van lastenvoorwaarden en de statuten van de op te richten interlokale vereniging. Deze werden vervolgens verder aangepast en uitgewerkt volgens de aan- en opmerkingen die in de twee gemeenten binnen de respectievelijke commissievergaderingen werden geformuleerd. (uittreksel uit de notulen van de gemeenteraden)

Tenslotte werd op 5 september 2002 in beide gemeenteraden de oprichting van de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten en de lastenvoorwaarden van de domeinconcessie formeel goedgekeurd.

⁵² Hoewel elk project steeds uniek is en bijgevolg steeds opnieuw specifieke eisen zal stellen aan het opstellen van de visie, de procedure voor selectie en opvolgen van de uitvoering, kunnen er toch overkoepelende leereffecten worden bevorderd. (Van Garsse & Verhoest, 2008)

Voorwerp van de concessieovereenkomst

De doelstelling van de domeinconcessie werd omschreven *als de uitbating en instandhouding van een zwembadcomplex te Brasschaat voor de duur van 30 jaar en de realisatie van bijkomende infrastructuren nodig voor de uitbating van het complex*. De capaciteit van dit zwembad zou moeten voldoen voor een populatie van 70 000 inwoners, 12 000 leerlingen en een tiental sportverenigingen. (concessieovereenkomst)

Amper 7 maanden na de formele beslissing van beide gemeenten om samen te werken in de oprichting van een intergemeentelijk zwembad, werd de oproep tot kandidaatstelling gepubliceerd.

> 4.3.2. *Capaciteit van de overheid*

Een belangrijke drijfveer voor beide gemeenten, en in het bijzonder Brasschaat, was de snelheid van realisatie van het project. Uit het **project Dommelslag** leerde men dat daar veel tijd werd geïnvesteerd in de opstelling van het bestek.

“Wat ons zorgen baarde was dat in Overpelt men moeilijkheden had met de recuperatie van de btw door de private partner. Daar kon men geen ruling krijgen. Een concessie van openbare werken kwam btw-matig niet in aanmerking voor aftrek. Wij wilde dat absoluut vermijden. Een investering van 14,5 miljoen €, 21% btw en gedurende 30 jaar 6 % btw op de exploitatie ontvangsten, toelagen, dat ging over heel veel geld.” (Citaat 54, 2008)

Door zijn werkervaring bij het Havenbedrijf in Antwerpen, had de eerste schepen van Brasschaat heel wat **expertise** opgebouwd rond het gebruik van de domeinconcessie. Door gebruik te maken van zo een domeinconcessie, zou men geen tijd verliezen met het uitwerken van een uitgebreid bestek. De eerste schepen nam contact op met zijn collega's binnen het Havenbedrijf om na te kijken wat de mogelijkheden van deze juridische constructie waren voor de bouw van een intergemeentelijk zwembad. De eerste schepen, gesteund door de toenmalige burgemeester, wist heel goed waar naartoe en fungeerde dan ook als een belangrijke **trekkersfiguur** (Interview 14, 2008).

De structurering van de samenwerking van beide gemeenten werd door de twee gemeentesecretarissen uitgewerkt. Door de implementatie van het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking werd hen een instrument aangereikt dat hen mogelijk maakte om op een erg eenvoudige manier samen te werken:

“wij hadden eigenlijk het geluk dat rond die tijd het decreet rond de intergemeentelijke samenwerking was verschenen. Wij zochten naar een samenwerkingsverband, maar een eenvoudig. Zo eenvoudig mogelijk. De mogelijkheid van een interlokale vereniging werd toen aangeboden in dat decreet. Ik weet dat nog, ik heb op een dag de statuten gemaakt, dan opgestuurd naar de regeringscommissaris die het dan heeft nagekeken (voor hem was het ook nieuw). Hij heeft daar vervolgens wat aan gewijzigd en teruggestuurd en dat was het dan. We waren de eerste interlokale vereniging in Vlaanderen.” (Citaat 55, 2008)

Moelijkheden doken er op langs de kant van Schoten waar er binnen de bevolking, en ook in het college zelf, tegenkantingen was ten aanzien van de inplanting in Brasschaat.

“Er is heel veel communicatie geweest, heel veel. Met de clubs, met de scholen en dat is moeilijk blijven liggen. Maar er was geen andere keuze en dat besef is bij de mensen ook gekomen. Want of het nu op De Zeurt is of in Brasschaat een straat verder. Dat scheelt 700 meter, dat maakt het niet.” (Citaat 56, 2008)

Tabel 16: Samenvatting: capaciteit van de overheid

<p><u>Macro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Dommelslag (Neerpelt-Overpelt) als eerste case (leervermogen)- Decreet Intergemeentelijke Samenwerking- Ondersteuning Agentschap Binnenlands Bestuur (regeringscommissaris) <p><u>Micro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Ambtelijke expertise (gemeentesecretarissen)- Trekkersfiguur (Eerste schepen en latere burgemeester Brasschaat)- Expertise en kennis vanuit het Havenbedrijf
--

Moeilijkheden:

- Onenigheid in de meerderheid van de gemeente Schoten
- Petities en acties tegen het intergemeentelijke zwembad

> 4.3.3. Sturing

Tussen de gemeenten

Hoewel de gemeente Brasschaat als enige als concessieverlener optrad, werden de lastvoorwaarden in **onderling overleg** tussen beide colleges uitgewerkt en werd dit aan de gemeenteraad van Brasschaat ter goedkeuring voorgelegd.

In de publieke structureringfase zou ook bij Sportoase Elshout de samenwerking tussen beide gemeenten verder worden geformaliseerd. Er werd een Interlokale Vereniging opgericht met in haar schoot een beheerscomité van twaalf leden (zes leden uit elke gemeente, en een lid van elke fractie uit de gemeenteraden). Een **huishoudelijk reglement** legde de procedures vast waarbinnen het beheerscomité zou opereren.

In dat beheerscomité werd zo veel mogelijk gestreefd om een consensus te vinden.

“Er is soms zwaar gediscussieerd, maar ik denk niet dat er ooit gestemd is geweest, men heeft altijd geprobeerd om tot een consensus te komen.” (Citaat 57, 2008)

Dit gebeurde weliswaar allemaal in de context van de domeinconcessie, deze juridische formule werd **eenzijdig** door de gemeente Brasschaat **opgelegd**, daar zij als enige eigenaar van de grond waren.

Binnen de gemeenten

De leden van het beheerscomité van de Interlokale Vereniging werden vanuit de colleges van beide gemeenten aangeduid. Opvallend hierbij was dat alle partijen hierin werden vertegenwoordigd. Oorspronkelijk enkel in Schoten, niet veel later ook in Brasschaat.

“Het voorstel van Schoten was om van elke partij een vertegenwoordiger te laten zetelen. Met het gevolg dat er ook iemand van het Vlaams Belang inzat. Dat was in Brasschaat in het begin niet zo. De burgemeester heeft dan heel snel aan mij gevraagd om plaats te ruimen voor iemand van het Vlaams Belang. Dat was ingegeven door de ervaring dat ze er in Schoten mee in zaten en dat ze daardoor het project mee gesteund hebben en nooit echte oppositie voerden. En die ervaring heeft de burgemeester dat in zijn hoofd gestoken.” (Citaat 58, 2008)

In Schoten speelde de gemeenteraad ook een erg belangrijke rol in de besluitvorming, terwijl er in de coalitie geen eensgezindheid was sprak de meerderheid in de gemeenteraad zich uit voor samenwerking met Brasschaat.

Tabel 17: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing

<p><u>Tussen de gemeenten:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Gedetailleerde procedures:</i> huishoudelijk reglement beheerscomité IV <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Advisering, Co-decision making:</i> Schoten adviseert Brasschaat over de lastvoorwaarden domeinconcessie - <i>uitgebreide overleg en samenwerkingsprocedures:</i> De IV (gemeenschappelijk beslissingsorgaan) waar met consensus werd beslist - <i>“contractuele” afspraken:</i> 10-punten programma als basis voor een netwerkstructuur <p><u>Binnen de gemeente:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ex ante machtiging:</i> de colleges duiden de leden van het beheerscomité aan, gemeenteraden keuren formeel goed - <i>Directe instructies:</i> gemeenteraad Schoten beslist met een wisselmeerderheid om door te gaan met de samenwerking <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Netwerkmanagement:</i> alle fracties worden vertegenwoordigd in het beheerscomité - <i>Betrekken van stakeholders:</i> veelvuldige communicatie met de stakeholders

> 4.3.4. *Performantie*

> 4.3.4.1. *Productperformantie*

In de Schoten, net als in Brasschaat, werd de samenwerking op basis van het 10-puntenprogramma goedgekeurd. In een volgende stap werd deze samenwerking verankerd in de **Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten**.

Vanuit Brasschaat werd geopteerd voor een concessie van openbare werken, hiervoor diende men de **lastvoorwaarden** op te stellen zodat de opdracht kon worden publiek gemaakt.

De keuze voor een domeinconcessie

Daar Schoten niet participeerde in de grond, kon Brasschaat op eigen houtje kiezen hoe ze deze grond in de markt plaatste. De keuze voor de domeinconcessie was ingegeven door een aantal elementen:

- Ervaring met de gebruikte methode via het Havenbedrijf
- De domeinconcessie zou de publieke structureringfase significant verkorten (door de beperkte mogelijkheden, kan en daardoor moet er geen energie gestoken worden in het opstellen van een uitgebreid bestek en de daarbij horende onderhandelingen en afwegingen)
- De grootste zekerheid dat men geen btw diende te betalen (dus goedkoper)

Het gebruik van de domeinconcessie had op het vlak van inkorting van de publieke structurering zijn doel niet gemist. Tussen het definitieve fiat van de gemeente Schoten om samen te werken en de uiteindelijke publicatie van de lastvoorwaarden lag **slechts 7 maanden** (in vergelijking: het Dommelslagproject deed hier ongeveer 2,5 jaar over).

> 4.3.4.2. *Proces performantie*

Legitimiteit. Beide gemeenten hadden binnen de gemeenteraad de formele toestemming gekregen voor de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad.

In de gemeente Schoten was er een wisselmeerderheid nodig om goedkeuring te verkrijgen voor een samenwerking met de gemeente Brasschaat. Dit had echter geen gaten geslagen in de leidende coalitie. Robert Imler (SP.a) in Gazet van Antwerpen:

"Wij wensten een eigen zwembad te behouden, maar een meerderheid van de raadsleden stond achter de samenwerking. Nu die een feit is, willen we meewerken aan de uitvoering van dit plan."

De oppositiepartij die ook tegen stemde, sprak zich op dezelfde wijze uit.

Succesfactor 29: *Toon als publiek partij een duidelijk engagement, creëer een sterk intern draagvlak voor het project*⁵³

Protestacties en enquêtes wezen uit dat de bevolking van Schoten niet gewonnen waren voor een intergemeentelijk zwembad. Het was duidelijk dat de gemeente Schoten actie moest ondernemen om dit eerder negatieve beeld dat bij de bevolking lag om te keren.

Succesfactor 30: *Zorg voor een voldoende groot draagvlak binnen de samenleving*⁵⁴

> 4.3.4.3. *Regime performantie*

Lidmaatschap. Om zich van een politiek draagvlak te verzekeren, vaardigde de gemeente Schoten uit alle fracties een vertegenwoordiger in het

⁵³ Van Garsse & Verhoest, 2008

⁵⁴ Van Garsse & Verhoest, 2008

beheerscomité af. Het gevolg hiervan was dat hiermee de scherpe randen van de oppositievoering werden afgevlind. De gemeente Brasschaat volgde niet veel later dezelfde strategie door een tweede CD&V mandataris in te ruilen voor een gemeenteraadslid van het Vlaams Blok (Vlaams Belang).

Ook de zwemclubs en de sportraad werden in het beleidsnetwerk betrokken. Echter door de beperkingen van het gebruik van de domeinconcessie konden zij weinig of geen sporttechnische input geven.

Duurzaamheid. De Interlokale Vereniging wordt opgericht voor de duur van de door de gemeente Brasschaat verleende domeinconcessie, met een minimum van 30 jaar met mogelijkheid van verlenging.

> 4.4. Partnerschap keuze en creatie/Selectie van de private partner

> 4.4.1. Verloop

Chronologie (september 2002 - september 2003)	
11 september 2002 14 september 2002	Oproep kandidaatstelling
30 september 2002 21 oktober 2002	Toelichtingvergaderingen (beantwoorden van schriftelijke vragen)
30 januari 2003	Uiterlijke indieningdatum: 4 voorstellen ontvangen
6-7 mei 2003	Rangschikking kandidaatsvoorstellen (Sportavan meest gunstige voorstel) Voorlopige toewijzing domeinconcessie
14 juli 2003	Advies van de interlokale vereniging om domeinconcessie definitief toe te wijzen
22 juli 2003 26 augustus 2003	Besluit van definitieve toewijzing aan Sportavan Goedkeuring toewijziging bij gemeenteraadsbesluiten
5 september 2003	Ondertekening domeinconcessie en toewijzingsdocument

Augustus 2003 - maart 2004	Onderhandelen over uitvoeringsovereenkomst
16 maart 2004	Breuk tussen Sportfondsen en andere partners
1 juli 2004	Ondertekening uitvoeringsovereenkomst

In september 2002 werd een oproep tot kandidaatstelling gepubliceerd samen met de lastvoorwaarden van de domeinconcessie. De indiening van de kandidaatstelling werd vastgesteld op 2 december 2002.

De potentiële kandidaten, wilden zij in aanmerking komen voor de selectie, moesten kunnen aantonen dat zij voldeden aan een aantal vereisten op het vlak van financiële, economische en technische bekwaamheid. Hiervoor dienden zij een uitgebreid dossier af te leveren.

Verplichte inhoud van de kandidaatstellingdossiers

In de eerste plaats werden een aantal verplichte gegevens opgelegd in verband met de kwalificaties van de kandidaat-concessionarissen zelf:

1. lijst van de projecten door de kandidaat-concessionaris tijdens de laatste 10 jaar met opgave van de opdrachtgever, het bedrag, het tijdstip en de plaats van uitvoering van de werken
2. een verklaring die de gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting van de ondernemingen en de omvang van het kader weergaf van de laatste drie jaar
3. een overzicht van de studie- en beroepskwalificaties van de verantwoordelijken aan wie de conceptie, realisatie en exploitatie van het project toevertrouwd werden
4. een overzicht en opgave van technici of technische diensten die belast zijn met de kwaliteitscontrole
5. een beschrijving van de maatregelen die getroffen waren om de kwaliteit te waarborgen

Daarnaast werd gevraagd naar de visie van de kandidaat-concessionarissen op de invulling van het zwembadproject door het afleveren van:

6. een opgave van planning
7. een schetsontwerp van het project. Het schetsontwerp houdt in dat een conceptnota van maximaal vijftien A4-pagina's en een beknopte visuele presentatie van maximaal vijftien A3-pagina's
8. een toelichtingnota over het algemene concept en de functionaliteit van het project
9. een toelichting over de visie van de kandidaat-concessiehouders op de exploitatie van het project en de onderhoudsinvesteringen tijdens de loop van de concessie en de tewerkstelling
10. een verklarende nota over de financiering van het project en een financieel plan
11. de voorgestelde concessievergoeding

Op de toelichtingsvergaderingen, die werden gehouden om er zich van te verzekeren dat de potentiële kandidaten de intenties van beide gemeenten goed zouden begrijpen, werd duidelijk dat deze uiterste indieningsdatum niet realistisch was. (De Kort, D., 2005) Gezien de belangrijkheid van het dossier en het studiewerk dat hiervoor noodzakelijk werd geacht, werd besloten om de uiterste inleveringsdatum te verlengen tot 31 januari 2003.

Succesfactor 31: *Stem wederzijdse verwachtingen op elkaar af*⁵⁵

Op 31 januari 2003 waren vier offertes binnengekomen vanuit drie verschillende consortia.

De kandidaten

Drie consortia reageerden op de oproep van Brasschaat.

S&R Brasschaat-Schoten: De Belgische groep rond Artabel (architectenbureau) die op dat moment bezig waren met de afwerking van het zwembad Dommelslag in Neerpelt-Overpelt. Naast Artabel, bestond de

⁵⁵ Samenwerking raakt vaak geblokkeerd doordat niet duidelijk is wat van elkaar verwacht kan worden

groep verder nog uit twee bouwondernemingen. Hun project hield een volledig nieuw zwembadcomplex in.

Sportavan Brasschaat: Een Belgisch-Nederlands consortium bestaande uit de Belgische partners Van Roey NV (bouwonderneming) en Axima Services (technisch onderhoud) en een Nederlandse exploitatievennootschap Sportfondsen Nederland. Ook hier ging het om een nieuw te bouwen zwembad.

Laco International: Een Nederlandse groep die zich vooral bezig houdt met het beheer en de exploitatie van zwembadfaciliteiten. Deze groep kwam aanzetten met twee offertes. Een offerte voor de renovatie van de oude zwembadinfrastructuur in het Brasschaatse sportdomein en een offerte voor een nieuw te bouwen zwembadcomplex

De beoordeling van de verschillende kandidaten en hun projecten, werd uitgevoerd door het beheerscomité van de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten aangevuld met een aantal deskundigen uit beide gemeenten⁵⁶. Voor de beoordeling van de kandidaten werden de leden samen met de deskundigen in vier werkgroepen onderverdeeld (financiën, exploitatie, architectuur en sport). Iedere werkgroep bestudeerde een deelaspect van de offertes en rapporteerden vervolgens aan de interlokale vereniging (Interview 16, 2008).

“Er zijn verschillende overlegmomenten geweest binnen die werkgroepen. Ik denk tussen zes of acht vergaderingen. Je kreeg dan op voorhand de dossiers zodat je je kon voorbereiden. Over een periode van 2 tot 3 maanden, was dat wel aan een pittig tempo” (Citaat 59, 2008)

In een eerste fase werden de verschillende kandidaten uitgenodigd om hun plannen toe te lichten aan de vier werkgroepen. Daarbij werd snel duidelijk dat het renovatieproject van de groep Laco niet tot de mogelijkheden behoorden.

⁵⁶ De deskundigen uit beide gemeenten: Burgemeester Brasschaat, Schepen van Brasschaat, beide gemeentesecretarissen, voorzitters beide sportraden, hoofd TD Schoten, Duurzaamheidsambtenaar Schoten, afvaardiging diensten Planologie, Gebouwen, Technieken Brasschaat, sportfunctionarissen

“Beide gemeenten hadden vóór de oprichting van de Interlokale vereniging een studie laten maken over de haalbaarheid van renovatie van hun bestaand zwembad. Hieruit bleek dat dit geen evidente keuze was. Daarop werd besloten om samen te werken voor de bouw van een nieuw zwembad. Ik kan dan ook met zekerheid stellen dat bij een keuze tot renovatie van het zwembad van Brasschaat, wij in Schoten heel het maatschappelijk debat tot samenwerking terug in gang stellen.”
Hendrickx, H., 2003)

Er bleven dus nog drie valabele ontwerpen over die voluit voor de bouw van een nieuw zwembad gingen. Op deze eerste toelichtingronde, die in april 2003 werd gehouden, werden er per werkgroep apart punten gegeven voor de verschillende ontwerpen.

