



**‘PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING’ (PPS) IN DE SPORTSECTOR:
GEVALSTUDIE SPORTOASE LEUVEN**

Tomas Declercq

Verhandeling aangeboden tot
het behalen van de graad van
Licentiaat in de
Toegepaste Economische Wetenschappen

Promotor : Prof. Dr. L. Lauwers
Copromotor: Prof. Dr. S. Késenne



Tomas Declercq

'Publiek-Private Samenwerking' (PPS)
in de sportsector:
Gevalstudie Sportoase Leuven

Korte Inhoud Verhandeling:

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarin de publieke en private sector, op basis van een heldere taak- en risicoverdeling, gezamenlijk een project realiseren met het oog op creëren van meerwaarde. Deel I geeft een beschrijving van het begrip PPS aan de hand van de basisvoorwaarden, de verschijningsvormen en het wettelijk kader. Vervolgens wordt een operationele invulling gegeven aan de doelstellingen van PPS. Deel II gaat dieper in op de sportsector. Hier wordt vooral het verschil in rol tussen overheid en privé in de sportsector belicht. Deel III toetst de theorie omtrent PPS aan de praktijk via de gevalstudie Sportoase Leuven.

Promotor : Prof. Dr. L. Lauwers

Dankwoord

Ik ben bijzonder gemotiveerd aan dit eindwerk begonnen en in de loop van het ontwikkelingsproces van de thesis is me dit onderwerp ook uitermate gaan boeien. Toch kon deze thesis slechts tot stand komen dankzij de steun van vele mensen. Bijzondere dank gaat uit naar mijn promotor, Prof. Dr. Lauwers, voor het aannemen van het onderwerp, de goede raad, het nauwgezet nalezen van alle teksten en de vrijheid die hij mij gelaten heeft bij het uitwerken van het onderwerp.

Vervolgens had ik ook graag een woord van dank gericht tot mijn copromotor, Prof. Dr. Késenne. Hij heeft mijn fascinatie voor de sporteconomie gestimuleerd en doen groeien.

Speciale dank gaat uit naar mijn ouders en familie voor de vele kansen die ze mij steeds weer geboden hebben, voor hun steun en hun geloof in mij. Zij hebben mij de kans gegeven deze studies aan te vatten en te voltooien.

Wouter wil ik bedanken voor onze wekelijkse zwembad-praktijk-uitstapjes richting Sportoase. Danny Decupere, Kristien Bergans en mijn vake waren meer als een werkleider voor mij door hun verbeteringen, kritische bemerkingen en tips. En Karen voor de nodige ontspanning, ook al kwamen de weken van de thesisdeadline dichterbij. Verder wil ik al mijn vrienden bedanken voor de ontelbare, onvergetelijke momenten tijdens mijn studententijd tot nog toe.

Tomas Declercq

Inhoudsopgave

ALGEMENE INLEIDING.....	1
DEEL I: PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING (PPS).....	3
HOOFDSTUK 0: INLEIDING	3
HOOFDSTUK I: HET CONCEPT PPS.....	4
1.1 Begripsbepaling.....	4
1.2 Basisvoorwaarden voor de vorming van een PPS.....	7
1.2.1 Gezamenlijk	7
1.2.2 Project	8
1.2.3 Samenwerkingsverband	9
1.2.4 Meerwaarde.....	9
1.3 PPS verschijningsvormen	10
1.3.1 PPS-varianten.....	11
1.4 Reglementair kader voor PPS.....	13
1.4.1 Contractuele PPS.....	14
1.4.2 Participatieve PPS	16
HOOFDSTUK II: DE MAATSCHAPPELIJKE, FINANCIËLE EN OPERATIONELE IMPACT VAN PPS	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Potentiële Meerwaarde van PPS.....	18
2.2.1 Financiële meerwaarde.....	18
2.2.2 Operationele Meerwaarde of hogere “value of Money”	21
2.2.3 Maatschappelijke Meerwaarde.....	25
HOOFDSTUK III: BESLUIT	29
DEEL II: DE SPORTSECTOR.....	31
HOOFDSTUK 0: INLEIDING	31
HOOFDSTUK I: OMSCHRIJVING VAN DE SPORTSECTOR.....	31
1.1 Het begrip ‘sport’.....	31
1.2 Functies van sport.....	33
HOOFDSTUK II: ROL VAN DE OVERHEID IN HET RECREATIEVE SPORTBELEID	36
2.1 Legitimatie overheidsingrijpen in de recreatieve (actieve) sportbeoefening..	36

2.1.1 Het vrije marktmodel	37
2.1.2 Marktimperfecties	38
2.1.3 Besluit	43
2.2 Het huidige sportbeleid.....	44
2.2.1 Inleiding	44
2.2.2 Prijsbeleid.....	46
2.2.3 Aanbodbeleid	49
2.2.4 Besluit	52
2.3 Opportuniteiten van PPS binnen het sport- en recreatieaanbod.....	53
2.3.1 Opkomst van het commerciële sport- en recreatieaanbod.....	53
2.3.2 Het PPS-alternatief.....	54
2.3.3 Vlaams sportinfrastructuurplan via alternatieve financiering	55
HOOFDSTUK III: BESLUIT	57
DEEL III: DE GEVALSTUDIE SPORTOASE LEUVEN	59
HOOFDSTUK 0: INLEIDING	59
HOOFDSTUK I: PROJECTMANAGEMENT.....	59
1.1 Fase I: Projectvoorbereiding.....	60
1.1.1 Probleemverkenning en -definiëring.....	60
1.1.2 Identificatie PPS-potentieel	62
1.1.3 Het afwegen van de alternatieven.....	64
1.2 Fase II: Projectstructurering en outputdefiniëring	65
1.2.1 Het samenstellen van het projectmanagementteam	65
1.2.2 Marktconsultatie	66
1.2.3 Het bepalen van het projectprofiel en –afbakening	66
1.2.4 De keuze van de samenwerkingsvorm.....	67
1.3 Fase III: Selectie van de partijen.....	68
1.3.1 Het opstellen van een business plan.....	69
1.3.2 Preselecteren en shortlisting van de kandidaten	69
1.3.3 Het herzien en verfijnen van de outputeisen en projectprofiel	71
1.3.4 Onderhandelen.....	72
1.3.5 Het selecteren van de aanbesteder en onderhandelen van financieel akkoord	
73	
1.4 Fase IV: Uitvoering en management van PPS	74
HOOFDSTUK II: CONTRACTMANAGEMENT	75
2.1 Outputkarakter en sturingsmechanismen	77

2.1.1	Outputspecificaties.....	77
2.1.2	Toezicht en controle.....	79
2.2	<i>Contractduur</i>	80
2.3	<i>Wijziging van het contract</i>	80
2.4	<i>Financieel</i>	81
2.5	<i>Waarborgen</i>	82
2.6	<i>Geschillenbeslechting</i>	84
2.7	<i>Beëindiging</i>	85
	HOOFDSTUK III: BETROKKEN PARTIJEN EN HUN BEREIDHEID TOT COMMUNICATIE.	87
	HOOFDSTUK IV: BESLUIT.....	89
	ALGEMEEN BESLUIT	91
	LIJST VAN FIGUREN	93
	LIJST VAN TABELLEN	94
	BRONNEN	95

ALGEMENE INLEIDING

Commerciële bedrijven betonen steeds meer interesse in de sportsector, een domein dat voorheen het monopolie uitmaakte van het overheidsbeleid. In mijn thesis zal ik de aandacht richten op publiekprivate samenwerking (PPS) in de sportsector. PPS is een innoverend samenwerkingsverband, waarin het de bedoeling is dat de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren. De gerealiseerde synergie op basis van een heldere taak-, risico- en verantwoordelijkheids(her)verdeling kan mogelijk een meerwaarde creëren. PPS is zeer actueel. Europa kondigt nieuwe richtlijnen over PPS aan en elke nieuwe nationale regering vermeldt in haar regeringsverklaring een nieuwe PPS-opportunititeit. Deze verhandeling bestaat uit drie delen. In deel I zal ik op basis van een literatuurstudie het concept PPS in al haar facetten verduidelijken.

In het kader van de afbakening van mijn onderzoek is het belangrijk een onderscheid te maken tussen professionele en recreatieve sport, tussen passieve en actieve sport. In deel II gaat mijn aandacht dan ook uit naar de doelstelling van de overheid om de bevolking meer en beter te laten participeren aan het beoefenen van sportactiviteiten en dit ter bevordering van het algemeen belang zoals gezondheid, gemeenschapsgevoel, werkgelegenheid, economische stimuli, enz. We gaan ook dieper in op de verschillende rol van de overheid en van de privé-sector in de sportsector. De commerciële bedrijven streven namelijk niet de collectieve belangen van de gemeenschap na. Zij willen -met het oog op maximale winst- tegemoet komen aan de wensen van de in marktsegmenten opgedeelde consument. Tenslotte bekijken we de opportuniteiten van PPS binnen het sport-en recreatieaanbod.