“We moesten onze scores duidelijk motiveren. Alles werd dan op het einde van de dag samengebracht. En op dat ogenblik kreeg je maar zicht op het geheel.” (Citaat 60, 2008)

Gunningcriteria

De kandidaturen voor de concessie werden beoordeeld aan de hand van volgende toewijzingscriteria:

1. de visie van de kandidaten over de exploitatie en de onderhoudsinvesteringen en tewerkstelling (35%)
2. de kwaliteit van het ingediende project (35%)
 - a. architecturale waarde
 - b. de bestemming van de bestaande gebouwen
 - c. inpassing in de omgeving
 - d. duurzaamheid
 - e. rationeel energiegebruik
 - f. gebruik van de best beschikbare technieken
 - g. termijn van uitvoering van het project
3. de financiële garanties en vergoedingen, en gebruikstarieven (30%)

De resultaten van de werkgroepen werden teruggekoppeld aan de Interlokale Vereniging (respectievelijk de twee gemeenteraden) en de colleges van burgemeester en schepenen. Hier bleek dat er nog een aantal elementaire onzekerheden overbleven (verslag Interlokale Vereniging, 17 april 2003). Zo waren er nog onduidelijkheden met betrekking tot de tariefiëring, de mogelijkheden voor de clubs, het kostenplaatje en de winstdeelname voor de Interlokale Vereniging.

Succesfactor 32: *Verzorg ook de communicatie naar de democratische organen*⁵⁷

Vanuit de Interlokale Vereniging werd het schepencollege van Brasschaat geadviseerd om een schrijven te richten naar de verschillende kandidaten met het verzoek om hun ingediende voorstel te optimaliseren (verslag Interlokale Vereniging, 17 april 2003). Na consultatie van een extern jurist werd vanuit de gemeente Brasschaat een *best and final offer* gevraagd aan de drie kandidaten.

Op basis van de geoptimaliseerde voorstellen van de kandidaten, werd in de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten een definitief advies geformuleerd over de ingediende voorstellen. Hieruit bleek dat de Groep Sportavan Brasschaat, na toetsing van de verschillende criteria, het best gerangschikt werd. Op 7 mei 2003 besloot het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brasschaat om de concessie voorlopig toe te wijzen aan de groep Brasschaat (notulen gemeenteraad Brasschaat).

Op 26 augustus 2003, drie maanden later, werd door het college van burgemeester en schepenen definitief het gunningbesluit genomen om de domeinconcessie toe te wijzen aan de groep Sportavan (Gunningsbesluit).

Tussen augustus 2003 en maart 2004 volgden onderhandelingen tussen enerzijds de gemeenten Brasschaat en Schoten en anderzijds de Groep Sportavan. Bedoeling was om de concrete samenwerkingsmodaliteiten voor de duur van de domeinconcessieovereenkomst vast te leggen. Deze

⁵⁷ Van Garsse & Verhoest, 2008

onderhandelingen hadden betrekking tot de realisatie en de uitbating van het betrokken zwembadcomplex.

“De selectieprocedure was redelijk snel gegaan, maar we hebben wel veel tijd gestoken in de uitvoeringsovereenkomsten. Dit omdat we wisten dat we 30 jaar overeen moesten komen. In Overpelt was het juist andersom. Wij moesten een zwembad hebben. De privé weet beter hoe het er het best moet uitzien.” (Citaat 61, 2008)

Wat met het personeel zwembad Schoten?

De plannen van een intergemeentelijk zwembad gingen gepaard met een grote ongerustheid over de toekomst van het personeel van de oude zwembaden. Het zwembad van Brasschaat werd reeds in 2001 gesloten en het personeel werd in grote mate heringeschakeld in andere diensten van de gemeente. Het zwembad van Schoten bleef gedurende die tijd open en een oplossing werd gezocht in het toekomstige intergemeentelijke zwembad.

Na het afsluiten van de domeinconcessie werd, parallel met de uitvoeringsovereenkomst, onderhandeld over de plaatsing van het zwembadpersoneel van Schoten. Uit deze onderhandelingen vloeiende het *reglement tot regeling van de toestand van personeelsleden die ter beschikking worden gesteld van de concessiehouder-uitbater van het zwembad*. In dit document werden de statutaire personeelsleden ter beschikking van de concessiehouder gesteld. De concessiehouder zou deze personeelsleden betalen volgens de wettelijke barema's en de eventuele meerkost werd door de betrokken gemeente bijgepast.

Tijdens de onderhandelingen van deze uitvoeringsovereenkomst werd een onderscheid gemaakt tussen het exploitatieaspect en de juridische randvoorwaarden.

“Alles wat verband hield met scholen, clubs, tariefiëring, prijszetting,.. werd vooral gevoerd door de sportfunctionarissen en de schepenen van sport. Op deze aspecten heeft de gemeente schoten meer aan de kar getrokken. Aan de andere kant werden de onderhandelingen over ruimtelijke ordening en de randvoorwaarden van het contract in belangrijke mate gevoerd door de burgemeester en secretaris van de gemeente Brasschaat,

die zich lieten bijstaan door een extern advocatenbureau.” (Citaat 62, 2008)

Men kon met andere woorden een duidelijke taakverdeling onderscheiden tussen de verschillende actoren binnen de publieke partij, waarbij de gemeente Schoten zich meer focuste op het sporttechnische gedeelte en de gemeente Brasschaat mee op het juridische aspect.

In januari 2004 leek er overeenstemming te bestaan over de conceptovereenkomsten die voortvloeide uit de onderhandelingen tussen de publieke en private partners. De schepencolleges van gemeenten Brasschaat en Schoten besloten hierop een advocaat te mandateren om de bestaande conceptovereenkomsten aan te passen conform de opmerkingen van de Interlokale Vereniging en de colleges aan te passen (interne nota).

De eerste aanpassingen werden door de private partner gezien als onevenwichtig en dit in het voordeel van de gemeenten (interne nota). Wat volgde was een onrechtstreekse onderhandeling tussen de gemeenten en het private consortium met de externe jurist als *go-between* waarin getracht werd een evenwicht tussen de twee partijen (publiek en privaat) te vinden. In maart 2004 werd Sportavan Brasschaat uitgenodigd op een commissievergadering van de gemeente Brasschaat, waar zich een vertrouwenscrisis voordeed die leidde tot een breuk binnen het private consortium. Sportfondsen België verliet de groep Sportavan Brasschaat en zou zich later ook terugtrekken uit het Leuvense project Sportplaza (Sportoase).

Sportfondsen verlaat het projectvennootschap

Op 16 maart 2004 wordt Sportavan Brasschaat uitgenodigd op een commissievergadering van de gemeenteraad van Brasschaat om vragen te beantwoorden over de bouw en exploitatie van het intergemeentelijke zwembad. Op deze vergadering werd volgens Sportfondsen de indruk gewekt dat er tussen de gemeenten en Sportavan Brasschaat definitieve overeenstemming bestond. Sportfondsen voelde zich genoodzaakt om mee te delen dat de voorliggende overeenkomsten niet haar instemming hadden. Dit werd door de gemeente Brasschaat niet in dank afgenomen:

“Het probleem met sportfondsen was dat die, onder de noemer PPS, niet begrepen dat de private partner ook nog een risico zouden moeten nemen. Het vertrouwen was zoek, ze maakte voorbehoud over verschillende zaken en dat heeft tot een breuk geleid. Het was zelfs zo straf, dat wanneer de onderhandelingen reeds achter de rug waren, er een toelichting in de commissievergaderingen werd gehouden waar zij bijkomende eisen hebben gedaan. We hebben toen de vergadering geschorst en zijn apart gaan zitten met Sportavan.” (Citaat 63, 2008)

Sportfondsen maakte duidelijk dat ze op een vijftal punten bezwaar aantekenden. De gemeente wilde slechts tegemoet komen op een punt. Ondanks de bezwaren van Sportfondsen, stelde Van Roey zich na deze aanpassing akkoord met de voorliggende contractteksten.

“Toen hebben we gezegd dat wij verder wilden met het project, maar dan zonder Sportfondsen. We hebben gezegd dat we de raad van bestuur nog eens wilden zien zodat we konden toelichten waarom we niet meer konden samenwerken met Sportfondsen.” (Citaat 64, 2008)

De burgemeester van Brasschaat vergelijkt het met een huwelijk:

“Dat is zoals een koppel dat trouwt en hier zijn langs geweest op de burgerlijke stand ondertrouw gedaan hebben en op den dag van de trouw gaan zeggen en, ja dit en dat artikel wil ik gewijzigd zien. Dat geeft niet direct vertrouwen in een langdurige overeenkomst en vertrouwen is belangrijk.”

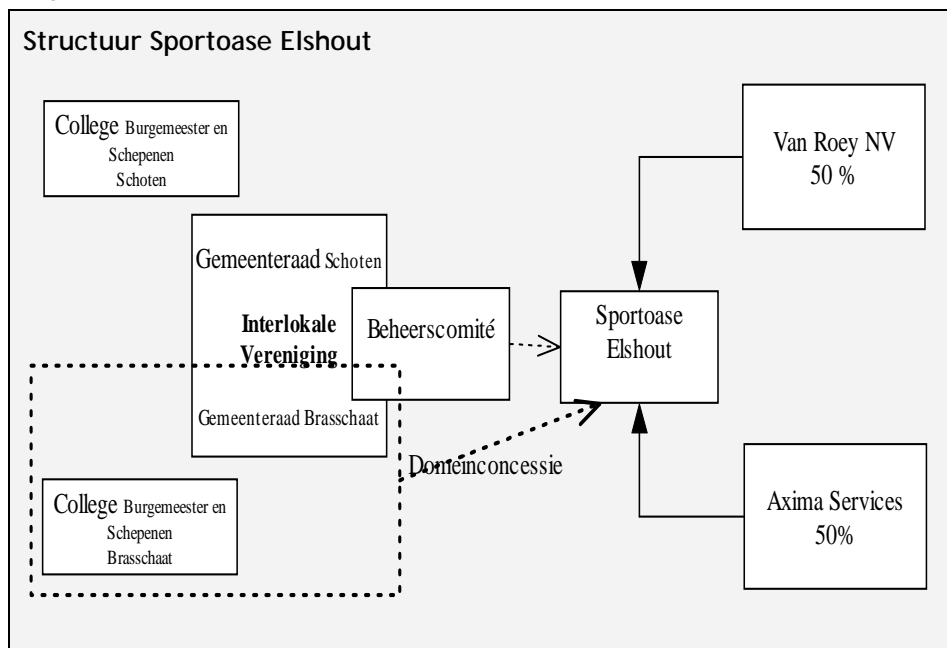
Met goedkeuring van Sportfondsen besliste Van Roey en Axima Services om de rechten en plichten van de aanbesteding op hun te nemen.

“[...] en dat heeft er voor gezorgd dat we onze eigen exploitatiepoot hebben opgezet. Het is begonnen bij de exploitatie in Brasschaat-Schoten, maar ondertussen hebben we ook de exploitatie in Leuven overgenomen. De nieuwe projecten hebben we aangepakt in samenwerking met Sportoase, waarin de groep Van Roey NV en Axima Services met 50-50 verhouding in participeren.” (Citaat 65, 2008)

Succesfactor: 33: *Praat de taak- en risicoverdeling goed door zodat elke partij er hetzelfde onder verstaat*⁵⁸

De partijen Van Roey NV en Axima Services NV tekenden op 1 juni 2004 de uitvoeringsovereenkomst in naam van Sportavan Brasschaat.

Figuur 9: Structuur Sportoase Elshout



> 4.4.2. Capaciteit van de overheid

In de selectiefase kwamen de inschrijvingsdossiers van de potentiële concessiehouders binnen. Het was aan de leden van het beheerscomité van de Interlokale Vereniging, aangevuld met een aantal **experten binnen de**

⁵⁸ Van Garsse & Verhoest, 2008

gemeenten, om de kandidaturen te beoordelen. De leden werden gegroepeerd per expertisedomein. Deze werkgroepen bleken voldoende gekwalificeerd om een gemotiveerde keuze te maken tussen de kandidaten.

Door het gebruik van de domeinconcessie waren er wel een aantal procedurele beperkingen. Zo konden/mochten de gemeenten geen concrete vragen stellen aan de kandidaat-concessiehouders ten aanzien van de invulling van het terrein of project. De gemeentesecretaris van Brasschaat fungeerde binnen de overlegvergaderingen meermaals als **bewaker van de procedure** (Verslagen IV, 2003).

Succesfactor 34: *Besteed extra aandacht aan het vermijden van fouten in de procedure*⁵⁹

Tijdens de onderhandelingen met de uiteindelijke concessiehouder werd het dossier in stukken getrokken. Deze **opdeling** maakte het **effiënter** om te onderhandelen dan met het voltallige beheerscomité en de colleges. Zo werd het sporttechnische en exploitatie werd gevoerd door de schepenen van sport, ondersteund door de sportfunctionarissen. (Interview 11, 2008) Vanaf het moment dat er een principeakkoord tussen de publieke en private partners was bereikt, werd een **extern advocatenbureau** aangetrokken om deze bepalingen in een contract te gieten.

Wanneer op de commissievergadering van de gemeente Brasschaat bleek dat er toch nog geen overeenstemming bleek, trad de nieuwe burgemeester van Brasschaat (voormalig eerste schepen) **krachtdadig** op door de private partners voor een keuze te plaatsen. Ofwel werd er verder gegaan zonder Sportfondsen, ofwel stopte het verhaal voor de groep Sportavan. (Interview 15, 2008)

⁵⁹ Van Garsse & Verhoest, 2008

Tabel 18: Samenvatting: capaciteit van de overheid

<p><u>Micro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- expertise binnen de gemeenten (beoordeling van de kandidatuurstellingen)- Opdeling expertisedomeinen verhoogde de efficiëntie- Aanwezigheid van een procesbewaker (secretaris Brasschaat)- Sterke trekkersfiguur (Brasschaat)- Aantrekken externe juridische expertise

> 4.4.3. Sturing

Sturing tussen publieke en private partij

Door gebruik te maken van de domeinconcessie waren de publieke partners beperkt in hun ex ante aansturing van de kandidaat-concessiehouders. Om niet te vallen onder een concessie van openbare werken, moest het eisenpakket vaag omschreven worden. De publieke partijen moesten dus hopen dat er genoeg kwalitatief hoogstaande ontwerpen zouden binnenkomen waaruit zij het project zouden kunnen kiezen dat het dichtst de wensen van de publieke partijen zou benaderen.

Sportavan kwam uiteindelijk als beste kandidaat-concessiehouder uit de selectieronde en hiermee zetten met de onderhandelingen voor de uitvoeringsovereenkomst verder. Wanneer blijkt dat een van de private partijen zich niet in het principeakkoord kan terug vinden, dreigde Brasschaat de samenwerking stop te zetten⁶⁰ en dwong zo Sportfondsen uit het samenwerkingsverband.

Binnen de gemeenten

Zoals reeds gezegd was de gemeente Brasschaat de enige concessieverlener. Maar bij de toekenning van de concessie werd zij **bindend geadviseerd** door de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten (beheerscomité).

⁶⁰ Men kan hier opmerken dat de domeinconcessie reeds was getekend. Echter, zonder samenwerkingsovereenkomst en toelagereglement zou dit ook project niet realiseerbaar zijn.

“De Interlokale Vereniging geeft advies over tarieven en alles wat met de exploitatie en de domeinconcessie te maken heeft. Uiteindelijk zijn wij maar een adviesorgaan. In dat adviesorgaan zitten gemeenteraadsleden en schepenen en dus niet zomaar een orgaan dat je passeert.” (Citaat 67, 2008)

In het beheerscomité werden dus sterke figuren afgevaardigd die heel wat draagkracht konden genieten binnen hun gemeente.

Binnen de gemeenten waren er ook heel wat stakeholders die druk uitoefenden op de personen die mee aan de onderhandelingstafel zaten. Zo zorgde de stakingsdreiging bij het zwembadpersoneel in Schoten er voor dat er een aparte regeling werd getroffen tussen de private exploitant en de gemeenten om het gemeentelijk zwembadpersoneel van Schoten over te nemen. Ook door de clubs werd er binnen de gemeenten hadden invloed op de besluitvorming. De voorzitters van de sportraad werden in het beheerscomité als expert opgenomen en konden zo in beperkte mate mee beslissen over de keuze van de uiteindelijke kandidaat.

“De sportraad en clubs hebben een insteek mogen geven tot op een zeker moment. Tot dat het over het geld ging”(Citaat 68, 2008)

Daarom zochten zij ook andere kanalen op om te wegen op de besluitvorming:

“Er werd in de achtergrond wat gestuurd. Zo werd er ineens gekozen naar de partner die zelf zwemscholen aanbood, terwijl dat eigenlijk geen criteria was. Wij hebben dan onze gesprekspartner, de schepenen van sport, aangesproken en gezegd: wij willen zelf een zwemschool aanbieden.” (Citaat 69, 2008)

Tabel 19: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing

<p><u>Tussen de publieke en private partijen:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Ex ante regels en voorschriften:</i> Voorschriften waaraan de kandidaten moeten voldoen, regels met betrekking tot de te volgen procedure en de invulling van de kandidaatsdossiers (beperkter dan bij Dommelslag) <p>Markt:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>marktgerichte prikkel:</i> de gemeente speelt zijn macht als opdrachtgever en

financier uit om Sportfondsen uit de projectvennootschap te dwingen

- *Uitgebreid overleg*: harde onderhandelingen over de verdeling van de risico's

Binnen de gemeente:

Hierarchie:

- *Gedetailleerde procedures*: toewijzingsprocedure + wetgeving interlokale samenwerking

Netwerk:

- *Betrekken van stakeholders in het proces*: stakeholders worden in de werkgroepen opgenomen
- *Advisering*: gemeente Schoten t.o.v. de gemeente Brasschaat
- *Co-decision making*: De I.V. geeft bindend advies
- *Sturing op basis van personen*: afvaardiging van leden tijdens de onderhandelingen op basis van functie en expertise

> 4.4.4. *performantie*

> 4.4.4.1. *Productperformantie*

In de selectiefase komt de private partij voor het eerst in contact met de private partner. Deze fase is de meest intensieve fase van het publiek-private samenwerkingsproces omdat men hier de basis moet leggen voor een succesvolle en langdurige samenwerking. Tussen de publicatie van de lastvoorwaarden en de toekenning van de domeinconcessie ligt ongeveer een jaar. Er zullen nog eens 9 maanden verstrijken wanneer de uitvoeringsovereenkomst uiteindelijk wordt ondertekend. Deze fase leverde volgende output op:

- Domeinconcessieovereenkomst
- Uitvoeringsovereenkomst

- Toelage reglement⁶¹
- Waarborgovereenkomst⁶²
- Modaliteiten met betrekking tot de tewerkstelling van het Schotense zwembadpersoneel

Deze documenten zullen in de verdere samenwerking tussen de publieke en private partijen (bouw- en exploitatiefase) de belangrijkste bron van sturingsmechanismen worden.

> 4.4.4.2. *Procesperformantie*

Legitimiteit. In de selectiefase is de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten (het beheerscomité aangevuld met experts) de spil van het netwerk. De Interlokale Vereniging werkt de selectiefase af volledig binnen haar statuten. Ook de procedures worden in deze fase nauwgezet in het oog gehouden daar men niet wil verglijden naar een concessie van openbare werken.