In deel III wordt de gevalstudie 'Sportoase Leuven' grondig beschreven en geanalyseerd. Nooit eerder werd in Vlaanderen sportinfrastructuur van deze omvang (verschillende zwembaden, een grote sporthal met 3.000 zitplaatsen, fitnesscomplex en een aantal kleinere vecht- en danssportzalen) met een PPS-formule opgezet.

De privé-sector zorgt voor extra commerciële attracties en poogt op deze manier meer bezoekers aan te trekken, de gemeente zou verlost worden van heel wat administratieve rompslomp en volgens de verwachtingen van een bron van financiële onzekerheid. De privé-sector bouwt, exploiteert en staat in voor het onderhoud met

behulp van een jaarlijkse vergoeding van de gemeente. De analyse van het project Sportoase Leuven legt enkele probleempunten bloot. In het besluit van deel III worden enkele lessen voor toekomstige projecten samengebracht.

DEEL I: PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING (PPS)

Hoofdstuk 0: Inleiding

Wereldwijd is er de trend tot meer private betrokkenheid bij de uitvoering van publieke taken. Ondanks de steile opgang van het PPS-concept is een sluitende definitie van PPS vooralsnog niet voorhanden. Zowel op Vlaams, Europees als mondiaal niveau zijn er verschillende definities terug te vinden. Het Vlaams kenniscentrum PPS spreekt dan ook over een containerbegrip. Hoewel de term PPS wordt gekenmerkt door een zeer grote variëteit aan verschijningsvormen, is het belangrijk om duidelijk te definiëren waarover precies gesproken wordt. Onduidelijkheid en verwarring over het PPS-begrip heeft tot gevolg dat PPS inhoudsloos wordt, met het gevaar op de éézijdige percepties van PPS als ‘toverformule’ voor de ene, tot ‘boosdoener’ voor de andere.

In het eerste hoofdstuk ga ik in op het PPS-begrip. De basisvoorwaarden, de verschillende verschijningsvormen en het reglementair kader voor PPS komen in dit hoofdstuk aan bod. In het tweede hoofdstuk bestuderen we de impact van PPS op de samenleving. De literatuur vermeldt steevast ‘het realiseren van efficiëntiewinst en het creëren van meerwaarde’ als de doelstelling van PPS. We geven ook een ‘operationele’ invulling aan deze doelstellen. We ronden het eerste deel van de verhandeling af met een besluit.

Hoofdstuk I: Het concept PPS

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk omvat definities van PPS, telkens vanuit verschillende invalshoeken bekeken. Vervolgens worden in de tweede paragraaf de vier basisvoorwaarden voor de vorming van een PPS omschreven. Het feit dat PPS geen rechtsfiguur is, onderstreept het belang hiervan. De derde paragraaf zal de belangrijkste PPS-vormen omschrijven en zal reeds een aantal aandachtspunten specificeren welke in beschouwing moeten genomen worden bij de keuze voor een bepaalde structuur. De mogelijke juridische invulling die men de PPS kan geven, worden besproken in de laatste paragraaf.

1.1. Begripsbepaling

‘Publiekprivate samenwerking’ (PPS) omvat een bepaalde ‘samenwerking’ tussen ‘de overheid’ en de ‘privé-sector’. Het is nuttig om deze drie componenten kort te omschrijven en er een duidelijk beeld van te schetsen.

De *overheid* omvat elke openbare bestuursorganisatie, voor zover ze direct gecontroleerd worden door een representatief, gekozen orgaan. Deze centrale overheden, territoriaal- en functioneel gedecentraliseerde openbare besturen kunnen op de een of andere wijze legitiem macht uitoefenen over andere organisaties en burgers (Baakman en Mierlo, 1991). Het is de taak van de overheid om op gebied van investeringen te voldoen aan de maatschappelijke noden in een samenleving en bij te dragen aan de algemene economische en sociale ontwikkelingen. De *private sector* omvat alle entiteiten, zoals VZW's, BVBA's en NV's die niet volledig in handen zijn van de overheid. Hieronder wordt doorgaans zowel het bedrijfsleven, de non-profitsector, als de vakorganisaties gerekend. *Samenwerking* kan elke vorm betreffen zoals een joint-venture of slechts een feitelijke samenwerking, al dan niet gebaseerd op bestaande afhankelijkheden tussen organisaties.