Vanuit de politieke wereld werd **constructief meegewerkt** aan het project. Bij de Schotense bevolking lag het project nog altijd gevoelig, ondanks grote inspanningen om de bevolking bij het project te betrekken:

“Er is heel veel communicatie geweest, heel veel. nu ook nog heel veel aandacht besteed in het gemeentelijk infoblad om de mensen te informeren” (Citaat 70, 2008)

Vooraf de nieuwe tarieven zouden voorwerp van kritiek worden:

“...waar het meest over werd gecommuniceerd, was de kostprijs. Wij hadden er voor gekozen om, we zaten in een gemeentelijk zwembad met belachelijk lage prijzen. En wij hebben de laatste jaren ook gezegd we gaan niet meer verhogen omdat we naar een

⁶¹ Eenzijdige regeling van het bedrag en de modaliteiten van de subsidie aan Sportoase Elshout voor het verwezelijken van een maatschappelijk belangrijk doel (Het aanbieden van zwemfaciliteiten)

⁶² De gemeenten verklaren hierin borg te staan voor de terugbetaling van zowel het kapitaal als de interesten en alle onkosten die voortvloeien uit de kredietovereenkomst tussen Sportavan en de bank.

nieuw zwembad gaan. Maar hou er rekening mee dat de tarieven dan zullen stijgen. En dat is eigenlijk niet zo goed geweest omdat dat een enorme sprong was van 1 naar 6 euro.” (Citaat 71, 2008)

Succesfactor 35: Geef regelmatige communicatie over de uitvoer van het project⁶³

> 4.4.4.3. Regime performantie

Lidmaatschap

Aan publieke zijde veranderde er weinig aan de samenstelling van het beleidsnetwerk. In deze fase komen wel de private partners op het voorplan. Om zich er van te verzekeren dat er zich serieuze kandidaten zouden aandienen, werd in de lastvoorwaarden ingeschreven waaraan de kandidaten zich minsten moesten aan voldoen.

De keuze viel uiteindelijk op een vennootschap bestaande uit drie grote partners die elk apart gespecialiseerd waren in een belangrijk domein (bouw en projectontwikkeling; technische installaties en exploitatie).

Relationele kwaliteit. Tussen de gemeenten Brasschaat en Schoten liepen de samenwerking in goede verstandhouding. Ook tussen de publieke en private partners liep de samenwerking in eerste instantie vrij constructief. Begin 2004 begon er echter een vertrouwenscrisis te sluimeren die leidde tot de breuk met Sportfondsen.

De kiem van de vertrouwenscrisis

De kiem van de vertrouwenscrisis groeit vanuit de btw-problematiek rond het project Sportoase Elshout. De gemeentesecretaris van Brasschaat had dit dossier met de hogere overheid afgestemd en hieruit bleek dat er geen enkele probleem zou zijn om een btw-ruling te verkrijgen voor het zwembadcomplex.

Sportfondsen had echter geen vertrouwen in de capaciteit en btw-expertise van de gemeente en eiste dat er een extern consultancy-bureau zou worden aangetrokken om dit verder uit te klaren.

Aan de andere kant voelde de publieke partijen zich ook niet comfortabel met de

⁶³ Van Garsse & Verhoest, 2008

visie van Sportfondsen op het vlak van exploitatie.

“Het cultuurverschil tussen Vlamingen en Nederlanders is erg groot in het uitvoeren van praktische dingen” (Citaat 72, 2008)

De climax van de vertrouwenscrisis vond plaats op 16 maart 2004 en eindigde met het verlaten van Sportfondsen uit het projectvennootschap.

Achteraf heeft de gemeente Brasschaat alsnog een side-letter toegevoegd aan de overeenkomsten waarin zij de verantwoordelijkheid voor het al dan niet btw-plichtig zijn op zich namen.

> 4.5. Uitvoeringsfase

> 4.5.1. Verloop

Chronologie (augustus 2004 -...)	
Augustus 2004	Start bouwwerken
December 2005	Zwemtarieven worden verlaagd voor inwoners Brasschaat en Schoten
28 januari 2006	Opening Sportoase Elshout

Ook bij Sportoase Elshout onderscheiden we in de laatste fase van de publiek-private samenwerking twee periodes: de bouwfase, (augustus 2004 tot januari 2006) en de exploitatiefase (vanaf januari 2006).

> 4.5.1.1. Bouwfase

In augustus 2004 gingen de eigenlijke werken aan het zwembad van start. Dit was iets later dan gepland omdat men in extremis de inplanting (oriëntatie) van het gebouw had gewijzigd en dit architecturale en technische consequenties met zich mee bracht (*Citaat 73, 2008*).

Uitzonderlijk werd in Sportoase Elshout tijdens de bouwfase van het zwembadcomplex kleine wijzigingen aangebracht in het ontwerp van het gebouw.

“Dat is ook een voordeel van het niet schrijven van een uitgebreid bestek. Op een bepaald moment werd groene stroom onder de aandacht gebracht en vooral de problematiek rond warmtekrachtkoppeling. Men heeft dan tijdens het bouwproces wijzigingen in die zin aangebracht. De fundamenten en de kelder staken er toen al in. Als je de klassieke procedure volgt, kan je dat totaal niet.” (Citaat 74, 2008)

Verder liep het bouwproces vlekkeloos en werden er geen noemenswaardige vertragingen opgelopen. De streefdatum voor de opening werd gezet op 31 december 2005, op 28 januari 2006 zou Sportoase Elshout werkelijk de deuren openen.

Maar vlak voor de oplevering van het zwembadcomplex rees er voor de gemeenten Brasschaat en Schoten en probleem op vanuit een naburige gemeente. Eind 2005 kregen beide gemeenten signalen dat de toegangsprijs als te hoog werden ervaren, vooral nadat bleek dat inwoners van de gemeente Brecht dankzij een subsidie 20% minder zouden gaan betalen (MVi, in GvA, 23 december 2005).

“Vanuit Schoten en Brasschaat werd aan de gemeente Brecht de vraag gesteld om ook te participeren in het intergemeentelijk zwembad, maar die vraag werd negatief beantwoord. Maar waarom zouden ze dat doen, nu kostte hen dat niets.” (Citaat 75, 2008)

De gemeenten richtten zich vervolgens naar de private partners met de vraag of de toegangsprijs voor de inwoners van Schoten en Brasschaat naar beneden kon en eigenlijk zelfs naar beneden moest.

“Anders startte dat dossier van in het begin met een slechte communicatie en we kennen nog dossiers die een slechte communicatie hebben (Cfr. Oosterweelverbinding). En ik heb toen gezegd, en dat is zeer belangrijk, een bestuur moet zorgen dat er aan het draagvlak wordt gewerkt” (Citaat 76, 2008)

Verlaging van de toegangsprijzen

De basisprijs voor een individueel inkomticket zakte van 6 naar 4,8 euro. De andere zwembadproducten zoals tienbeurtenkaarten, trimkaarten voor baantjeszwemmen, kinder- en seniorenpassen, en de maandabonnementen zakten eveneens in prijs nog voor er mogelijkheid was tot zwemmen. Die daling van de inkomrijzen was het gevolg van onderhandelingen tussen de twee gemeenten van het intergemeentelijke

zwembad én de private uitbatingfirma. Deze tariefaanpassing had echter geen invloed op de financiële inbreng van beide gemeentebesturen. (Jagers, F., in HLN, 24 december 2005)

“ik moet ook zeggen dat dat een zeer gunstig effect heeft gehad, want door dit beschouwen onze mensen het zwembad nog meer als hun zwembad. En dus hoe meer je gaat zwemmen, hoe meer van dat voordeel gebruik wordt gemaakt.” (Citaat 77, 2008)

> 4.5.1.2. Exploitatiefase

Op 28 januari 2006 opende Sportoase Elshout de deuren. De eerste maanden na de opening kampte het zwembad nog met een aantal kinderziektes.

“Men kon het succes niet aan, lange wachtrijen. Het informaticasysteem... men had gedacht dat de mensen met mondjesmaat gingen toekomen. Men was wat overdonderd.” (Citaat 78, 2008)

Daarnaast was het voor de scholen en clubs een enorme aanpassing om, na jarenlang gebruik te maken van een gemeentelijk zwembad, plotseling geconfronteerd te worden met een private partner. Een voorzitter van de zwemclub hierover:

“vroeger bij een gemeentelijk zwembad had je als sportvereniging een aanspreekpunt waar je invloed op kon uitoefenen. Nu is dat een privé-partner waar je mee moet overeenkomen. Maar dat kan niet door een verkiezing bepaald worden. Als die zegt ik doe dat niet, dan doet die dat niet. De gemeentes hebben wel invloed, maar niet veel.” (Citaat 79, 2008)

Ook de invulling van de zwemschema's voor de scholen liep in het begin niet van een leien dakje en dit vooral bij de secundaire scholen. Waar de scholen vroeger zelf konden beslissen wanneer ze met hun leerlingen gingen zwemmen, moesten ze nu aan het begin van het schooljaar vastleggen wanneer en met welke klassen men dat schooljaar wou gaan zwemmen. (Interview 14, 2008)

“Die directies waren gewoon om te dicteren en terwijl wij tot de optimalisatie van de invulling willen komen. Men moest zich gaan

inpassen in een cultuur van wederzijds overleg. Die cultuur omkeren veroorzaakte uiteraard wrevel.” (Citaat 80, 2008)

Vanaf de opening van het zwembad werden de formele contacten tussen de Interlokale Vereniging en de private partner minder intensief tot ongeveer drie keer per jaar (Interview 10, 2009). Daarnaast bleven een aantal informele lijnen openstaan:

“naast de Interlokale Vereniging heb je ook de contacten met de politiek, de dagdagelijkse contacten zeg maar. Een derde kanaal is de dagdagelijkse contacten met de sportdiensten en de schepenen van sport. Die langs hun kant in contact staan met de clubs en de scholen. Het informele kanaal is minstens even belangrijk dan de formele kanalen.” (Citaat 81, 2008)

Een jaar na de opening werden de eerste jaarcijfers gepubliceerd. Hieruit bleek dat Sportoase een groot succes mocht genoemd worden. In totaal bezochten 319 000 mensen het zwembad. Onder de 10 000 vaste klanten van het zwembad waren er 4000 afkomstig van Brasschaat. Ook het schoolzwemmen lokte in dat eerste jaar 84 630 schoolzwemmers (Schryvers, A., in HLN, 20 juni 2007).

> 4.5.2. *Capaciteit van de overheid*

Tijdens de bouwfase nemen de gemeenten wat afstand van het project. De redenering was dat de private partijen zelf alle belang hadden bij een kwalitatief hoogstaand complex. *Zij moesten het per slot van rekening zelf 30 jaar exploiteren* (Citaat 82, 2008).

Na de opening van Sportoase Elshout blijft de Interlokale Vereniging het zwemcomplex opvolgen. Drie keer per jaar komen ze samen met de private partners op basis van een agenda. De Interlokale vereniging is zo samengesteld dat ze bestaat uit mensen van **verschillende disciplines**.

“De selectie van de leden gebeurt op basis van functie en expertise” (Citaat 83, 2008)

Naast dit formele kanaal, is er ook regelmatig persoonlijk contact tussen de leden van het beheerscomité en de private exploitant. Het **gegroeide persoonlijk contact** verhoogt de capaciteit van de publieke partner om de

samenwerking vlotter te doen lopen. Hoewel dit veel minder speelt dan in het zwembad Dommelslag.

Ook de **sportfunctionarissen** blijven betrokken bij het zwembad hetzij ook weer in een mindere mate als dat in het zwembad Dommelslag gebeurt.

Tabel 20: Samenvatting: Capaciteit van de overheid

<p><u>Micro:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Continuïteit van de betrokken publieke actoren<ul style="list-style-type: none">o Interlokale Vereniging blijft het project opvolgeno Opgebouwd interpersoonlijk contact- Multidisciplinaire samenstelling van de Interlokale Vereniging- Ambtelijke opvolging
--

> 4.5.3. Sturing

Bouwfase

Tijdens de bouwfase werd er vanuit de gemeenten **weinig bijgestuurd**, wat een bewuste keuze was. Er ontstond een andere relatie tussen de betrokken publieke en private actoren. De sterke coöperatie die voorgaande fase kenmerkte, verdween volledig doordat verantwoordelijkheden geheel in private handen gelegd werden. De publieke partner plooidde zich terug op zijn rol van toezichthouder (De Donder, A., 2007).

De gemeentesecretaris van Brasschaat werd officieel aangesteld als leidend ambtenaar die toezicht hield op de werf. De gemeentesecretaris over deze periode:

“officieel was ik leidend ambtenaar, maar dat was gewoon voor het vrijgeven van de leningen. Ik wist dat ze er evenveel belang bij hadden dan wij, want ze moesten het 30 jaar exploiteren. wij hielden in de loop van de bouwfase wel contact. Mijn collega en ik. De sportfunctionarissen gingen dan eens kijken. Gewoon kijken he, want we hadden gezegd kijken mag maar aankomen niet. Gewoon eens kijken om te zien hoe het zat.” (Citaat 84, 2008)

De globale houding was om afstand te nemen van de uitvoering, maar een Brasschaatse schepen geregeld kijken op de bouwwerf, wat niet naar de zin was van de burgemeester van Brasschaat:

“Ik heb op een bepaald moment tegen de schepen [...] gezegd: als je nog een keer gaat kijken ben je niet meer welkom op het college. Om te verduidelijken: neen de privé bouwt. In het begin moest je dat wel duidelijk maken.” (Citaat 85, 2008)

Het belangrijkste sturingsvehikel was de **uitvoeringsovereenkomst**, hierin werden tijdens de onderhandelingsfase alle samenwerkingsmodaliteiten tijdens de bouwfase vastgelegd, waaronder ook de **risicoverdeling** tussen beide partners (publiek-privaat). Vooral uit dat laatste ging een sturende kracht uit.

Vlak voor opening kwam de **sturing onverwacht van buitenaf**, toen plots de inwoners van de gemeente Brecht dreigen goedkoper te kunnen gaan zwemmen dan de Brasschaatenaars en Schotenaars. Politiek gezien was dit niet aanvaardbaar voor Schoten en Brasschaat, het project zou met een negatieve communicatie starten.

Ook de private partner zag in dat hier iets moest aan gebeuren wilde men het project succesvol zijn. De oefening voor het opstellen van het businessplan werd hernomen:

“Strikt genomen hadden we kunnen zeggen dat we dat niet doen. We kunnen zelfs 10 euro vragen. Maar dat is dan de definitie van een goede PPS, er gebeuren gegarandeerd dingen die je niet kan voorzien en dan moet je rond de tafel zitten. En als dat dingen zijn die niet politiek verkoopbaar zijn, daar was ook wel een beetje paniek. We betalen hier met ons belastingsgeld een zwembad en mensen van buitenaf kunnen goedkoper zwemmen. En dan moet je een compromis vinden met het idee we moeten nog 30 jaar met elkaar verder.” (Citaat 86, 2008)

Hieruit bleek dat er een grote kracht schuil gaat in het lange termijn engagement van de partners.

Exploitatiefase

Ook na de opening van het zwembad was de uitvoeringsovereenkomst de belangrijkste sturingsbron. Maar net als bij Dommelslag worden de contracten gebruikt als laatste vangnet.

“zoals voor elke PPS werkt het voor een groot stuk op vertrouwen. Er is een groot stuk dat je kunt afdwingen, maar we hebben nooit op het contract moeten beroepen. Als er voldoende contact is, als je regelmatig samenkomt, als alles onmiddellijk gesignaleerd word, loopt dat goed. En weten dat er controlemogelijkheden zijn, die eventueel ook gebruiken, maar in een sfeer van samenwerking.” (Citaat 87, 2008)

Daarnaast ontmoeten de private partner en de publieke actoren elkaar drie keer per jaar formeel in de Interlokale Vereniging.

“...en daar worden alle punten besproken. Op een moment dat wij dat wij vinden en voelen dat er een probleem is, dan gaat dat naar de gemeenteraad of de colleges. De Interlokale Vereniging is eigenlijk het orgaan dat alles in het oog houdt”(Citaat 88, 2008)

Bij ernstige problemen wordt dit op de agenda van de gemeenteraden of colleges geplaatst. Dit is nog niet voorgevallen.

Een minstens even belangrijk sturingskanaal blijft het informele contact tussen de publieke en private actoren.

Dit informele contact loopt voornamelijk vanuit de schepenen van sport, maar ook de leden van het beheerscomité.

“Zo hebben we nu wel bekomen met het scholencamp in Schoten gratis mogen doen. Dat is een afspraak, anders hadden wij moeten vragen dat we moesten heronderhandelen. Brasschaat wil de Vlaamse zwemweek houden, we hebben daar geen stok achter de deur in de overeenkomst, dat hadden we misschien moeten doen. Maar nu hebben we dat in een rechtstreeks contact gevraagd. Andersom, als ik een klacht krijg, dan bel ik. Als dat kan, dan kan er veel. Een goede verstandhouding is belangrijk. Als je goed communiceert, dan vang je problemen op en escaleert dat niet.” (Citaat 89, 2008)

Tot slot stippen we aan dat zowel de Interlokale Vereniging als de NV Sportoase het het minder intens samenwerken als een positief gegeven bestempelen. Voornamelijk de publieke partij verklaart dat het **vertrouwen** in de ervaring en expertise van de private partner groot genoeg was om zich te ontlasten van een doorgedreven gemeentelijke opvolging (De Donder, A., 2007).

Tabel 21: Getoetst aan hiërarchie-, markt- en netwerksturing

<p><u>Tussen de publieke en private partijen:</u></p> <p>Hiërarchie:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Supervisie van primaire processen</i>: toezicht door leidend ambtenaar (minimaal) <p>Markt:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Risico overdracht</i>: o.a. exploitatierisico en bouwrisico bij private partner- <i>Informatie-voorziening in het contract</i> als back-up <p>Netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Samenwerkingsgericht gedrag</i>: situatie van de gemeente Brecht zorgde voor ongenoegen, de private partner werd gedwongen om de prijzen te differentiëren om een goed verloop van de samenwerking niet in het gedrang te brengen- <i>Overleg en samenwerkingsprocedures</i>: Interlokale Vereniging- <i>Veelvuldig contact</i>: tussen sportfunctionarissen (en politici) en de exploitant

> 4.5.4. Performantie

> 4.5.4.1. Productperformantie

Financiële meerwaarde. Op 26 januari 2006, ruim binnen de afgesproken termijnen, opende Sportoase Elshout de deuren voor het grote publiek. De initiële investeringskost van het complex ongeveer 14,2 miljoen €.

“Het meest frappante aan de hele zaak is dat binnen het budget, dat twee jaar van te voren is afgesproken, zonder dat er een euro is uitgegeven. Met alle wijzigingen die er gebeurd zijn: glazen wand, warmtekrachtkoppeling...” (Citaat 90, 2008)

De gemeenten hoefden dit bedrag zelf niet te investeren, maar dragen jaarlijks samen ongeveer 1 250 000 € bij om het verwachte exploitatietekort te compenseren. Brasschaat betaalt 60% van deze vergoeding, Schoten draagt 40% bij. De exploitatiebijdrage ligt voor beide gemeenten lager dan het deficit dat vroeger door elke gemeente werd betaald om de verouderde zwembaden open te houden (De Boeck, J., 2008).