Ik heb er bewust niet voor gekozen om het begrip PPS af te bakenen aan de hand van zijn ontstaansgeschiedenis. Samenwerken tussen de private sector en de overheid is eeuwen oud, lang voor het acroniem PPS bestond. Men bekijkt PPS in deze context als een historische kameleon (Beauregard, 1998), omdat het vaak in een verschillende

context, voor een verschillend doel of voor een bepaald thema werd gereserveerd. Bijgevolg zijn enkel recente definiëringen van het begrip nuttig.

De doorbraak in de belangstelling voor PPS in Vlaanderen komt er na het Vlaamse decreet van 18 juli 2003. Hier heeft men een reglementair kader trachten te creëren met als doel PPS-projecten aan te moedigen en te vergemakkelijken. De realisatie van dit decreet moet vooral gezien worden in het licht van toenemende rationalisatieoperaties, toenemende overheidseffectiviteit en de profilering van de Vlaamse overheid als investeringsregering. Het decreet definieert PPS als:

“PPS zijn projecten die door de publiek- en privaatrechtelijke partijen gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen.”

In de PPS-definitie is het voortdurend afwegen of het begrip niet te ruim of te eng wordt omschreven. Er is een zekere ‘algemeenheid’ vereist omdat PPS niet in één welbepaald en strikt juridisch schema te vatten is. Hierdoor blijft het PPS-begrip ook voor evolutie vatbaar om er eventueel nieuwe samenwerkingsvormen tussen de overheid en de private sector in onder te brengen.

Bij de bestudering van de PPS-literatuur op Europees en mondiaal niveau viel het op dat PPS niet op absolute wijze wordt gedefinieerd, maar eerder ‘afgebakend’ wordt aan de hand van een aantal typerende kenmerken. De Europese commissie zegt in haar Groenboek (2004) dat PPS op gemeenschapsniveau niet gedefinieerd is, maar aansluitend geeft het wel volgende verduidelijking:

“Over het algemeen gaat het om vormen van samenwerking tussen overheidsinstellingen en het bedrijfsleven, met als doel om infrastructuur te financieren, bouwen, renoveren, beheren of onderhouden.”

Dit is evenwel te ruim omschreven. Hoewel het op zich een correcte omschrijving is, laat het te veel mogelijkheden open, zodat wetenschappelijk onderzoek en het bieden van een reglementair kader wordt bemoeilijkt. Ook slaagt deze omschrijving er niet in om verwarring tegen te gaan. Deze omschrijving zou bijvoorbeeld ook sponsoring, subsidiëring of gezamenlijke seminars omvatten.

Het IMF (2004) heeft een duidelijkere en specifiekere definitie geformuleerd omtrent PPS:

“Dit zijn overeenkomsten waarbij de private sector instaat voor het realiseren van infrastructuur en het leveren van de bijhorende dienstverlening welke traditioneel door de overheid wordt voorzien.

Deze soort overeenkomsten kent tal van toepassingen zoals het bouwen en ter beschikking stellen van ziekenhuizen, scholen, gevangenissen, wegen, bruggen, tunnels, spoornetwerken en water- en andere zuiveringsinstallaties.

PPS kan aantrekkelijk zijn voor zowel de overheid als de private sector. Voor de overheid kan private financiering zorgen voor bijkomende investeringscapaciteiten zonder dat deze de schuldpositie doen toenemen. In bepaalde gevallen kan dit ook leiden tot additionele inkomsten.

Tezelfdertijd kan beter management evenals de hogere capaciteit tot innovatie bij de private sector leiden tot hogere efficiëntie en een betere prijskwaliteit verhouding. Tot slot opent PPS voor de private sector nieuwe kansen op domeinen die voorheen exclusief voor de overheid waren voorbehouden.”

Hoewel deze IMF-definiëring van PPS, op het eerste zicht zou kunnen doorgaan als een omschrijving van ‘privatisering’, is er een duidelijk verschil: PPS houdt immers geen definitieve overdracht van de eigendomsrechten naar de privé in. Uit deze definitie merk je ook dat de verwachtingen voor PPS-projecten hoog kunnen zijn. Toch zijn de resultaten, bijvoorbeeld volgens Reijniers (1994) soms teleurstellend. De PPS-definitie van Knoester (1988) is beter geschikt om aan te tonen dat er toch wel enkele valkuilen bij een PPS-constructie kunnen opduiken:

“PPS-en zijn gericht op het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van voorzieningen vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van de toekomstige baten en lasten, hierbij strevend naar de gezamenlijke realisatie van commerciële en sociale doelstellingen.”

De vorige definities hebben meer de structuur en de constructie van een PPS-project beschreven, terwijl de definitie van het Vlaams Kenniscentrum PPS het dan weer meer heeft over het samenwerkingsproces:

“PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te realiseren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. De meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn. Toegegeven, elk contract tussen een overheid (publiek) en een bedrijf (privaat) impliceert een samenwerking. De ‘samenwerking’ in een PPS-constructie gaat echter verder. Beide partijen maken ruimte om de vooropgestelde resultaten creatiever te behalen. PPS biedt de mogelijkheid om de overheid en de bedrijven zo te laten samenwerken

dat ze elk datgene kunnen doen waarin zij het beste zijn. Centraal staat dan ook de idee van een winwinsituatie.”

Uit deze definities met telkens verschillende invalshoeken, kunnen we stellen dat PPS heel ruim gedefinieerd is, resulterend in vaak vage omschrijvingen. Dit is niet verwonderlijk aangezien PPS geen rechtsfiguur is en, afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, een verschillend uitzicht kan hebben. Hierdoor is het onmogelijk om een limitatieve opsomming te geven van alle verschijningsvormen van PPS. In de beleidsnota PPS 2004-2009 van het Vlaamse Parlement wordt geformuleerd dat het geen zin heeft om zich te verliezen in semantische discussies of een project nu ‘PPS’ is of niet. Men kan wel voor elk PPS-project nagaan in hoeverre de basiskenmerken aanwezig zijn en zo spreken van projecten met een hoog of laag PPS-gehalte.

1.2. Basisvoorwaarden voor de vorming van een PPS

De volgende vier elementen die in het PPS-decreet en de meeste definities van PPS terugkomen, kunnen als de basisvoorwaarden voor de vorming van PPS omschreven worden. Het feit dat PPS geen rechtsfiguur op zich is, onderstreept het belang hiervan.

1.2.1. Gezamenlijk

De Europese Commissie zegt in haar Groenboek dat de private inbreng bij PPS een belangrijke rol speelt. Dit is nogal vaag en éézijdig geformuleerd. De overheid wil bij de uitvoering van haar taken, de private sector als volwaardige partner betrekken door middel van PPS. Hierbij behouden de overheid en privé hun eigen identiteit en doelstellingen, maar komt er een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid tussen beide partijen tot stand. Opdat er van PPS sprake kan zijn, moet er dus minstens één publieke en minstens één private partner zijn.

Deze gezamenlijke uitvoering van het project houdt in dat er een risico-overdracht van de overheid naar de private sector moet aanwezig zijn, indien het kwalitatief hoge en kostefficiënte diensten aan de klanten en de overheid wil afleveren.¹ De exacte

¹ De overheid is in de meeste gevallen de voornaamste aankoper van diensten door pps geleverd

verdeling van risico's wordt per geval bepaald. Dit is onder meer afhankelijk van de capaciteit van de betrokken partijen om risico's te beoordelen, te controleren en te beheersen.

De publieke partner heeft de essentiële rol de te bereiken doelstellingen betreffende het publieke belang te definiëren, de kwaliteit van de geboden diensten en het prijzenbeleid te bewaken, en te controleren of deze doelstellingen betreffende algemeen belang worden gehaald.² Dit kadert in de algemene evolutie van een directieve- naar een regisserende rol van de overheid als organisator, regelgever en controleur.

1.2.2. Project

PPS heeft enkel betrekking op concrete projecten of initiatieven en sluiten dus beleidsvoorbereidende of algemene taakstellingen uit (D'hooghe en Vandendriessche, 2003). Het Europese parlement (2004) geeft een niet limitatieve lijst van de soorten infrastructuur die voor PPS in aanmerking komen. Hier is onderscheid gemaakt tussen het al dan niet prioritair zijn van diensten die onderworpen moeten worden aan publieke aanbesteding voor bedrijven van alle lidstaten. Net als de trein-, water-, gezondheid-, recht- en onderwijssector staat de sportsector niet op de prioriteitslijst.