Voor de gewone zwemmer waren de financiële consequenties groter. De prijsschok was immers erg groot ten opzichte van de tarieven die de oude gemeentelijke zwembaden hanteerden. Waar zij vroeger voor 1 € konden zwemmen was dit nu 6 € voor niet-inwoners en 4,8 € voor inwoners van de gemeente Schoten en Brasschaat. Ook de clubs betaalden meer dan vroeger. Daar stond weliswaar tegenover dat zij konden genieten van een groter en kwalitatief beter aanbod.

Specificaties Sportoase Elshout

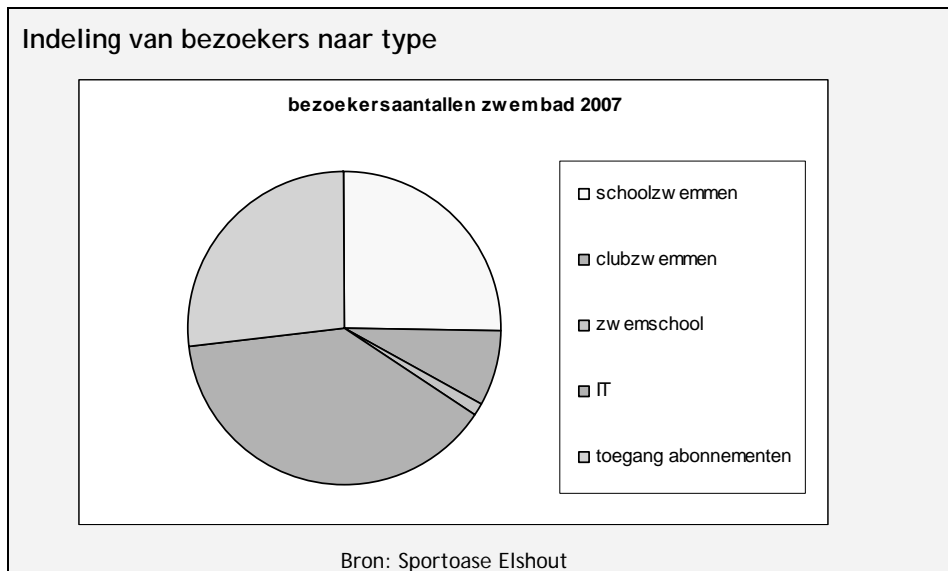
- Het zwemgedeelte van Sportoase Elshout is ingedeeld in vier zones
 1. Sport-en wedstrijdabad
 2. Actief recreatie gedeelte
 3. Peuter- en kleuterzone
 4. Ontspanning- en relaxatieruimte
- Cafeteria
 - o 150 zitplaatsen
 - o Moduleerbaar voor vergaderingen, feesten en recepties
- Fitnessruimte van 400 m²

Maatschappelijke meerwaarde. Het zwembadcomplex had reeds onmiddellijk na opening een groot succes bij het grote publiek:

“in het begin was dat zeer lachwekkend want dan kreeg je vanuit de sportwinkels de commentaar dat het leek alsof niemand nog een zwembroek had. Ook heel wat senioren die het zwemmen herontdekten en die nooit gedacht hadden dat ze in zo’n zwembad met aangename temperaturen zouden zwemmen. De drempel werd verlaagd.” (Citaat 91, 2008)

In 2006 vonden reeds 319 628 mensen de weg naar het zwembad, in 2007 ging dit aantal naar 373 656. Hierbij kwamen nog de bezoekers van het fitnesscentrum: 33 595 bezoekers in 2006 en 39 912 bezoekers in 2007.

Figuur 10: Indeling van bezoekers naar type



Operationele meerwaarde. Een groot voordeel voor de gemeente was dat zij niet meer moesten instaan voor de exploitatie van een zwembad. Zij konden zich terugtrekken in een louter toezichthoudende functie.

Vroeger werden de oude zwembaden gedurende ongeveer 180 dagen gebruikt door de clubs en de scholen, de recreanten kwamen daar bijna niet meer aan te pas. Met de opening van Sportoase Elshout, kunnen mensen 360 dagen per jaar zwemmen en dit met langere openingsuren.

“Je gaat die dure infrastructuur verdelen onder meer mensen, meer uren open, 360 dagen open. Dat is in een traditioneel gemeentelijk zwembad niet mogelijk. Door meer uren aan te bieden, sporten te clusteren en activiteiten ontwikkelen die winstgevend kon de subsidie ook verminderd worden.” (Citaat 92, 2008)

> 4.5.4.2. *Procesperformantie*

Legitimiteit. De bouw en exploitatie van het zwembad verliep/verloopt volledig volgens de bepalingen uit de afgesloten overeenkomsten. De gedifferentieerde tariefstructuur, waardoor de inwoners van Brasschaat en Schoten goedkoper konden zwemmen, verhoogde de legitimiteit van het project bij de eigen bevolking.

Rekenschap. De private partner legt rekenschap af aan de Interlokale Vereniging die een toezichhoudende functie heeft. Drie maal per jaar ontmoeten de publieke en private actoren elkaar op formele wijze in de Interlokale Vereniging. Daarnaast deelt de private partner elk jaar de jaarcijfers mee aan de publieke partners. De gemeenten Brasschaat en Schoten hebben op elk moment inzage in de voor het project relevante stukken en documenten.

De gebruikers kunnen verder met klachten of vragen ook altijd terecht bij de private partner of de Interlokale Vereniging die deze aan de private partner voorlegt.

Bij sommige gebruikers hoort men echter een kritische noot op het vlak van publieke taken die door een private partner worden uitgevoerd:

"[...] men [politici] kan zich ook verstoppen achter de private partner. Maar ook andersom, voor de politici, ze kunnen op iets afgerekend worden waar ze niks aan kunnen doen. Aan de ene kant is er geen politieke inmenging en aan de andere kant is dat een privé-instelling die voor een groot stuk met publiek geld bezig is." (Citaat 93, 2008)

Deze spanning tussen publieke verantwoordelijkheid en private uitvoering komt voor bij alle publiek-private samenwerkingsvormen.

> 4.5.4.3. *Regime performantie*

Lidmaatschap. In deze laatste fase blijft de Interlokale Vereniging (beheerscomité) bestaan. Dit is het belangrijkste orgaan waarmee contact wordt gehouden met de private partner. Ook nu blijven alle partijen in het beheerscomité vertegenwoordigd.

De scholen en clubs, als gebruikers, staan in deze fase in rechtstreeks contact met de private partner.

Relationele kwaliteit. De relationele kwaliteit wordt ook bij Sportoase Elshout als een erg belangrijke factor gezien. Er is een goed contact tussen de verschillende partners onderling. Tussen de publieke en private partners heerst er een groot vertrouwen waardoor de publieke partijen zich veroorloofd zien om meer afstand te nemen van het project en zich terug te plooiën op een louter toezichthoudende functie. Het goed functioneren van het zwembad en het grote commerciële succes dat hiermee gepaard ging, heeft de relationele kwaliteit tussen de partners erg versterkt. Dit goed contact zorgt er ook voor dat ook hier meer afstand wordt genomen van het contract. Een voorbeeld hiervan vind men in het aantal contractueel vastgelegde schoolzwemmers:

“We hadden het een schatting gemaakt van het aantal schoolzwemmers. In diezelfde voorwaarden stond dat er 5% mocht afgeweken worden, dus 142 000 zwemmers, vooraleer de private partner mocht vragen om het terug te bekijken. We zijn nu zoveel jaar verder en er is nog nooit iets gefactureerd en we zijn zelfs niet rond de tafel gaan zitten. En dat omdat ze meer zwemmers hebben dan ze verwacht hadden.” (Citaat 95, 2008)

5. Dommelslag en Sportoase Elshout: een vergelijking

In bovenstaande twee hoofdstukken hebben we achtereenvolgens de case Dommelslag en de case Sportoase Elshout besproken. In wat volgt zullen we deze twee PPS-verbanden naast elkaar leggen en kijken naar relevante overeenkomsten en verschillen. Ook hier zullen we gebruik maken van het conceptueel kader dat in het eerste hoofdstuk is aangereikt.

> 5.1. Complexiteit

De complexiteit van het beleidsprobleem is een van de belangrijkste antecedenten voor de keuze voor een publiek-privaat samenwerkingsverband en de verdere vormgeving hiervan. Het begrip complexiteit kunnen we uiteenleggen in verschillende deelaspecten: multi-actor, scope van het project, techniciteit en politieke gevoeligheid. In wat volgt, gaan we voor elk deelaspect dieper in op de gelijkenissen en de verschillen tussen de twee cases.

> 5.1.1. *Multi-actor*

Zowel bij het zwembad Dommelslag als bij Sportoase Elshout ging het om twee buurgemeenten die rond dezelfde periode met problemen kampte rond hun individuele gemeentelijke zwembaden.

Bij de gemeenten Neerpelt en Overpelt waren dezelfde coalities terug te vinden in de gemeenteraden, met CD&V als leidende partij. In Brasschaat en Schoten waren de burgemeesters ook van CD&V-signatuur, maar waren de coalities anders samengesteld⁶⁴. Bijgevolg moest er bij de structurering van het project Sportoase Elshout met veel meer politieke fracties rekening gehouden worden.

Daarnaast bestonden de belangrijkste stakeholders zowel bij Dommelslag als bij Sportoase Elshout voornamelijk uit scholen en clubs. Ook in deze

⁶⁴ Neerpelt en Overpelt: CD&V en SP.a; Brasschaat: CD&V, AGALEV en VU-id; Schoten: CD&V, VLD en SP.a

groep liepen de belangen niet altijd gelijk. Zo zat men in Dommelslag met duikclubs en zwemclubs die verschillende noden hadden bij het gebruik van een zwembad. Bij Sportoase Elshout bestonden botsende visies tussen de zwemclubs. In Schoten zat men met een sterke competitiecultuur, terwijl de clubs in Brasschaat vooral de taak van zwemschool op zich namen.

Ook diende er voor beide projecten afgestemd te worden met de **hogere overheden** voor het verkrijgen van de nodige vergunningen, de btw-problematiek en de modaliteiten waaraan voldaan moest worden in verband met een intergemeentelijke samenwerking (decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, 2001).

Tot slot was er ook aan **private zijde** een verscheidenheid van actoren aanwezig. Bij Dommelslag werd in zee gegaan met het private consortium rond ARTABEL. Bij de kandidaatstelling bestond deze groep uit een los verband van private vennootschappen (architectenbureau, aannemers, exploitatievennootschap, technische onderhoudsfirma) die een onderlinge akte van solidaire borgstelling hadden afgesloten in afwachting tot de oprichting van de vennootschap S&R Pelt. Door de ontwikkelingen op de nog prille PPS-markt voor publieke zwembadinfrastructuur bleef men binnen S&R Pelt uiteindelijk met twee vennootschappen over: Axima Services en Innopa (Artabel participatie). Omdat Axima in andere projecten met de concurrent van Innopa in zee ging (met name Sportoase), was er binnen deze groep wel sprake van spanning.

Ook bij Sportoase Elshout was er aan private zijde sprake van een veranderde constellatie. De groep Sportavan bestond initieel uit drie vennootschappen (Sportfondsen, Van Roey en Axima Services). Na een vertrouwenscrisis, verliet Sportfondsen het samenwerkingsverband en gingen Van Roey en Axima Services verder onder de naam Sportoase.

Hoewel, in het licht van de Vlaamse context, in beide projecten eerder sprake is van een kleinschalig project, kan men toch een divers spectrum van actoren onderscheiden.

De situatie bij Sportoase Elshout was aan publieke zijde relatief complexer dan bij Dommelslag. Dit had een invloed op de structurering van de publieke actoren. In tegenstelling tot Dommelslag, werd een Interlokale Vereniging opgericht waar alle politieke partijen in werden vertegenwoordigd. Op deze manier kon men de multi-actor setting beter beheersen. In dit orgaan konden alle fracties hun zeg doen zonder dat dit voor noemenswaardige vertraging zorgde in het procesverloop. In Dommelslag werd gekozen voor

een meer gesloten aanpak die werkbaar was omwille van het grotere draagvlak waarover de meerderheidspartijen beschikten.

Aan de andere kant zien we dat bij Dommelslag de private zijde relatief complexer is dan bij Sportoase Elshout. Ook hier zien we dat dit een invloed heeft op het procesverloop. Mede door de instabiliteit van het consortium in de begindagen van het project Dommelslag werd er nauw en veelvuldig contact gehouden tussen de publieke en private partners in de stuurgroep.

Ondanks deze verschillen slaagden men er in beide projecten in om via een andere weg tot een werkbare multi-actor setting te komen.

> 5.1.2. *Scope*

In beide gevallen ging het over de **bouw en de exploitatie** van een **intergemeentelijk zwembad**. Zowel bij Dommelslag als bij Sportoase Elshout werd er door de gemeenten initieel niet gedacht aan andere functies die men in het zwembadcomplex zou kunnen integreren. Het initiatief lieten zij aan de private partners met de beperking dat zij geen handelsverrichtingen mochten voeren die niet rechtstreeks of onrechtstreeks in verband staan met de gebruikelijke verrichtingen in (semi-) commercieel uitgbate zwembad-, sport- en recreatieinfrastructuur.

Een belangrijk verschil was het hinterland voor beide projecten. Brasschaat en Schoten konden gezamenlijk rekenen op ongeveer 70 000 inwoners. Daarbij kwam dat het oude zwembadcomplex van Brasschaat een provinciaal karakter had, met name het openluchtzwembad trok mensen ver buiten de gemeentegrens aan. Neerpelt en Overpelt daarentegen hadden een gezamenlijke bevolking van ongeveer 30 000 inwoners en hun zwembaden waren sterk gericht op de eigen inwoners, scholen en clubs. Dit verschil in inwonersaantallen (en de uiteindelijke doelgroep) had consequenties voor de mogelijkheden van de toekomstige zwembaden. Een groter hinterland heeft bijvoorbeeld invloed op het businessplan waarin de private partner kan rekenen op veel meer recreatieve gebruikers, met als gevolg dat men enerzijds in een groter zwembad kan voorzien en anderzijds lagere exploitatieverliezen heeft door de grotere commerciële inkomsten.

Bij Dommelslag dacht men in het begin dat de private partner het recreatieve gedeelte zelf zou financieren en dat de gemeenten enkel

zouden moeten betalen voor hetgeen zij vroegen in het verplichte bouwprogramma. Hiervoor hadden zij een budget van ongeveer 150 miljoen BEF (3,75 miljoen €) in gedachten. Bij Sportoase Elshout had men geen concreet bedrag in het hoofd, de enige eis die zij bij de oproep hadden geformuleerd was dat het toekomstige zwembad moest voldoen aan een capaciteit voor 70 000 inwoners, 12 000 schoolzwemmers en een tiental clubs. Men wachtte de offertes van de kandidaten af om te zien wat de markt kon aanbieden.

De aard en omvang van de projecten eisten in beide cases een mobilisatie van hulpbronnen binnen de gemeenten en dit zowel op ambtelijk (sportdiensten, financiële diensten, secretarissen en technische dienst) als politiek vlak.

> 5.1.3. *Techniciteit*

Het bouwen van een zwembad vereist een aantal **technische vaardigheden en expertise** die men niet uitsluitend binnen de lokale besturen kan vinden. Voor het bouwen van een (inter)gemeentelijk zwembad zijn deze kennis en vaardigheden wel vlot op de markt beschikbaar. Zowel bij Dommelslag als bij Sportoase Elshout reageerden drie kandidaten op de oproep⁶⁵.

Verder werden er bij Dommelslag wel duidelijk **outputgerichte eisen** gesteld in het bestek. Bij Sportoase Elshout werd bij het uitschrijven van de aanbesteding enkel het doel van het in concessie te geven terrein duidelijk gestipuleerd, namelijk: het terrein zou dienen om er een zwembad uit te baten.

Een belangrijk verschil tussen de twee projecten is de **eigendomstructuur**. De gemeenten Neerpelt en Overpelt waren via de DV Pelt gezamenlijk eigenaar van de gronden. De meeste percelen moesten nog aangekocht worden vóór men naar de markt ging. Bij Sportoase Elshout was het terrein reeds in eigendom van de gemeente Brasschaat. De gemeente Schoten was

⁶⁵ Als de expertise of technologie niet op de markt aanwezig is, is het voor de potentiële private partners een te grote investering om zich kandidaat te stellen met het risico om alnog niet geselecteerd te worden. In zulke gevallen bied een participatieve vorm van PPS een uitkomst. Door samen met de overheid in een zogenaamd *special purpose vehicle (SPV)* te stappen, kan de private partner in dat SPV de nodige technologie ontwikkelen.

niet bereid om in de grond te participeren waardoor heel de infrastructuur na 30 jaar terug in eigendom van de gemeente Brasschaat zal gaan.

Een laatste belangrijk technisch aspect dat invloed heeft gehad op de vormgeving van het samenwerkingsverband is de **btw-problematiek**. 21% btw op de initiële investering van het zwembad en 6% btw op de exploitatieontvangsten en toelagen zou de kostprijs significant verhogen. De projecten werden daardoor juridisch zo gestructureerd dat men van een gunstiger btw-regime kon genieten.

Samengevat, kunnen we in de twee onderzochte cases twee belangrijke elementen onderscheiden. Ten eerste is er de vraag hoe de *samenwerking tussen de gemeenten* gestructureerd moet worden. We zien dat lokale besturen hier een aantal instrumenten kunnen gebruiken. Een tweede element is het *btw-technische aspect*. Het verkrijgen van een btw-ruling kan het project een stuk goedkoper maken en daarmee ook haalbaarder. Deze twee aspecten vormen een grote beïnvloedende factor op de vormgeving van de twee PPS-verbanden.

> 5.1.4. *Politieke gevoeligheid*

Een laatste factor van complexiteit dat we bespreken is de politieke gevoeligheid van het project. We kunnen deze gevoeligheid onderverdelen in **maatschappelijke gevoeligheid, gevoeligheden tussen de gemeenten en de gevoeligheid tussen de politieke fracties binnen de gemeenten**.

Maatschappelijke gevoeligheid. Bij beide projecten was er een *sense of urgency* aanwezig. Zowel bij Dommelslag als bij Sportoase Elshout was men het erover eens dat er dringend een nieuwe zwemfaciliteit moest komen. Eens de gemeenten besloten hadden om met elkaar samen te werken, rees in beide projecten het **probleem van de locatie** van dit intergemeentelijk zwembad.

Bij Dommelslag bleef de tegenkanting voor een inplanting in Overpelt nog binnen de perken. Bij Sportoase Elshout daarentegen, leidde de inplanting van het intergemeentelijk zwembad in Brasschaat tot hevige protestacties en petitie's.

Hieruit kunnen we concluderen dat bij Sportoase Elshout de maatschappelijke gevoeligheid een stuk hoger lag dan dat dit het geval was bij Dommelslag.

Politieke gevoeligheid tussen de fracties. Verder trekken bij het project Dommelslag zowel binnen Overpelt als binnen Neerpelt de meerderheidspartijen (met ruime meerderheid) de kar. Vanuit de oppositie zijn er geen grote tegenkantingen tegen het project, men steunt zelfs het initiatief tot samenwerking. Er waren dus geen grote politieke gevoeligheden tussen de fracties te vinden.

Anders is het bij Sportoase Elshout. In deze Antwerpse gemeenten kende men een meer versnipperd politiek landschap en was er een oppositiepartij in het bijzonder die elke gelegenheid aanwendde om **hard oppositie te voeren** te doen. Dit had tot gevolg dat men alle partijen bij het project ging betrekken in een poging om het draagvlak te verhogen en scherpe uitvallen van het oppositiewerk in te dijken.

Specifiek in Schoten, was er ook **onigheid binnen de meerderheidspartijen**. Een wisselmeerderheid binnen de gemeenteraad was nodig om met het project verder te gaan. Uiteindelijk had deze wisselmeerderheid geen invloed op de stabiliteit van de coalitie in Schoten en kon het project zonder veel interne problemen door gaan.

Ook hier zien we dat er bij Sportoase Elshout een grotere politieke gevoeligheid heerste tussen de verschillende politieke fracties dan dat dit bij Dommelslag het geval was.

Politieke gevoeligheid tussen de gemeenten. In beide projecten was de inplanting van het nieuwe intergemeentelijke zwembad het gevoeligste thema voor samenwerking tussen de gemeenten. Desondanks werd zowel bij Dommelslag als bij Sportoase Elshout vrij snel een compromis gevonden.

Daarbij was er bij Dommelslag nog een verschil tussen Neerpelt en Overpelt op het vlak van financiën. Overpelt, als industriële gemeente, beschikte over meer financiële ademruimte en daarbovenop had de gemeente Overpelt in tegenstelling tot Neerpelt wel de traditie om geld uit te trekken voor sportaangelegenheden. Maar wilde Neerpelt haar zwemfaciliteiten behouden, moest zij mee stappen in dit project. Dit verschil in uitgangscultuur speelde in Brasschaat en Schoten veel minder mee.

Als conclusie kunnen we stellen dat de politieke gevoeligheden eveneens een impact hebben op de vormgeving en sturing van het PPS-verband. Bij Sportoase Elshout zijn veel gevoeligheden te onderscheiden. Dit heeft tot gevolg gehad dat er een grote focus op draagvlakcreatie gelegd werd, met een ruimer publiek netwerk en betrokkenheid als resultaat. Bij Dommelslag waren deze gevoeligheden veel minder aanwezig. Het aantal betrokken publieke actoren was hier ook beperkter.

> 5.1.5. *Samengevat*

Als we alle componenten van complexiteit in beschouwing nemen, zien we dat de context waarin een publiek-private samenwerking plaats vindt een belangrijke invloed uitoefent op de vormgeving van een publiek-privaat samenwerkingsverband en de sturingsmix die gebruikt wordt binnen een publiek-privaat samenwerkingsverband. We kunnen dan ook stellen dat PPS maatwerk is en dat bij het initiëren van een PPS-verband rekening moet gehouden worden met de lokale omstandigheden waarin deze samenwerking plaats moet vinden.

> 5.2. PPS-type

Naast de aspecten van complexiteit die de projecten kenmerkten, waren in beide projecten nog andere motieven die de keuze voor het aangaan van een PPS en, meer specifiek, de keuze van het contracttype beïnvloedden. In volgende tabel worden de verschillende motieven op een rijtje gezet.

Tabel 22: Motieven

	Dommelslag	Sportoase Elshout
Motieven	<ul style="list-style-type: none"> - Nederlandse praktijk van private uitbating - (More) value for money - Efficiënter beheer - Geen exploitatieproblemen voor de gemeenten - Kwaliteit - Vaste kostprijs 	<ul style="list-style-type: none"> - Nederlandse praktijk van private uitbating - Value for money - Snelheid van realisatie - Kerntakendebat - Kostprijs (voordelig btw-regime)

Deze verschillen leidden tot twee verschillende contracttypen. Bij Dommelslag koos men voor een **concessie van openbare werken**. Hiervoor diende men eerst een *bestek* op te maken alvorens op de markt te gaan. Na onderhandeling met de geprefereerde private partner werd een *concessieovereenkomst* getekend. De jaarlijkse toelage aan de private partner werd apart geregeld in een *subsidieovereenkomst* tussen de twee gemeenten⁶⁶.

Bij Sportoase Elshout werd gekozen voor de **domeinconcessie**. Na het publiceren van de *lastvoorwaarden* werd uit de drie kandidaten die hierop reageerden de meest geschikte kandidaat uitgekozen. Met deze kandidaat werd de *domeinconcessie* afgesloten. Daarna werd met deze private partner een *uitvoeringsovereenkomst* afgesloten. Daarnaast werd ook hier door beide gemeenten een *toelagereglement* (Cfr. Subsidieovereenkomst Dommelslag) uitgevaardigd⁶⁷.

Een belangrijke consequentie van het gebruik van een domeinconcessie was dat de gemeenten Brasschaat en Schoten geen eisen kon stellen over hoe dit zwembad er juist moest gaan uitzien. Ze konden enkel afdwingen dat het terrein dat in concessie zou gegeven worden zou moeten dienen voor het verlenen van zwemfaciliteiten. Aan de andere kant moesten de gemeenten zich hierdoor ook niet bezig houden met het opstellen van een uitgebreid bestek en de publieke afstemming die daar mee gepaard gaat. Dit laatste, zo blijkt uit het verhaal van Dommelslag, zou de tijd tussen de beslissing om samen te werken en de uiteindelijke publicatie van de opdracht significant verlengen.

Tabel 23: Duur publieke structurering

	Tijd tussen beslissing voor samenwerking en publicatie opdracht
Dommelslag	2 jaar en 7 maanden
Sportoase Elshout	7 maanden

⁶⁶ Op deze manier kon men een btw-ruling verkrijgen. De gemeenten geven een toelage aan de private partner voor de maatschappelijke diensten die zij leveren aan de gemeenten (het aanbieden van sportfaciliteiten aan de clubs en scholen van de gemeenten)

⁶⁷ idem

> 5.3. Capaciteit van de overheid

Zowel bij Dommelslag als bij Sportoase Elshout was er binnen de gemeenten voldoende capaciteit aanwezig om het project op te starten. Niet alle expertise was in huis om het volledige project op eigen kracht vorm te geven, maar in beide projecten wist men op het juiste moment de nodige externe expertise aan te trekken. Het ging hier dan voornamelijk om juridische expertise (specialisaties in PPS-constructies en btw-technische aspecten) en in mindere mate om bouwtechnische expertise (hier vooral Dommelslag).

Beide projecten hadden van bij aanvang sterke (politieke en ambtelijke) trekkersfiguren. Bij Dommelslag werd de sportfunctionaris als projectleider aangeduid met voldoende arbeidstijd om het project inhoudelijk te trekken. Bij Sportoase Elshout was de gemeentesecretaris van Brasschaat de voornaamste ambtelijke trekkersfiguur.

Door de continuïteit van de publieke actoren doorheen de projecten verloopt de samenwerking tussen de partners in beide cases erg vlot. Door het doorlopen van het gehele traject hebben de publieke actoren achtergrondkennis verworven en expertise opgebouwd. Daarnaast mag men de vertrouwensrelatie die daardoor is ontstaan niet onderschatten. Kanttekening bij het project Dommelslag is dat het aantal betrokken actoren aan publieke zijde beperkt is, waardoor ze kwetsbaarder zijn wanneer een sleutelfiguur weg valt (bv. bij verkiezingen).

Een capaciteit die in grotere mate voorhanden was bij Sportoase Elshout was de kennisoverdracht van voorgaande projecten waaronder het zwembad Dommelslag. Het project Dommelslag was het eerste in zijn soort in Vlaanderen en had bijgevolg geen binnenlands voorbeeld waaruit ze konden leren. Doordat het Vlaams Kenniscentrum PPS⁶⁸ pas in 2002 werd opgericht, konden zij hier geen gebruik van maken voor hun project.

⁶⁸ Het Kenniscentrum PPS neemt als kennismakelaar een adviserende rol op zich (zowel op beleids- als projectmatig vlak) en verzamelt en deelt de PPS-kennis, -ervaringen en -modellen met alle betrokken partijen. Met dit initiatief willen zij de PPS-leercurve voor Vlaanderen verkorten (Kenniscentrum PPS, 2009).

Tabel 24: Vergelijking capaciteit van de overheid

	Dommelslag	Sportoase Elshout
Macro	<ul style="list-style-type: none"> - Begeleiding van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur - Faciliterende wetgeving - Nederlandse ervaringen 	<ul style="list-style-type: none"> - Begeleiding van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur - Faciliterende wetgeving - Nederlandse ervaringen - Dommelslag als voorbeeld
Micro	<ul style="list-style-type: none"> - Ervaring in de exploitatie van een gemeentelijk zwembad (Overpelt) - Open blik + lerend vermogen - Ambtelijke expertise - Sterke trekkersfiguren - Aanwezigheid strategisch gelegen grond - In beide gemeenten zelfde politieke families in coalitie - Flexibiliteit van kleine gemeenten - Doelovereenstemming - Ondersteuning externe experts - Juridische achtergrond van sleutelfiguren - Continuïteit betrokken actoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiële ruimte - Lerend vermogen - Ambtelijke expertise - Beide gemeenten dezelfde leidende politieke partij - Sterke trekkersfiguren - Aanwezigheid van grond op de grens van beide gemeenten - Juridische expertise van sleutelfiguren - Opdeling expertisedomeinen (verhoogde de efficiëntie) - Ondersteuning externe experts - Expertise en kennis uit het Havenbedrijf - Aanwezigheid procesbewaker - Continuïteit betrokken actoren

Bovenstaande tabel toont aan dat er weinig verschil bestaan in capaciteit tussen beide projecten. Dit toont aan dat zowel middelgrote als grote gemeenten in staat zijn om een PPS-project van deze omvang te initiëren en vorm te geven.

> 5.4. Sturing

Een belangrijke focus in dit rapport is het gebruik van verschillende sturingsmechanismen doorheen de klassieke fases van een publiek-private

samenwerking. In wat volgt, vergelijken we Dommelslag en Sportoase Elshout met betrekking tot de gebruikte sturing en dit doorheen de verschillende fases die we hebben onderscheiden. Dit deel sluiten we af met een aantal conclusies over de sturingsmix. Maar eerst bekijken we de belangrijkste sturingsbronnen van naderbij, namelijk het bestek en de verschillende samenwerkingsovereenkomsten.

Tabel 25 illustreert dat bij Dommelslag veel meer aspecten van de samenwerking reeds in het bestek voorkomen dan in de lastvoorwaarden⁶⁹ bij Sportoase Elshout. Dit maakt dat de publieke partijen bij Dommelslag veel meer bepalingen eenzijdig op (konden) leggen alvorens de private partners de arena betraden.

Een ander opvallend gegeven is dat er zowel voor de concessieovereenkomst bij Dommelslag als voor de domeinconcessie bij Sportoase Elshout geen sprake is van een vergoeding van de gemeenten naar de private partner. Omwille van de btw-problematiek bij PPS-constructies als deze, wordt de financiële vergoeding in beide projecten in een apart document geregeld.

Tabel 26: Mate van aanwezigheid in de overeenkomsten⁷⁰

	Dommelslag	Sportoase Elshout
Informatie en overleg	+++	+
Toezicht	++	+++
Tarifiëring	++	++
Financiële garanties (naast verzekeringen)*	++	+
Bepalingen exploitatiefase	+	++
Bepalingen bouwfase	++	+++
Onderhoud en instandhouding	+	++
Geschillenregeling	++	++
Kwaliteitsvolle dienstverlening en optimaal beheer	+	+
Doelgroepen	++	+
Invulling zwembad**	+++	+

*Verplicht volstorten van maatschappelijk kapitaal (boven het wettelijke bedrag)

⁶⁹ Merk op dat er weinig verschil in inhoud bestaat tussen de lastvoorwaarden en de domeinconcessie bij het project Sportoase Elshout.

⁷⁰ Relatief gezien t.o.v. het andere project

** Merk op dat bij Sportoase Elshout ook een gedetailleerde invulling van het zwembad werd opgegeven. Deze invulling werd echter volledig door de private partner gedaan en betreft het geselecteerde projectvoorstel.

Tabel 26 toont aan dat er op het einde van de rit geen erg grote verschillen bestaan op het vlak van invulling van de overeenkomsten tussen Dommelslag en Sportoase Elshout. Het grootste verschil bestaat in de mate van invulling van het zwembadconcept. Dit is te wijten aan het gebruik van verschillende juridische instrumenten, respectievelijk de concessie van openbare werken en de domeinconcessie. Een ander belangrijk verschil vindt men terug op vlak van informatie en overlegstructuren. Bij Dommelslag wordt hier veel sterker op gefocust. Dit kan te wijten zijn aan een verschillende sturingscultuur binnen de gemeenten die doorgetrokken wordt in de publiek-private samenwerking, dit is vooral te merken bij Dommelslag waar zowel binnen de gemeenten als in het publiek-privaat samenwerkingsverband netwerksturing het dominante mechanisme lijkt.

In onderstaande tabel (27) lichten we een aantal aspecten uit tabel 25 die belangrijk zijn in het kader van sturing verder toe. Het gaat hier over de bepalingen rond informatie en overleg tussen de publieke en private partners en de bepalingen met betrekking tot het toezicht dat door de publieke partij wordt uitgeoefend.

Hierin wordt duidelijk weergegeven dat bij Dommelslag formeel een grotere nadruk ligt op overleg en informatieverstrekking dan bij Sportoase Elshout. Bij deze laatste wordt er vooral gefocust op toezicht en controle. Bij Sportoase Elshout wordt deze controle en toezicht feitelijk niet zo stringent toegepast (bv. externe controle op de boekhouding) als de overeenkomsten doen vermoeden. Dit is vooral te wijten aan het vertrouwen in de competenties van de private partner. In de praktijk wordt er ook plaats gemaakt voor overleg (drie keer per jaar in de I.V.).

Ook bij Dommelslag is het feitelijk overleg en de informatieverstrekking nog uitgebreider dan in de overeenkomsten aangegeven.

Tabel 27: Formele sturingsaspecten verder toegelicht

		Dommelslag	Sportoase Elshout
Informatie en overleg	Bouw	<ul style="list-style-type: none"> - verplichting alle inlichtingen en faciliteiten te verstrekken aan de leidend ambtenaar om zijn taak te kunnen uitoefenen - Stuurgroep (1 x per maand) - Bijwonen werfvergaderingen 	<ul style="list-style-type: none"> - De concessiehouder zendt driemaandelijks een verslag aan de I.V.
	Exploitatie	<ul style="list-style-type: none"> - Stuurgroep (formeel 2x per jaar, feitelijk om de 2 maanden) - Bij conflicten steeds naar een minnelijke schikking zoeken 	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarlijks verslag over de uitbating van het complex
Toezicht	Bouw	<ul style="list-style-type: none"> - Leidend ambtenaar - Aantal beslissingen voorbehouden aan de DV Pelt - Controle op de boekhouding 	<ul style="list-style-type: none"> - De concessiehouder verschaft op elk moment toegang tot de werf en inzage in alle voor de werf relevante documenten en stukken alsook de boekhouding - Recht om boekhouding door externe auditoren te laten controleren - Na de uitvoering maakt de concessiehouder een post-interventiedossier op (as-build)

	Exploitatie	<ul style="list-style-type: none"> - Controle op de boekhouding 	<ul style="list-style-type: none"> - De concessiehouder is verplicht om op elk moment toegang te verschaffen tot de accommodatie en inzage in alle voor de uitbating van het project relevante documenten en stukken - Controle op de boekhouding - Recht om boekhouding door externe auditoren te laten controleren
Geschillen- regeling	<ul style="list-style-type: none"> - Eerst optie minnelijke schikking: 2 scheidsrechters door respectievelijk de ene en de andere partij. Eventueel toevoeging van een derde onafhankelijk scheidsrechter - Rechtbank eerste aanleg 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerste optie: verzoeningscollege: twee leden aangeduid door respectievelijk de ene en de andere partij. - Rechtbank eerste aanleg 	

> 5.4.1. *Initiatieffase*

In de initiatieffase is er nog geen sprake van de private partner. In deze fase wordt het idee voor een mogelijke PPS gevormd en worden de eerste stappen tot toenaderingen tussen de gemeenten gezet.

Bij **Dommelslag** vinden we zoals verwacht in deze fase vooral mechanismen van *netwerksturing* terug. De eerste contacten tussen de gemeenten lopen vooral op een informele manier. Een eerste stap naar formalisering is de oprichting van een intergemeentelijke werkgroep. Ook binnen deze werkgroep wordt er op een netwerkachtige wijze geopereerd.

Ook binnen de gemeenten zelf verloopt de sturing voornamelijk via netwerkmechanismen.

We kunnen drie mogelijke redenen vinden voor de dominantie van netwerksturing in deze fase. Een eerste reden ligt vermoedelijk in het feit dat we te maken hebben met twee kleine buurgemeenten die als een bi-pool functioneren. Ten tweede kennen de publieke actoren in beide gemeenten elkaar goed in hun werking, maar ook op persoonlijk vlak. Tot slot maakte het feit dat in beide gemeenten dezelfde partijen een coalitie vormden het makkelijker om met elkaar in contact te treden.

Ook bij **Sportoase Elshout** wordt er in deze eerste fase gebruik gemaakt van *netwerksturing*, maar al vrij snel worden afspraken *gecontractualiseerd* (*marktgerichte sturing*) in een 10-puntenprogramma. Ook binnen de gemeenten zelf (vooral in Schoten) worden de gemeenteraden nauw betrokken bij de besluitvorming en wordt er groot belang gehecht aan hun ex ante machtiging (*hiërarchische sturing*).

Met Brasschaat en Schoten hebben we te maken met grotere gemeenten die minder op elkaar georiënteerd zijn dan bij Dommelslag. Daarnaast lag de politieke gevoeligheid (vooral in Schoten) een stuk hoger als Neerpelt of Overpelt. Dit kan een reden zijn dat men bij Sportoase Elshout naast netwerksturing ook sterker gebruik maakt van andere en meer formele sturingsmechanismen (*markt en hiërarchie*).

> 5.4.2. *Publieke structureringsfase*

De publieke structureringsfase bouwt verder op de initiatieffase. Ook in het gebruik van sturingsmechanismen verandert in beide cases weinig, behalve dat de samenwerking verder wordt geformaliseerd (*meer elementen van hiërarchische sturing*).

Bij **Dommelslag** wordt de samenwerking geformaliseerd met de oprichting van de intercommunale Pelt (*hiërarchische sturing*). De *werkwijze verandert niet veel* in vergelijking met de voorgaande fase. De sleutelfiguren uit de eerste fase worden naar de intercommunale afgevaardigd (*netwerksturing*). De gemeenteraden keuren de beslissingen die door deze sleutelfiguren worden genomen ex post goed (formeel *hiërarchisch*). De belangrijkste opdracht in deze fase is het opstellen van

het bestek, wat op een *technocratische* manier gebeurt (zowel ambtelijke als politieke expertise) . Het ruimere netwerk van stakeholders (sportraden, clubs, scholen) krijgt in deze fase een adviserende rol toebedeeld.

In Schoten en Brasschaat werd in deze fase de Interlokale Vereniging opgericht (hiërarchisch mechanisme). In Schoten werd deze beslissing genomen door een wisselmeerderheid binnen de gemeenteraad (*hiërarchie*). Binnen deze geformaliseerde setting werd er meer plaats gemaakt voor netwerksturing. In deze fase was de belangrijkste taak om de lastvoorwaarden voor de domeinconcessie op te stellen. Dit laatste gebeurde in onderling overleg (*netwerksturing*).