Het project wordt gedeeltelijk door de private sector gefinancierd, soms via ingewikkelde constructies met diverse betrokkenen. Deze constructies zijn opgedeeld in twee categorieën: Ten eerste, contractuele PPS, waarbij contracten worden afgesloten tussen de partners waar binnen de taken en risico's verdeeld zijn. Ten tweede kan ze ook participatief van aard zijn, waarbij een gemeenschappelijke rechtspersoon wordt opgericht. PPS is dus geen rechtsvorm op zich, maar het maakt gebruik van bestaande rechtsvormen of contractuele mogelijkheden en een bestaand juridisch kader.

Het project kan binnen deze twee categorieën verschillende vormen aannemen die bestaan uit combinaties van sommige of alle verschillende levensfasen van een infrastructuur: ontwerp, constructie, financiering, onderhoud en exploitatie. Het

onderscheid tussen de verschillende vormen situeert zich in de taak- en risicoverdeling. In haar, volgens het IMF (2004) meest omvattende en eveneens meest typische vorm staan één of meerdere private partners in voor het ontwerp, de bouw, de financiering én de exploitatie. Dit betreft het acroniem DBFO (Design-Build-Finance-Operate). Deze gedeelde verantwoordelijkheid over de vier fasen, moet dan tot verhoogde efficiëntie leiden om zo PPS te rechtvaardigen.

1.2.3. Samenwerkingsverband

In een PPS-project moet er sprake zijn van een samenwerkingsverband. Er bestaat geen universeel geldende definitie voor de wazige term “samenwerkingsverband”. Toch is het nuttig om te verklaren hoe een samenwerkingsverband in de context van PPS moet gezien worden. Zo is een samenwerkingsverband bij PPS gekenmerkt door een langdurige samenwerking, waarbij contracttermijnen van twintig tot dertig jaar eerder regel als uitzondering zijn.

Een betekenisvol samenwerkingsverband kan ook niet volledig in een contract worden gespecificeerd. De kwalitatieve aspecten zoals ‘sterke vertrouwensrelatie’, ‘flexibiliteit’ en ‘goodwill’ zijn misschien wel het belangrijkste in een samenwerkingsverband. Toch vormt dit geen noodzakelijke voorwaarde tot vorming van PPS. In deze context wordt het samenwerkingsverband meer gezien als ‘een state of mind’(Institute for Public Policy Research, 2001).

1.2.4. Meerwaarde

Beide partijen verwachten, dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid, een meerwaarde te creëren ten opzichte van het traditionele optreden van de overheid.³ Dit kan gaan om hogere realisatiesnelheid van infrastructuur, hogere kwaliteit door bijvoorbeeld diversiteit in publieke diensten, budgettaire voordelen, innovatie, breder en beter gebruik van activa in de publieke sector via een output georiënteerde overheid, oplossen van het incentive- probleem bij de overheid en beter gebruik maken van de vaardigheden van de publieke sector en infrastructuur. Deze financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarden zullen kritisch besproken worden in punt 2.2.

² Zoals later in de casestudie te zien, is dit niet altijd allemaal voorzien in het contract

Hoewel er in een aantal landen al geruime tijd met PPS wordt geëxperimenteerd en een aantal onafhankelijke studies deze PPS-meerwaarde erkennen, is het volgens het IMF (2004) te vroeg om betekenisvolle conclusies te trekken uit hun ervaringen.

Meestal wordt geargumenteed dat deze samensmelting van middelen en bekwaamheden van de actoren, voordelig is op financieel gebied en de efficiëntie verhoogt. Toch is er geen garantie op meer efficiëntie. Een bezorgdheid die onder andere van het IMF uitgaat is het feit dat PPS gebruikt wordt, niet alleen voor verhoogde economische en sociale efficiëntie, maar ook om uitgave controles te omzeilen en overheidsinvesteringen niet in de begroting in te brengen, terwijl de overheid de meeste risico's en financiële kosten op zich neemt. Dit is tot op vandaag mogelijk door de huidige hiaten in de fiscale boekhoudkundige en rapporteringregelingen. Het verklaart volgens de Europese Commissie zelfs de toegenomen populariteit van PPS.