> 5.4.3. *Selectie van de private partner*

In deze fase komen de private partners binnen in het beleidsnetwerk, wat gevolgen heeft voor de sturing.

Bij Dommelslag liep het contact tussen de gemeenten en de private partners via de intercommunale Pelt. Een belangrijke sturingsbron was het bestek dat in de vorige fase door de intercommunale was opgesteld (*hiërarchie en markt*, eenzijdig opgelegd). Hierin waren reeds een aantal verplichtingen ingeschreven waaraan de private partners zich moesten houden ten aanzien van de bouw en latere exploitatie van het toekomstige zwembad. Door gebruik te maken van een concessie van openbare werken, waren de gemeenten in de mogelijkheid om de concurrentie tussen de drie kandidaten volop te laten spelen (*markt*). Met de geprefereerde kandidaat werden verder onderhandelingen gevoerd, de resultaten van deze onderhandeling mondde uit in de concessieovereenkomst.

Door gebruik te maken van de domeinconcessie waren de gemeenten in de case **Sportoase Elshout** in deze fase meer beperkt in hun sturingmogelijkheden. Zo kon men in de lastvoorwaarden geen concrete bepalingen opleggen omtrent de bouw en exploitatie van het zwembad, met als gevolg dat de gemeenten afhankelijk waren van de kwaliteit van de binnengekomen offertes. Om aan deze beperkingen tegemoet te komen werd met de uiteindelijke concessienemer een uitvoeringsovereenkomst onderhandeld.

Omdat de gebruikers van het toekomstige zwembad, in tegenstelling tot Dommelslag, vooraf geen insteek konden geven, werden zij in deze fase betrokken (*netwerksturing*).

> 5.4.4. *Uitvoeringsfase*

In de vorige fase werden in beide projecten de contracten tussen de publieke en private partners afgesloten. Een van de belangrijkste sturingsaspecten van deze overeenkomsten is de risicoverdeling tussen publieke en private partners. Volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste risico's die in een dergelijk project kunnen voorkomen. Voor elk risico wordt gekeken wie dit risico draagt in de respectievelijke projecten.

Tabel 28: De risico's

	Publiek		Privaat	
	Dommel-slag	Sportoas e Elshout	Dommel-slag	Sportoas e Elshout
Bouwriscico's			X	X
Vergunningen				X
Beschikbaarheidsrisico's			X	X
Financieringsrisico's	X	X	X	X
Exploitatierisico's			X	X
Marktrisico's	X		X	X
Sitegebonden risico's	X	X?		X?
Onvoorziene omstandigheden	X	X	X	X
Vraagrisico's		X	X	X

Bovenstaande tabel geeft weer dat er geen grote verschillen bestaan in de risicoverdeling bij Dommelslag en Sportoase Elshout, ondanks een verschillende startpositie.

Een verschil dat men kan opmerken is deze rond de markt- en vraagrisico's. Bij Sportoase Elshout, ligt het marktrisico volledig bij de private partij. Bij Dommelslag werd in de overeenkomst nog een extra bepaling in verband met het marktrisico ingeschreven. Wanneer een gemeente in een straal van 30 km een publiek (-privaat) zwembad zou openen, en dit een invloed zou hebben op de bezoekerscijfers, dan zou de private partner het recht hebben om heronderhandelingen op te starten rond de exploitatiesubsidie.

Het vraagrisico werd in beide projecten ook bij de private partner gelegd. Alleen werd hier bij het project Sportoase Elshout een bepaling aan toegevoegd. Wanneer het aantal schoolzwemmers niet het vooropgestelde aantal van 142 000 haalt, kan de private partner een herziening van de toelage kan eisen.

Tijdens de eigenlijke uitvoering van het project bleven de gemeenten erg nauw betrokken bij het project **Dommelslag**. De stuurgroep die tijdens de onderhandelingsfase was gecreëerd bleef bestaan. Naarmate het project vorderde, ging de samenwerking meer en meer steunen op *onderling overleg* en verdween het contract op de achtergrond (*netwerk sturing*).

Opmerkelijk in dit kader was de reactie van de publieke partijen toen de private partner een jaar na opening terug greep naar het contract om de toegangsprijzen eenzijdig te verhogen. Het was niet de verhoging van de prijzen waar de publieke partners het zwaarst aan tilde, wel het gegeven dat dit gebeurde zonder voorafgaand overleg (wat niet verplicht was volgens het contract). De stuurgroep werd door de publieke partijen voor enkele maanden opgeschort. Met dit drukingsmiddel wilden de publieke partners verkrijgen dat er overlegprocedures voor het verhogen van de prijzen in het contract zouden worden ingeschreven, wat ook gebeurde. Dit toont aan dat netwerksturing verwachtingen creëert over hoe men met elkaar interageert. De publieke partners gebruiken het ontzeggen van de netwerkrelatie hier als drukingsmiddel.

Bij **Sportoase Elshout** namen de publieke partners meer afstand van het project. De publieke partners lieten de realisatie van het project in grote mate in handen van de private partner en plooiden zich terug op een louter toezichthoudende rol. Het loslaten van de private partner als uitvoerder maar het behouden van de mogelijkheid tot toezicht en eventuele finale

beslissingsmacht, gaf voornamelijk de publieke partij een gevoel van vertrouwen in de samenwerking en in de automatische voortgang van het project en het proces (De Donder, 2007).

> 5.4.5. *Besluit sturingsmix*

Tabel 29: Sturing doorheen de fases

		Dommelslag			Sportoase Elshout		
		H	M	N	H	M	N
Pub	Initiatiefase			+++		+	++
	Publieke structureringsfase	++		+++	++		+++
Pub-Priv	Selectiefase	++(+)	++	+	+(+)	+++	(+)
	Onderhandelingsfase	+	+++	+(+)	+	+++	+
	Uitvoeringsfase	+(+)	++	+++	+	+++	+(+)

Bovenstaande tabel geeft de verdeling van de gebruikte sturing weer doorheen de verschillende fases. In de initiatiefase en de publieke structureringsfase kijken we naar de sturing tussen de publieke partijen (de gemeenten). Vanaf de selectiefase wordt de private partij bij het project betrokken. In bovenstaande tabel wordt vanaf deze fase gekeken naar de sturing tussen de publieke en private partner.

Zoals bovenstaande tabel weergeeft, vinden we in de *eerste twee fases* van de publiek-private samenwerking vooral elementen van netwerksturing terug. Dit kunnen we verklaren doordat het in beide cases over twee *onafhankelijke* gemeenten, maar die wel interdependentie voelen, gaat die toenadering tot elkaar zoeken. Het contractualiseren van de onderhandelde afspraken tijdens de intiatiefase, verklaart de aanwezigheid van markgerichte sturing in bij Sportoase Elshout. De aanwezigheid van hiërarchische sturing binnen beide cases verwijzen naar de formele autorisatiemomenten vanuit de verschillende gemeenteraden en de werking van respectievelijk de intercommunale Pelt (DV Pelt) en de Interlokale Vereniging Brasschaat-Schoten.

In de *selectiefase* verschuift onze focus naar de sturing tussen de publieke actoren en de private actoren. In deze fase merken we een verschil in gebruik van sturing tussen beide cases. Bij Sportoase Elshout zien we in

deze fase dat er een grotere nadruk ligt op marktgerichte sturing. Dit kan verklaard worden door het gebruik van de domeinconcessie, waardoor de gemeenten geen te grote ex ante eisen konden stellen waardoor ze in de selectiefase afhankelijk waren van wat de markt hen aanbood op het gebied van zwembadfaciliteiten. Door gebruik te maken van een concessie van openbare werken konden de gemeenten bij Dommelslag wel meer ex ante eisen formuleren. Hierdoor hadden de gemeenten meer greep op de private kandidaten.

In de eigenlijke *onderhandelingsfase* komt in beide cases de nadruk te liggen op marktgerichte sturing. De preferred bidder is geselecteerd en de publieke en private partijen komen als min of meer gelijke partner aan de onderhandelingstafel. Het sluitstuk van deze fase is het contract dat als voornaamste sturingsbron fungeert in de uitvoeringsfase (zie > 5.2 PPS-type: Het contract).

In de *uitvoeringsfase* worden de private actoren en de publieke actoren volwaardige partners. De sturingsmechanismen die de publieke partijen in deze laatste fase gebruiken zijn vooral markt- en netwerkgericht. Bij Dommelslag ligt de nadruk vooral op netwerksturing. Een mogelijke verklaring ligt enerzijds in de sturingscultuur die heerst bij de publieke actoren, anderzijds kan eiste de instabiele situatie bij de private partner in het begin van deze fase een nauwe betrokkenheid van de publieke partners. Bij Sportoase Elshout ligt de nadruk voornamelijk op marktgerichte sturing. De reden hiervoor gaat terug naar het kerntakendebat dat werd gevoerd. De publieke partijen plooiën zich in deze laatste fase terug op hun toezichhoudende rol en de private partner wordt aanzien als diegene die de beste kennis heeft over het exploiteren van een zwembadcomplex. Het onderhandelde contract en de risicoverdeling blijft hier de belangrijkste sturingsbron.

In beide cases zien we dat de lange-termijn relatie erg belangrijk blijkt. De banden die de publieke en private partijen opbouwen zorgt ervoor dat de relaties een eigen dynamiek ontwikkelen en men het contract verder los laat.

> 5.5. Performantie

> 5.5.1. *Productperformantie*

In het concept productperformantie kunnen we onderscheid maken tussen financiële meerwaarde, maatschappelijke meerwaarde en operationele meerwaarde.

Financiële meerwaarde. Een eerste aspect dat we bespreken is de financiële meerwaarde, hier werd in beide cases vooral succes geboekt op het vlak 'value for money'.

In 1997, vóór de plannen om samen een zwembad te bouwen, hadden de gemeenten Neerpelt en Overpelt elk apart een studie laten uitvoeren voor respectievelijk de renovatie van het oude zwembad van Neerpelt en de bouw van een nieuw zwembad in Overpelt. Voor Neerpelt werd de renovatie geschat op 54 miljoen BEF (€ 1,35 miljoen) voor Overpelt werd de bouw van een nieuw basiszwembad geschat op 150 miljoen BEF (€ 3,75 miljoen).

Met Dommelslag werd in 2003 een nieuwe intergemeentelijke zwembad geopend dat met de best mogelijke technieken was gebouwd en een groter aanbod (drie badenconcept en wellness-faciliteiten) had dan een klassiek gemeentelijk zwembad. De prijs die de private investeerder hiervoor uiteindelijk betaalde was € 7,5 miljoen.

Ook in Brasschaat en Schoten werden er eerst aparte plannen gemaakt voor de bouw of renovatie van het eigen gemeentelijk zwembad. Voor Brasschaat zou een renovatie snel € 3,5 miljoen kosten. De bouw van een nieuw zwembad in Schoten werd geschat op meer dan € 5 miljoen.

Met Sportoase Elshout werd er een intergemeentelijk zwembadcomplex gerealiseerd met een uitgebreid aanbod aan zwemfaciliteiten, relax- en fitnessmogelijkheden. De kostprijs van € 14,3 miljoen werd ook hier door de private partner gedragen.

Tabel 30: Financiële meerwaarde

	Dommelslag		Sportoase Elshout	
	Apart en zonder PPS (anno 1997)	Nu	Apart en zonder PPS (anno 2000)	Nu
Investing	Neerpelt: € 1,35 miljoen Overpelt : € 3,75 miljoen (samen € 5,1 miljoen)	€ 7,5 miljoen door de private partijen gefinancierd	Brasschaat: € 3,5 miljoen Schoten: > € 5 miljoen (samen > € 8,5 miljoen)	€ 14,3 miljoen door de private partijen gefinancierd
Jaarlijkse dotatie	Neerpelt: € 25 000 Overpelt: € 325 000 (samen € 350 000)	€ 1 miljoen (50/50)	Brasschaat: 28 miljoen BEF (€ 700 000) Schoten: < € 500 000	€ 1,25 miljoen (40/60)
Value for money	Neerpelt: renovatie oude zwembad Overpelt: nieuw basiszwembad	Modern zwembad volgens drie badenconcept met recreatief gedeelte Met wellness-faciliteiten Cafeteria	Brasschaat: renovatie oude zwembad Schoten: modern zwembad met recreatief gedeelte	Modern zwembadcomplex met groot wateroppervlak (4 zones) en recreatief gedeelte Fitnessruimte Cafeteria

In beide cases wordt het als een enorm voordeel beschouwd dat men elk jaar zeker is van de kostprijs van het zwembad. Wat opvalt in bovenstaande tabel is dat hoewel de initiële kost van het zwembad Sportoase Elshout bijna het dubbele bedraagt van de initiële kostprijs van Dommelslag, er toch geen grote verschillen zijn in de jaarlijkse dotaties van beide projecten. Een belangrijke factor die hier mee speelt is dat Sportoase Elshout over een *groter hinterland* beschikt en daarmee ook meer recreatieve zwemmers kan bereiken. Daarnaast zorgt de bijkomende *fitnessactiviteit* voor een *extra inkomstenbron* voor de private partner. Dit

maakt dat men op deze manier de exploitatietekorten, die door de gemeenten worden vergoed, kan beperken. Het gegeven dat de *private partij* bij Sportoase Elshout *veel vrijheid* kreeg om het zwembadcomplex naar eigen visie in te vullen kan ook een reden zijn van dit prijsverschil.

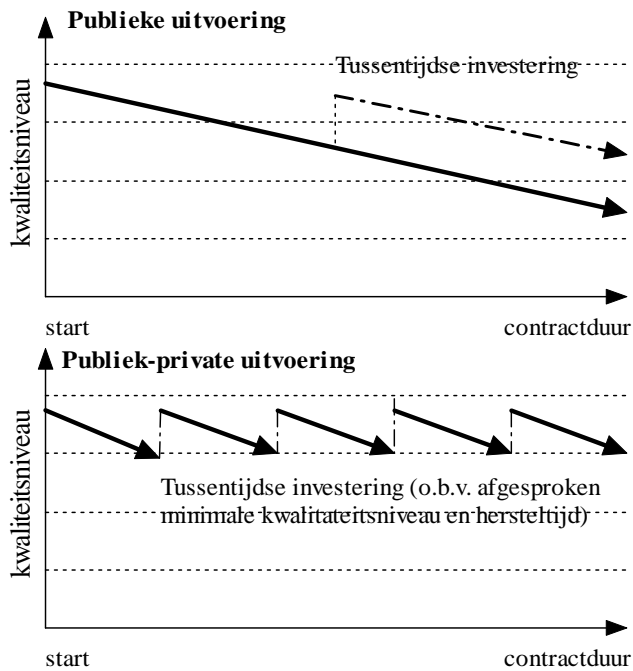
Bij Sportoase Elshout is er voor beide gemeenten nog een extra en misschien grootste financiële meerwaarde: zowel Brasschaat als Schoten betalen minder aan jaarlijkse toelage dan dat zij betaalden voor hun oude zwembaden.

Maatschappelijke meerwaarde. Een tweede aspect van productperformantie is maatschappelijke meerwaarde. Het initiële doel van beide projecten was dat men de scholen en clubs kon blijven voorzien in zwemfaciliteiten. Een meerwaarde die men door middel van het PPS-project creëerde is dat men daarnaast ook de gewone recreatieve gebruikers en inwoners van beide gemeenten een kwalitatief hoogstaand zwemproduct kond aanbieden. Zowel in Neerpelt, Overpelt als in Schoten werden de oude zwembaden immers vooral gebruikt door de scholen en clubs. De recreatieve zwemmer maakte vrijwel geen gebruik van deze zwembaden. De nieuwe zwembadcomplexen trokken van bij de start erg veel zwemmers aan die daarvoor weinig of geen gebruik maakten van de zwemfaciliteiten van de gemeenten.

Een rechtstreeks gevolg was dat het project zowel in Brasschaat-Schoten als Neerpelt-Overpelt verdere samenwerkingsinitiatieven tussen de gemeenten faciliteerde. Als voorbeelden voor Brasschaat en Schoten zijn er de intensievere samenwerking tussen de twee politiezone en het samenwerkingsverband van de bibliotheken (Interview 9, 2008). Ook bij de gemeenten Overpelt en Neerpelt werd er in de interviews melding gemaakt van verdere toenadering en samenwerking tussen beide gemeenten.

Operationele meerwaarde. Tot slot betekenden de publiek-private zwembaden ook op operationeel gebied een meerwaarde. De private partner krijgt niet alleen economische prikkels om de zwembaden aantrekkelijk te houden voor het grote publiek, ook in de overeenkomsten met de publieke partners worden zij verplicht om de zwembaden gedurende de 30 jaar op een kwalitatief hoog niveau te houden. Onderstaande figuur geeft het verschil in kwaliteitsniveau weer tussen een volledig publiek zwembad en een publiek-privaat zwembad doorheen de levensduur van het zwembadcomplex.

Figuur 11: Onderhoud infrastructuur



Bron: Ernst & Young (2006). Montaigne 2005.

Daarnaast worden de zwembaden door de private uitbating vrijwel het ganse jaar open gehouden. Niet alleen zijn de zwembaden meer dagen in een jaar open, ook openen deze zwembadcomplexen vroeger en sluiten ze later dan voorheen. Deze verruiming van de openingsuren maakt de nieuwe zwembaden meer bereikbaar voor het ruime publiek.

Een laatste belangrijk voordeel voor de gemeenten is dat zij niet meer verantwoordelijk zijn voor de exploitatie en uitbating van het zwembad, hierdoor kunnen ze zich meer terugplooiën op de kerntaken van de gemeente.

> 5.5.2. *Procesperformantie*

Procesperformantie heeft te maken met de democratische kwaliteit van de publiek-private samenwerking. Bij beide projecten wordt gebruik gemaakt van het juridisch kader dat aangereikt wordt door het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking (2001).

Bij **Dommelslag** werd gekozen voor de oprichting van een dienstverlenende vereniging. Dit samenwerkingsverband heeft rechtspersoonlijkheid, maar kent geen beheersoverdracht. Een dienstverlenende vereniging heeft tot doel een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten.

De gemeenteraden kregen binnen het procesverloop echter een louter formele rol toebedeeld. Er was eerder sprake van een top-down besluitvorming vanuit de colleges (meerderheidspartijen). De structurering van het project gebeurde op een *eerder technocratische* wijze. In de publieke structureringsfase, bij het opstellen van het bestek, kregen de clubs en scholen de mogelijkheid tot inspraak.

Verder bestond de Algemene Vergadering van de DV Pelt uit twee personen (de burgemeester van Neerpelt en de ex-burgemeester van Overpelt). Het netwerk rond Dommelslag werd bewust zo klein mogelijk gehouden omdat dit volgens de betrokken actoren de meest efficiënte manier van werken was.

Sinds het decreet betreffende de intergemeentelijke samenwerking (2001) wordt verplicht om ook leden van de oppositie in de Raad van Bestuur op te nemen. Hoewel de meerderheidspartijen hier in het begin argwanend tegenaan keken, bleken de oppositieleden constructief mee te werken.

Bij **Sportoase Elshout** lag de nadruk meer op *draagvlakcreatie*. Er werd een interlokale vereniging opgericht met in haar schoot een beheerscomité waar alle politieke fracties in werden vertegenwoordigd. De gemeenteraden kregen in tegenstelling tot Dommelslag een erg prominente rol binnen het project. In Schoten was het ook de gemeenteraad die aanstuurde op een verdere samenwerking. Op deze manier werd heel de politieke klasse van

Brasschaat en Schoten bij het project betrokken. De keuze voor de domeinconcessie zorgde in eerste instantie voor een beperkte inbreng van de stakeholders (clubs en scholen). Dit werd gecompenseerd door de stakeholders te betrekken bij de keuze voor de private kandidaat. Naarmate het project vorderde, zwakte het protest tegen het project af. Er werd dan ook (vooral vanuit Schoten) er veel geïnvesteerd in de communicatie naar de bevolking.

Het verschil in aanpak tussen de cases Dommelslag en Sportoase Elshout kan vermoedelijk worden verklaard door de verschillende politieke situaties in beide cases. In Neerpelt en Overpelt is het politieke landschap minder gefragmenteerd. De leidende partij in beide gemeenten heeft een comfortabele meerderheidspositie en er heerst ook geen cultuur van harde oppositievoering. In Brasschaat en Schoten lag het project een stuk gevoeliger bij de bevolking. Ook was het politieke landschap sterker gefragmenteerd en werd men geconfronteerd met een grote politieke fractie die elke gelegenheid aangreep om harde oppositie te voeren. Deze politieke factor resulteerde in een eerder technocratisch procesverloop bij Dommelslag en een sterke focus op draagvlakcreatie bij Sportoase Elshout.

> 5.5.3. *Regimeperformantie*

Beide projecten draaien rond DBFM(O)-contracten voor een periode van 30 jaar.

Zoals hierboven reeds aangegeven werd het project **Dommelslag** op een eerder technocratische manier gestructureerd. Belangrijk motief voor het betrekken van de leden van het beleidsnetwerk was kennis en expertise van de verschillende actoren. Niet alle kennis was binnen de gemeenten te vinden en daardoor werd er voor een stuk beroep gedaan op externe expertise (btw-problematiek, PPS-expertise, externe jury voor de beoordeling van de projecten). Het gevolg hiervan was dat het netwerk rond het project eerder klein was/is. Wat de **robuustheid** van het netwerk betreft, zijn de partners in Dommelslag er in geslaagd om een flexibele en werkbare stuurgroep te installeren. Deze stuurgroep lijkt erg geschikt om om te gaan met onvoorziene omstandigheden en hier gepast op te reageren.

Door de eerder beperkte en gesloten samenstelling is deze stuurgroep echter wel gevoelig voor 'personeelwissels'.

Bij **Sportoase Elshout** lag de focus op de creatie van draagvlak. Omdat elke politieke fractie er in vertegenwoordigd werd telt het netwerk ook meer leden. Verder werd ook in dit project beroep gedaan op externe expertise (btw-problematiek en juridische expertise).

Vanaf de uitvoeringsfase werd er meer afstand genomen tussen de publieke en private partners. De relatie veranderde meer in een toezichthouder-uitvoerder relatie. Deze strikte rolverdeling komt de **robuustheid** van het netwerk ten goede omdat elke partij duidelijk zijn rol in het netwerk kent.

Verder wordt in beide cases wordt aangegeven dat **vertrouwen** een erg belangrijke factor is binnen de samenwerking. In beide cases was er ook sprake van een vertrouwenscrisis.

In deel twee van dit rapport hebben we gezien dat er twee kaders zijn waarbinnen men vertrouwen kan classificeren. Een eerste kader wordt ons aangereikt door Lewicky en Buncker (1996), zij onderscheiden drie soorten vertrouwen: berekenings-gebaseerd vertrouwen, kennis-gebaseerd vertrouwen en identificatie-gebaseerd vertrouwen. Lewicky en Buncker zien deze onderverdeling als een getrapte classificatie waardoor ze bruikbaar wordt om het niveau van vertrouwen tussen de partijen weer te geven.

De classificatie voor vertrouwen die Sako (1992) ons aanreikt, spreekt over: contractueel vertrouwen, competentie vertrouwen en goodwill vertrouwen. Deze vormen van vertrouwen kunnen in een wisselende constellatie voorkomen en dat maakt hen bruikbaar om aan te geven welke aspecten van vertrouwen doorheen het proces wijzigde.

Bij **Dommelslag** werd aangegeven dat er van bij het begin een groot vertrouwen heerste tussen de publieke partners (gemeenten). Uitgaande van de classificatie van Lewicky en Buncker kan hier gesproken worden over op identificatie gebaseerd vertrouwen (identification-based trust). Ook tussen de publieke en private partners groeide het vertrouwen naarmate de samenwerking vorderde. De samenwerking werd dan ook gekenmerkt door veelvuldige communicatie en interactie tussen de publieke en private partners. Men kan stellen dat het vertrouwen het niveau bereikte van op

kennis gebaseerd vertrouwen (knowledge-base trust) en zelfs ook enkele gelijkenissen vertoont met op *identificatie gebaseerd vertrouwen* (identification-based trust).

Vlak na de opening van het zwembad was er echter sprake van een vertrouwenscrisis binnen de samenwerking. Aanleiding van deze vertrouwenscrisis was het verdwijnen van enkele private partners uit het consortium (met een daling van expertise en financiële draagkracht tot gevolg). Daarbovenop ging de onderhoudsfirma in diezelfde periode in zee met een concurrerende groep. Deze crisis veroorzaakte vooral een daling in het vertrouwen op vlak van *competenties* (competence trust) en goodwill (trust) bij de publieke partijen ten aanzien van de private partijen. Een gevolg hiervan was dat er sterk terug werd gegrepen naar het contract (contractual trust)

De opstart van het project **Sportoase Elshout** verschilt van het project Dommelslag. We hebben hier te maken met grotere gemeenten die minder naar elkaar georiënteerd waren en dus minder gemeenschappelijke geschiedenis hadden. Doorheen de geschiedenis van het project evolueerde het niveau van vertrouwen tussen de twee gemeenten van een eerder *berekenings-gebaseerd vertrouwen* (calculus-based trust) (10-puntenprogramma) naar een meer *kennisgebaseerd vertrouwen* (identification-based trust) (beheerscomité). Voor de bouw en exploitatie van hun intergemeentelijk zwembad waren de gemeente op zoek naar een competente private partner waaraan ze de het vertrouwen konden verlenen zodat zij, eenmaal het zwembad de deuren openden, zich niet meer met de exploitatiezorgen zaten en zich konden terugplooiën op een louter toezichhoudende functie. De exploitatie van het zwembadcomplex werd volledig toevertrouwd aan de private partner in de overtuiging dat de private partner het beste weet hoe dit moest gebeuren (knowledge-based trust).

Ook bij Sportoase Elshout werd men geconfronteerd met een vertrouwenscrisis. Aanleiding van deze crisis was dat een van de private partners geen vertrouwen had in de capaciteit van de gemeenten om tot een btw-ruling te komen (*competence trust*). Ook bij de gemeenten sluimerde reeds een latent disvertrouwen in de (Nederlandse) visie van diezelfde private partij uit het consortium ten aanzien de exploitatie van een zwembadcomplex (*competence trust*). Het hoogtepunt van deze

vertrouwenscrisis werd opgevoerd in de commissievergadering van de gemeente Brasschaat wanneer diezelfde private partij bezwaar aantekende tegen een aantal aspecten waar reeds een principeakkoord over bestond. Deze daad deed het vertrouwen (*goodwill trust*) van de gemeente zodanig dalen dat een verdere samenwerking met deze partij in hun hoofde onmogelijk werd geacht. De twee andere private partijen uit het consortium waar men wel groot vertrouwen (*goodwill en competence trust*) in had, waren bereid de verplichtingen van de vertrokken partner over te nemen zodat de samenwerking kon worden verdergezet.

6. Besluit en aanbevelingen

In de jaren 1970 werd er binnen de Vlaamse gemeenten erg veel geïnvesteerd in nieuwe zwembaden en zwembadinfrastructuren. Van de 181 openbare zwembaden die Brussel en Vlaanderen rijk zijn, werden er liefst 121 gebouwd tussen 1970 en 1980 (cijfers 2005). Nu, meer dan dertig jaar later, zijn de meeste van deze zwembaden opgeleefd en voldoen ze niet meer aan de normen van vandaag.

Ten eerste zijn mensen vandaag de dag kritischer geworden. Door de ambtelijke herkomst en structuur was de zwembadbranche eerder aanbodgericht in plaats van klantgericht (Van Rheenen & de Rooij, 2005) De consument is veeleisender geworden. De sterk toegenomen mogelijkheden op de vrijetijdsmarkt maakt dat klanten steeds meer willen binnen een beperkte tijd. De gemeentelijke zwembaden die in de jaren 1970 zijn opgericht voldoen niet meer aan de hedendaagse maatstaven van kwaliteit en aanbod voor de recreatief zwemmer.

Daarnaast werd ook de milieuwetgeving in de loop van de jaren erg verstrengd (VLAREM I, VLAREM II, VLAREM II bis) waardoor er voor de meeste oude zwembaden grote aanpassingswerken (en kosten) nodig waren, wilden zij open blijven.

Geconfronteerd met deze grote kosten en maatschappelijke tendensen, vragen vele lokale besturen zich af of het uitbaten van een zwembad nog haalbaar is.

Met de oprichting van het Vlaams Infrastructuurfonds tracht de Vlaamse Overheid een belangrijke rol te spelen in het verkleinen van de infrastructuurkloof en het stimuleren van lokale initiatieven om het gebrek aan sportinfrastructuur in het algemeen op te lossen (Anciaux, B., De Knop, P. & Vande Velde, D., 2008).

In dit rapport bekeken we twee cases waar telkens twee gemeenten reeds vóór de oprichting van het Vlaams Infrastructuurfonds gebruik maakten van een PPS-formule om hun verouderde zwembaden te vervangen door een nieuw zwembadcomplex: het zwembad Dommelslag van de gemeenten Overpelt en Neerpelt en het zwembad Sportoase Elshout van de gemeenten

Brasschaat en Schoten. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het conceptueel kader dat ons in hoofdstuk twee werd aangereikt.

In wat volgt trachten we aan de hand van deze concepten een aantal conclusies en aanbevelingen voor toekomstige PPS-projecten te formuleren.

Complexiteit

Dikwijls is een zwembad het duurste gebouw van een gemeente. We hebben het dan niet alleen over de bouwkosten, maar ook de daarop volgende exploitatiekosten. Het technische beheer en de exploitatie van een modern zwembadcomplex overtreffen doorgaans de logistieke en financiële mogelijkheden van lokale besturen. Door gebruik te maken van een PPS-constructie kunnen lokale besturen dit probleem voor een stuk tegemoet komen. Het voordeel is dat zij zich tegen een jaarlijkse vaste prijs kunnen verzekeren van een kwaliteitsvol zwemaanbod voor de bevolking en kunnen zij op deze manier een private partner binnenhalen die gespecialiseerd is in het ontwerp, de bouw, het technisch beheer en de exploitatie van een zwembadinfrastructuur.

De private partner moet wel ruimte krijgen om winstgevende activiteiten uit te bouwen naast het zwembad waardoor zij de exploitatieverliezen kunnen beperken. want een openbaar zwembad alleen is per definitie altijd verlieslatend (Cox, 2008). Het is verkeerd te denken dat de private partners de investeringskost van recreatieve elementen zelf zullen dragen en dat de lokale besturen alleen opdraaien voor de bouwkosten van hun basisbehoeften (meestal enkel een competitiebad). Deze extra recreatieve elementen zijn nodig om publiek aan te trekken waardoor de beschikbaarheidsvergoedingen (voor het dekken van het exploitatieverlies) die de lokale besturen moeten betalen naar beneden kunnen gaan.

Bovenstaande geldt niet alleen voor zwembadcomplexen, maar voor sportinfrastructuur in het algemeen.

Verder is het belangrijk om met de lokale gevoeligheden en specificaties van de gemeenten rekening te houden (zie > 5.1). Zo zagen we ondermeer dat de politieke gevoeligheid binnen beide projecten erg verschillend was. Dit verschil in gevoeligheid heeft, zoals we eerder hebben gezien, een sterke invloed gehad op de structurering van beide projecten. Een gevolg

hiervan was dat, hoewel beide cases gelijkaardig waren op het vlak van betrokken actoren, de feitelijke multi-actor setting een andere vorm aannam. Ook de protestbeweging (vooral in Schoten) maakte het erg belangrijk dat de gemeenten goed en duidelijk naar de bevolking communiceerden zodat het project niet bij aanvang onder een slecht gesternte geboren zou worden.

Extra recreatieve elementen zijn nodig om publiek te lokken, basisinvestering doorgerekend aan publieke partijen, maar verlagen de beschikbaarheidtoelage.

PPS is maatwerk, er moet rekening gehouden worden met de specificaties en gevoeligheden van de gemeenten. Zo zou Sportoase Elshout niet in de plaats van Dommelslag kunnen staan en andersom (o.a. omwille van de scope). Ook de gebruiken, werkwijzen en cultuur de gemeenten verschilden zodanig dat uitwerking van het PPS-project in beide cases een andere vorm aannam.

Contract

In de onderzochte cases werd gebruik gemaakt van een contractuele vorm van PPS. Hoewel het bij beide om de bouw en exploitatie van een intergemeentelijk zwembad ging, was de juridische uitwerking van beide projecten sterk verschillend.

Een belangrijke oorzaak van dit verschil is de eigen (of van de aangetrokken externe) ervaring en achtergrondkennis van deze specifieke contractvormen. Deze verschillen in juridische structurering tonen aan dat er voor elk project opnieuw een leertraject wordt doorlopen over hoe men de specifieke opdracht in de markt plaatst. Hoe meer procedures en documenten gestandaardiseerd kunnen worden, hoe lager de transactiekosten voor de deelnemende partijen zullen zijn (Van Garsse & Verhoest, 2008). Een poging tot standaardisatie kan er in bestaan om aan elk type project een te prefereren rechtsfiguur te verbinden.

Daarnaast zorgen de pogingen voor het recupereren van btw bij beide projecten voor een dubbele contractstructuur. Het streven naar het

verkrijgen van een btw-ruling maakt het contract met andere woorden complexer. Ook hier kan men pogen om uniformiteit te krijgen in de contractopstelling zonder dat de gemeenten afstand moeten doen van een gunstige btw-ruling, want dit laatste kan de haalbaarheid van een project voor een lokaal bestuur sterk verhogen.

Ingewikkelde juridische constructies worden opgezet om een gunstiger btw-tarief af te dwingen. Hoewel standaardisatie de transactiekosten zou kunnen verlagen, bestaat er geen eenvormig model

Opgepast voor een te sterke juridisering. Het eindeloos rekken van de onderhandelingen verhoogt nodeloos de transactiekosten. Zoals hierboven aangegeven moet men bewust zijn dat niet alles in contracten kan worden voorzien

Sturing

Toch mogen we niet vergeten dat PPS maatwerk is. Niet alleen is elk project anders, ook de werkcultuur verschilt van lokaal bestuur tot lokaal bestuur. Dit zie je ook terug in de gebruikte sturingsmechanismen die men in beide cases hanteert. In de twee onderzochte cases hebben de gemeenten hun eigen cultuur op het vlak van sturing, deze cultuur trachten ze door te trekken naar de PPS-samenwerking.

Daarnaast beïnvloedt de gekozen rechtsfiguur binnen een PPS ook de sturingsmogelijkheden waarover de lokale besturen beschikken ten aanzien van de private partner.

De concessie van openbare werken stelt het lokale bestuur in de mogelijkheid om in het bestek duidelijke outputgerichte specificaties op te stellen voor vooral de bouw en in mindere mate exploitatie van de zweminfrastructuur. Hierdoor heeft de publieke partij meer vat op de ingediende projectvoorstellen. Door deze grotere controle wordt het ook makkelijker om de concurrentie tussen de private kandidaten meer te laten spelen.

De domeinconcessie heeft dit voordeel niet. Hier is de publieke partij in zijn beschrijving beperkt tot de invulling van het doel van het in concessie te geven domein. Hier tegenover staat dat men minder energie moet/kan steken in de publieke afstemming waardoor men sneller naar de markt kan gaan.

Tabel 31: Voor- en nadelen van de gebruikte concessie

	Domeinconcessie	Concessie openbare werken
+	<ul style="list-style-type: none"> - Men kan sneller naar de markt - Gemakkelijker te verkrijgen btw-ruling 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruime mogelijkheid om outputspecificaties op te stellen - Meer vat op de ingediende voorstellen
-	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig ruimte om outputspecificaties op te stellen - Afhankelijker van de private projectvoorstellen 	<ul style="list-style-type: none"> - Langere publieke structureringsfase omwille van het opstellen van uitgebreid bestek - Moeilijker te verkrijgen btw-ruling

Daardoor kan men stellen dat de domeinconcessie beter geschikt is voor de private exploitatie van bestaande zwembadinfrastructuren, terwijl een concessie van openbare werken beter geschikt is voor een zwembadinfrastructuur die nog gebouwd moet worden en waar de publieke partijen zeggenschap wil hebben in de vormgeving ervan.

Hierbij is het belangrijk om als publieke partij op voorhand goed na te denken over wat men essentieel acht voor (de publieke taak van) het project. We denken hier bijvoorbeeld aan: de concrete invulling van het zwembad, de uren die men ter beschikking wenst te stellen aan de verschillende doelgroepen, eisen omtrent het maatschappelijk kapitaal van de vennootschap, regels met betrekking tot de onttrekking van kapitaal

door het uitkeren van dividenden, enz.. Deze elementen kan men best zo vroeg mogelijk aan de private partners kenbaar maken (Cfr. in het bestek). Hou bij het formuleren van deze eisen echter in het achterhoofd dat deze de kostprijs van het project kunnen verhogen.

Het is voor de lokale besturen van belangrijk om op voorhand vast te leggen wat voor hen essentieel (bv. uren ter beschikking stelling voor doelgroepen)

Gemeenten hebben hun eigen cultuur op het vlak van sturing. Dit wordt doorgetrokken naar de PPS-samenwerking

Capaciteit van de overheid

Uit dit rapport blijkt dat de lokale besturen uit onze cases voldoende capaciteit in huis hadden om een PPS-project van deze orde succesvol op te starten. Belangrijk evenwel is om een sterke trekkersfiguur af te vaardigen en hem/haar voldoende middelen beschikbaar te stellen om het project te initiëren. In een latere fase van het project (vanaf de publieke afstemmingsfase) zien we dat de lokale besturen uit de cases wel nood hadden aan externe capaciteiten om het project verder te structureren.

Om de capaciteit van de lokale besturen te verhogen is de centralisatie en verspreiding van PPS-gerelateerde kennis een noodzaak zodat niet telkens opnieuw een leertraject moet worden doorlopen. Deze taak wordt nu reeds opgenomen door instanties als het Kenniscentrum PPS, Participatie Maatschappij Vlaanderen en het VVSG. Ook het Agentschap voor Binnenlands Bestuur blijkt een grote steun te zijn voor gemeenten op het vlak van de juridische structurering en de btw-problematiek.

We zagen evenwel dat de bouw en exploitatie van een zwembad erg veel financiële middelen vraagt van een gemeente. PPS kan een middel zijn om deze financiële last over een langere periode te spreiden aan een vaste kost. Toch blijft dit, zeker voor kleinere gemeenten (cfr. Neerpelt) een zware last om dragen. Om deze financiële lasten te delen maakten de gemeenten in deze cases gebruik van de mogelijkheden die het *decreet*

houdende de intergemeentelijke samenwerking creëerde om samen te werken met elkaar.