1.3. PPS verschijningsvormen

In dit deel zullen we een niet limitatief aantal PPS-vormen beschrijven. Er is geen standaard model voor alle PPS projecten. Evenmin zullen we een algemeen, 'best-fit' model voorstellen. PPS-vormen moeten immers aangepast worden aan de sector- en projectcontext. De PPS-vorm zal eveneens afhangen van de voordelen die men met de specifieke projecten wil behalen. Elke PPS-vorm heeft zijn sterke en zwakke punten die men in overweging zal moeten nemen. Zowel vormelijk als inhoudelijk kunnen ze zeer ver uit elkaar liggen.

Bij de keuze van de geschikte samenwerkingsvorm spelen twee centrale thema's een rol.

Ten eerste zal men diensten leveren, in samenwerking met de privé, die traditioneel door de publieke sector werden geleverd. De vraag is hoeveel zeggenschap de publieke sector hierbij wil afstaan.

³ Vaak wordt de meerwaarde echter vergeleken met alternatieve pps-projecten, in plaats van het traditionele optreden van de overheid

Ten tweede zal er een overdracht van risico's plaatsvinden. In hoeverre dit gebeurt hangt af van de inbreng van financiering van de privé en/of waar de verschillende risico's het best gedijen: op de markt of bij de overheid.

In wat volgt zal er dieper ingegaan worden op de belangrijkste PPS-vormen en meer specifiek welke aandachtspunten in beschouwing moeten genomen worden bij de keuze voor een bepaalde structuur. Deze paragraaf is gebaseerd op Europese Commissie (2003), International Monetary Fund (2004)

1.3.1 PPS-varianten

Volgend niet-limitatief overzicht geeft de vier meest voorkomende PPS-varianten weer, gaande van een minimale tot maximale inbreng van de privé (laag tot hoog PPS-gehalte). De verschillende vormen worden steeds weergegeven aan de hand van een combinatie van letters. Het betreft acroniemen als DB, DBF, DBFM, DBFO. Elk van deze letters komt overeen met een bepaalde fase in de projectlevenscyclus. D staat voor design (ontwerpfase), B voor build (realisatiefase), F voor finance (financieringsfase), M voor maintain (onderhoudsfase) en O voor operate (exploitatiefase). In de verschillende PPS-vormen zullen deze fasen geïntegreerd worden in één contract met als doel het realiseren van efficiëntiewinst en het creëren van meerwaarde.

1.3.1.1 Design en Build (D&B)

Bij een DB-contract zal het ontwerp en de bouw in één contract voor de private partner geïntegreerd worden. De financiering en exploitatie zullen de verantwoordelijkheid van de publieke partner blijven. De drijfveer in deze vorm is de overdracht van het ontwerp en constructierisico. Deze vorm is, in tegenstelling tot de meer verregeande PPS-vormen, geschikt voor projecten met een beperkte omvang. Dit zou dus bijvoorbeeld geschikt kunnen zijn voor talrijke kleinere renovatie- of nieuwbouwwerken in sportinfrastructuur. Ook in projecten waar het openbare bestuur de exploitatieverantwoordelijkheid wil blijven behouden is dit een mogelijkheid. Het voordeel van deze samenwerkingsvorm is dat de private partner nu als enige verantwoordelijk is voor zowel ontwerp als bouw. Deze integratie van de fasen ontwerp en bouw zal mogelijk leiden tot efficiëntiewinst en zal in vele gevallen ook

leiden tot een snellere realisatie van de bouw. Zo zal bijvoorbeeld tijdens het ontwerp al bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de mogelijkheden van de machines die hij ter zijn beschikking heeft voor de bouw. Toch is de prikkel om een optimaal ontwerp te realiseren met het oog op de verdere fasen in het project nog vrij beperkt. Een levenscyclusbenadering van het ontwerp waardoor het project over de gehele levensduur wordt geoptimaliseerd is voorlopig nog niet altijd voldoende aanwezig.