Ook het sportinfrastructuurplan van de Vlaamse Regering kan een bijdrage leveren om deze financiële drempel te overwinnen. Via dit sportinfrastructuurfonds zal de Vlaamse Overheid voor de geselecteerde projecten tot 30% van de beschikbaarheidvergoeding subsidiëren.

Kleine gemeenten hebben de capaciteit om een PPS-verband aan te gaan. (in samenwerking) Alleen (financieel) zouden ze dit niet kunnen. Een bijdrage via het sportinfrastructuurfonds kan hier een goede aanvulling op zijn.

Het is belangrijk om PPS-kennis te centraliseren en te verspreiden zodat lokale besturen niet telkens opnieuw een leertraject moeten doorlopen

Performantie

Eenzijds door samen te werken met een andere gemeente en anderzijds door gebruik te maken van een publiek-private samenwerkingformule, konden men in de twee cases uit dit rapport een zwembad realiseren dat qua aanbod, schaal en kwaliteit niet door een gemeente alleen (of twee gemeenten apart) te bereiken was.

Het grote voordeel van deze soort van publiek-private samenwerking zit in de DBFM(O)-formule. Door deze life-cycle benadering wordt de infrastructuur zo ontworpen en gebouwd dat het onderhoud en de exploitatie zo efficiënt en kostenbesparend mogelijk kan worden georganiseerd. Hierdoor komt men voordeliger uit dan wanneer men het ontwerp, bouw en eventueel ook de exploitatie apart in de markt zet.

De prijs die de gemeenten betalen aan het private consortium wordt gebaseerd op een duidelijk uitgewerkt businessplan. Voor het opstellen van dit businessplan onderzoekt het private consortium de mogelijkheden van de specifieke markt en wordt er voor elke situatie een oplossing op maat gecreëerd. Zo zou het zwembad Sportoase Elshout niet aan dezelfde

beschikbaarheidsvergoeding in Overpelt-Neerpelt kunnen worden ingepland en andersom zou Dommelslag geen optimale oplossing voor Brasschaat en Schoten bieden.

Tot slot is het niet gemakkelijk om alle aspecten en risico's die gedurende de samenwerking kunnen voorvallen in een contract af te dekken. Het gaat tenslotte over lange samenwerkingsverbanden van 30 jaar. Een langdurige juridische touwtrekkerij is bovendien niet bevorderlijk voor een PPS. Een te sterke juridisering jaagt zowel de overheid als de private partijen op kosten (PPS-werkplaats, 2008). Wederzijds vertrouwen is daarom een belangrijke factor binnen een samenwerkingsrelatie. Het is dan ook aan te raden om binnen de samenwerking ruimte te creëren voor het opbouwen van vertrouwen.

Een eerste stap hierin is de selectie van een competente private partner. Maar ook andersom moet de private partner ook het gevoel hebben dat zij met een bekwame publieke partner te maken hebben (competence trust).

Een tweede noodzakelijke stap is het instellen van een goede overlegstructuur. Deze overlegstructuren zouden idealiter zo moeten gevormd worden dat ze flexibel kunnen inspelen op externe toevalligheden (Van Garsse & Verhoest, 2008). Veelvuldig contact en een open communicatie tussen de verschillende partners verhogen het vertrouwen (contractual trust en goodwill trust).

Als laatste kan het nuttig zijn om een overkoepelend PPS-platform in te stellen waar private en publieke actoren die interesse hebben in PPS elkaar kunnen ontmoeten en waar er een gemeenschappelijke visie kan ontstaan over publiek-private samenwerkingsverbanden (Goodwill trust). De voordelen die een gemeenschappelijke visie biedt, zijn talrijk: het levert een gedeelde uitgangspositie op, het kan mensen en organisaties dichter tot elkaar brengen en het kan enthousiasme en geloof genereren dat met een samenwerking het beoogde resultaat zal worden geboekt. Met andere woorden: een gemeenschappelijke visie kan een brug slaan tussen culturen, zonder dat tijd wordt verspild aan het oplossen van culturele verschillen (Metrum, 2005).

Vertrouwen is erg belangrijk. Er is ook nood aan een gemeenschappelijk kader tussen publiek en private partners. 30 jaar is een lange periode, men kan niet alles in contracten voorzien.

Doorheen dit rapport werden verder nog een aantal succesfactoren aangereikt voor een goed verloop van een publiek-privaat samenwerkingsverband. In een volgende tabel zetten we deze succesfactoren nog eens op een rijtje. Voor elke factor kijken we in welke mate deze van toepassing is op respectievelijk de case Dommelslag en Sportoase Elshout.

Succesfactoren

Succesfactoren	Dommelslag	Elshout
Beschouw PPS niet noodzakelijk als de beste manier om een project uit te voeren	++	+
Overweeg om de private sector te betrekken via marktconsultatie of marktverkenning	++	+
Betrek alle relevante actoren en zorg voor een hechte structuur (projectgroep)	++	++
Schenk nadrukkelijk aandacht aan informele aspecten	++	+
Stel middelen beschikbaar	++	++
Neem niet-enkel financiële elementen mee in rekening bij het bepalen van de meerwaarde van een PPS-project	++	
PPS is maatwerk. Kies de juiste formule voor uw project	++	++
Betrek tijdig andere partijen en belanghebbenden bij de beleidsvorming	+	+
Beslis welke stakeholders op welk moment van de samenwerking worden ingeschakeld	++	+
Zorg voor een goede communicatie met de belanghebbenden en zorg eventueel voor inspraak	+	++
vaardig een trekkersfiguur af	++	++
Trek indien nodig externe expertise aan	++	++
Leer uit eigen voorgaande ervaringen of ervaringen van andere besturen	+	++

Ga na welke specifieke disciplines nodig zijn voor de realisatie van het project	+	+
Denk outputgericht en wees daarbij duidelijk over eisen en wensen	++	
Kijk naar de juiste eigenschappen bij de ideale private partij	+	+
Hou op voorhand rekening voor een optimale afbakening van het project, rekening met potentiële meerwaarde en de complexiteit	+	+
Laat de concurrentie op de private markt spelen	++	++
creëer voldoende dealflow	+	
Beperk de onderhandelingskosten voor de private partner	++	++
Besef dat niet elk risico kan worden gedekt in het contract	++	+
Opbouwen van vertrouwen	++	++
Heb oog en respect voor elkaars belangen, personele aspecten en cultuur	++	++
Zorg voor overlegstructuren waarmee je kan inspelen op externe toevalligheden	++	+
Kies voor private bedrijven met voldoende kapitaalcracht	+	++
Wees open in de communicatie naar elkaar toe	++	++
Maak een duidelijk afsprakenkader tussen publieke partners	+	++
Voer een kerntakendebat en verzeker die dienstverlening die als cruciaal wordt aanzien	++	++
Zorg voor kennisoverdracht over verschillende projecten heen	+	++
Toon als publiek partij een duidelijk engagement, creëer een sterk intern draagvlak voor het project	++	++
Zorg voor een voldoende groot draagvlak binnen de samenleving	++	++
Stem wederzijdse verwachtingen op elkaar af	++	+
Verzorg ook de communicatie naar de democratische organen	+	++
Praat de taak- en risicoverdeling goed door zodat elke partij er hetzelfde onder verstaat	+	
Besteed extra aandacht aan het vermijden van fouten in de procedure	++	++
Geef regelmatige communicatie over de uitvoer van het project	++	++

7. Annex

Tijdens het onderzoek van de twee cases is duidelijk geworden dat sturingsbenadering een meerwaarde kan bieden voor het onderzoek naar publiek-private samenwerkingsverbanden. Het gebruikte conceptuele kader heeft zijn nut bewezen, maar dient, met oog op verder onderzoek, aangepast te worden. Onderstaande tabel lijst de conceptuele lessen op die we uit dit onderzoek geleerd hebben.

Les 1: Sturing doorheen de fases

De fase-benadering blijkt een waardevolle invalshoek om controle en sturing binnen een publiek-privaat samenwerkingsverband te begrijpen. Zo kunnen gebruikte controle- en sturingsmechanismen of -praktijk in de ene fase gevolgen hebben voor de controle- en sturingsmogelijkheden of -praktijk in een volgende fase (Cfr. het dominant netwerkmechanisme in Dommelslag; het uitgebreide bestek in Dommelslag versus de eerder beknopte lastenvoorwaarden).

Les 2: Verschillend gebruik van sturingsinstrumenten

De driedeling in hiërarchische sturing, marktgerichte sturing of netwerksturing is bruikbaar. Hoewel we individuele sturingsinstrumenten gekoppeld hebben aan een van de drie sturingsmechanismen, is het duidelijk dat individuele sturingsinstrumenten in verschillende sturingsmechanismen gebruikt kan worden. Als men focust op het eigenlijke gebruik van de sturingsinstrumenten maken ze meer deel uit van een continuüm (meer hiërarchisch, meer netwerk-, meer marktgericht) dan van absolute categorieën. Een voorbeeld hiervan vind je in het contract dat meer netwerkgericht kan zijn of meer marktgericht. In de twee cases hier beschreven zijn er ook verschillen tussen de contracten. In Dommelslag ligt de nadruk van het contract meer op informatie en overleg (netwerk), terwijl de focus in Sportoase Elshout ligt op monitoring en controle (marktgericht).

Les 3: Formele sturing versus informeel gedrag

De casestudies tonen aan dat er een verschil is tussen de formele inhoud en

aanwezigheid van sturing aan de ene kant en het feitelijke gedrag dat de actoren ontwikkelen. Met andere woorden, er is een onderscheid tussen formele controle en informeel gedrag.

Een duidelijk voorbeeld hiervan vinden we terug in de manier hoe dat de publieke partners de private partners sturen in Dommelslag. Tijdens de uitvoeringsfase wou de private partner de toegangsprijzen verhogen zoals aangegeven in het contract. De publieke partners waren hier niet mee opgezet en hadden verwacht dat de private partner dit, in een netwerksfeer van vertrouwen en wederzijdse consultatie, eerst met hun hadden overlegd. De publieke partners reageerde hierop door de contacten met de private partner te bevriezen. Dus hoewel de private partner zich binnen de formeel opgelegde regels gedroeg, hadden de publieke partners andere verwachtingen omtrent het gedrag en reageerde ze met een actie die buiten de formele sturingsinstrumenten lag.

De formele sturingsinstrumenten zijn relevant omdat ze een voorname bron van sturing zijn, maar hun loutere aanwezigheid of afwezigheid is maar een deel van het volledige verhaal. Een PPS kan een brede waaier van sturings- en controle-instrumenten bevatten, maar in de praktijk niet gebruikt worden en omgekeerd.

In het verdere onderzoek willen we deze scheiding tussen formele instrumenten en informeel gedrag strikter toepassen en naast elkaar plaatsen om op deze manier het onderzoek verder te kunnen verrijken.

Interviewlijst

Dommelslag

Dirk De Keuster, 14 oktober 2008
Stijn Philippe, 14 oktober 2008
Hubert Fransen, 15 oktober 2008
Jan De Wit, 15 oktober 2008
Yvo Mausen, 16 oktober 2008
Jaak Fransen, 16 oktober 2008
Driek ten Haaf 1, 17 oktober 2008
Gerard Jansen, 17 oktober 2008
Jan Rombauts, 20 oktober 2008
Driek ten Haaf 2, 6 november 2008

Sportoase Elshout

Gert Eckmans, 5 november 2008
Dirk De Kort, 10 november 2008
Jef Le Bon, 10 november 2008
Willy Hofkens, 10 november 2008
Eddy Cox, 12 november 2008
Frank Haes, 12 november 2008
Guido De Cleyn, 13 november
Jef Konings, 13 november 2008
Els Empereur, 27 november 2008
Michael Schouwaert, 2 december 2008

Referenties

Belgische Federale Overheidsdiensten. *Onderhandelingsprocedure met bekendmaking*. Geraadpleegd op 21 december 2008, op http://www.belgium.be/nl/economie/overheidsopdrachten/soorten_procedures/onderhandelingsprocedure_met_bekendmaking

Bijsterveld, K. (2006). Communicatie is cruciaal. *Building Business*. September 2006.

Bourgonjon, T., Ducatteeuw, S. & Theirssen, M. (2004). *Wegwijs in publiek- private samenwerking*. Brussel: Politeia NV & VVSG.

Bult-Spiering, M., Dewulf, G.. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships An international perspective*. Blackwell Publishing

De Donder, A. (2007). *Publiek-private samenwerking op lokaal niveau in Vlaanderen: Management in processen van contractuele en participatieve PPS*. Hogeschool Gent. Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde.

Gemeente Neerpelt. Uittreksel uit het register der beraadslagingen van het Schepencollege. 2 maart 1998.

Gemeente Overpelt. Uittreksel uit het register der beraadslagingen van het Schepencollege. 2 maart 1998.

Geurden, J.-M. & ten Haaf, D. (2001). *Vlaams Tijdschrift voor Sportbeheer 2001 • nr. 163*, Een overzicht van de wettelijke voor- en nadelen, Jean-Marie Geurden en Driek ten Haaf, PP 59-65.

Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B., *Beleidsnetwerken : overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage : VUGA, 1990

ISB Congres 2004. *Discussiegroep Sportinfrastructuur: Publiek-Private Samenwerking in de (lokale) sportsector*

Kickert, W.J.M. & Van Vught, F.A., *Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing*. In: Bekke, A.J.G.M. , *Netwerken rond het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn. Samsom, 1984.

Leijtens, J.A.J. (2008). *Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee*. Universiteit Leiden. 302 p.

Metrum (2005), *Eenvoud als strategie. Leereffecten van publiek-private samenwerking in ruimtelijke investeringsprojecten*, Utrecht, januari 2005.

Ministerie van Economische Zaken (2004) . *Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking op economisch gebied*. VNG Uitgeverij. Den Haag.

Parsons W. (1995), *Public policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Massachusetts, UK/USA.

Participatiemaatschappij Vlaanderen (2006). *Aanbevelingen voor publiek private samenwerking; Code voor goede praktijk* Participatiemaatschappij Vlaanderen

Participatiemaatschappij Vlaanderen (2006). *Code voor goede praktijk. Aanbevelingen voor publiek private samenwerking*. Brussel

PPS-Werklpaats (2008). *Samenwerken en meerwaarde creëren*. Utrecht: Berenschot Groep B.V.

Theeboom, M., Dekens, F., Dom, E. & Vertonghen, J. (2007). *Handboek Sportbeleidsplanning*. Politeia nv. Brussel.

- ten Haaf, D. & Ducatteeuw, S. (2005). De vier fases bij het PPS-zwembad Pelt. Antwerpen: Vlaams Kenniscentrum PPS
- Thompson, G., J. Frances, R. Levavic, and Mitchell J. eds. 1991. *Markets, Hierarchies & Networks, The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Van der MEIJ, J.P., ter Beek, H.M., Postema, A. & van der Putten; M. (2000). Inventarisatie succes- en faalfactoren. Onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS. Utrecht.
- Van Hyfte, B. (2008). Onderscheid tussen een klassieke overheidsopdracht en een PPS-constructie. In: PPS en sportinfrastructuur. Brugge: Vanden Boele.
- Van Garsse, S., Theirssen, M. & De Muyter, J. (2008). Marktraadpleging door openbare besturen. Vlaams Kenniscentrum PPS. Brussel.
- Van Garsse, S. & Verhoest, K. (2007). Governance by contracts? The case of public-private partnerships. 4th NIG annual conference 2007.
- Van Garsse, S. & Verhoest, K. (2008). Succes- en faalfactoren voor PPS-projecten. SBOV: Leuven. P. 137
- Van Rheenen, E. & de Rooij, P. (2005) Zwembaden moeten klantgericht ondernemen. NHTV Internationale Hogeschool Breda.
- Verhoest, K. (2002). Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief. Faculteit Sociale Wetenschappen, K.U. Leuven.
- Verhoest, K. (2003), Resultaatgericht verzelfstandigen : een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief, de invloed van nieuwsoortige sturingsmechanismen op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties., diss doct, 2003, hoofdstukken 2, 3 & 4.
- Verhoest, K.; Instituut voor de Overheid; Public Management Programme 2001.
- Vermander, J. , Overheidsopdrachten in Klassieke sectoren, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p.30
- Vlaams Kenniscentrum PPS. *PPS-procesaanpak. De initiatiefase*. Geraadpleegd op 15 januari 2009, op http://www2.vlaanderen.be/pps/proces/proces_procesaanpak_initiatie.html
- Vlaams Kenniscentrum PPS. *PPS-procesaanpak. De structureringsfase*. Geraadpleegd op 15 januari 2009, op http://www2.vlaanderen.be/pps/proces/proces_procesaanpak_struct.html
- Vlaams Kenniscentrum PPS. *PPS-procesaanpak. De selectiefase*. Geraadpleegd op 15 januari 2009, op http://www2.vlaanderen.be/pps/proces/proces_procesaanpak_sel.html
- Vlaams Kenniscentrum PPS. *PPS-procesaanpak. De uitvoeringsfase*. Geraadpleegd op 15 januari 2009, op http://www2.vlaanderen.be/pps/proces/proces_procesaanpak_uitv.html
- Vlaams Kenniscentrum PPS. *Vlaams Sportinfrastructuurplan*. Geraadpleegd op 16 januari 2009, op http://www2.vlaanderen.be/pps/projecten/data/proj_sportinfrastructuurplan.html
- Vlaams Kenniscentrum PPS (2009b). *De 10 PPS-geboden*. Geraadpleegd op 19 januari 2009, op: http://www2.vlaanderen.be/pps/informatie/info_10geboden.html
- Vlaamse Overheid. Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media. *Vlaams Sportinfrastructuurplan. Situering*. Geraadpleegd op 15 januari 2009, op <http://www.cjsm.vlaanderen.be/sport/sportinfrastructuurplan/situering/index.html>
- Voets, J., Van Dooren, W. & De Rynck, F. (2008). *A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks*. Public Management Review.

Seminarie: PPS in de praktijk (29-09-2005). *Dynamiek van publiek-privaat samenwerken*. Dirk De Kort.

White, H.C.(1991). *Agency as control*. In: Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J.. *Principals and Agents: The Structure of Business*. Harvard Business School Press.

Media

Gazet van Antwerpen, *zwembad blijft heet hangijzer*, Jan Brys. 26 augustus 2000

Gazet van Antwerpen, *Prijskaart voor renovatie zwembad kan hoog oplopen*, 26 januari 2001

Gazet van Antwerpen, *Nog geen beslissing over plaats van bad*. Jan Brys, 15 oktober 2001

Gazet van Antwerpen, *Uitbreiding sportinfrastructuur op til in Schotens gemeentepark*. 3 april 1997

Gazet van Antwerpen, *Tarieven zwembeurt naar beneden*. 23 december 2005

Het Belang van Limburg. *Uiteenlopende reacties op plannen intercommunaal zwembad*. Theeuwen, P., 5 juni 1997

Het Belang van Limburg. *VLD verlaat de zitting na ruzie over het zwembad*. 31 maart 1999

Het Laatste Nieuws, *Zwembadoorlog leidt tot prijsdaling*. 24 december 2005

Het Laatste Nieuws, *Sportoase is succes*. 20 juni 2007

Het Nieuwsblad. *VLD bestrijdt aanpassing statuten zwembad*. SH, 31 maart 1999