1.3.1.2 Design, Build, Operate (DBO)

Dit is analoog aan het D&B contract, maar de exploitatie wordt gedurende het volledige (langdurige) contract overgedragen aan de private partner. Het openbare bestuur financiert en het product blijft hun eigendom gedurende het contract. Na afloop van het contract zal hij eveneens de exploitatie in handen krijgen. Hierna komt dit product weer in handen van het openbare bestuur. De drijfveer achter deze samenwerkingsvorm is dat, door de overdracht van het exploitatierisico samen met het ontwerp- en constructierisico, de betrokkenheid van de private partner verzekerd blijft. Dit is echter enkel geschikt voor projecten waar de exploitatie (bijvoorbeeld onderhoud, schoonmaak, energie, beveiliging, catering) een minimale kritische massa vertegenwoordigt. Hoewel de voor- en nadelen van deze samenwerkingsvormen uitgebreid zullen behandeld worden in een volgend deel van de verhandeling, worden ze hier reeds kort aangehaald. Mogelijke voordelen van deze samenwerkingsvorm zijn onder meer het publieke bestuur dat zich kan focussen op haar kerntaken, het mogelijke potentieel om tot een snellere realisatie van het project te komen, de private inbreng van innovativiteit en creativiteit die ‘value for Money’ zou kunnen creëren, de overdracht van risico’s die mogelijk resulteert in prikkels tot grotere kostenefficiëntie, enz. Als nadelen vinden we onder meer de toenemende complexiteit van contracten en contractonderhandelingen, de nood aan contractmanagement en toezicht.

1.3.1.3 Design, Build, Finance & Operate (DBFO)

In haar meest omvattende en eveneens meest typische vorm staan één of meerdere private partners in voor het ontwerp, de bouw, de exploitatie én de financiering. Deze gedeelde verantwoordelijkheid moet opnieuw tot verhoogde efficiëntie leiden. Hoewel dit maar één stap extra is tegenover de voorgaande vorm, zorgt deze financiering toch voor een fundamenteel verschillend karakter in het contract. Hij zal

hierdoor namelijk een dienst afnemen (door subsidiëring) in plaats van een product of infrastructuur. Hij levert bijvoorbeeld de beschikbaarheid over een sportgebouw gedurende de duur van het contract. Na afloop van het contract, komt de infrastructuur in handen van het openbare bestuur. Ook hier dient de exploitatie een minimale kritische massa te vertegenwoordigen. Extra voor- en nadelen tegenover een DBO worden hier slechts kort aangehaald om niet teveel te overlappen met het volgende deel in de verhandeling. Extra voordelen tegenover een DBF zijn de mogelijk grotere consistentie en voorspelbaarheid in het kostenprofiel, de inbreng van private financiering en de mogelijk grotere prikkel tot efficiëntie. Nadelen zijn de nood aan waarborgverlening, complexer contract en onderhandelingsproces en de hoge kost om in te grijpen als de exploitatie niet naar behoren verloopt.

1.3.1.4 Concessie

Dit is een variant op de DBFO overeenkomst. Hier wordt de publieke infrastructuur (gedeeltelijk) gefinancierd vanuit commerciële activiteiten die door de private partij in het geheel geïntegreerd worden. Concessies worden voor een lange termijn gegeven, meestal een periode van 25-30 jaar. Het voorbeeld bij uitstek zijn tolwegen. Voordelen extra ten overstaan van DBFO zijn onder andere een verhoogde overdracht van het vraagrisico. Bij de nadelen kan de mogelijke asymmetrie tussen private en collectieve baten en de daarbij horende kritiek van de publieke opinie en politiek gerekend worden.

1.4 Reglementair kader voor PPS

In deze paragraaf trachten we aan de hand van D'Hooghe (2000), Wolf (2000), Flamey (2000) en Ville (2004) een juridische invulling te geven aan PPS. Omwille van het feit dat PPS geen eigen juridisch statuut heeft, maar enkel het PPS-decreet als facilitair kader, geeft men PPS vorm aan de hand van bestaande rechtsfiguren. Er zijn twee grondvormen waarrond PPS-constructies opgebouwd worden. Bij een *contractuele PPS* contracteert de overheid met haar private partner en bij een *participatieve PPS* participeert de overheid met een private partner in een rechtspersoon. De keuze tussen beiden hangt af van verschillende criteria zoals de karakteristieken die eigen zijn aan het project (bijvoorbeeld de omvang), de aard van de behoeften (bijvoorbeeld fiscale en financiële gevolgen, aanwerving behoeften,...)

en de wensen van de partners. Beide grondvormen kunnen op basis van de tweewegen-leer onder publiekrecht of privaatrecht vallen. Dit hangt af van de mate van betrokkenheid van de overheid op het vlak van finaliteit, risico, opdrachtgever en controle. Deze criteria zijn echter vatbaar voor interpretatie. Om het overzicht te bewaren, zal ik de wettelijke regeling betreffende PPS kort en bondig trachten te formuleren.

1.4.1 Contractuele PPS

Een PPS-contract kan opgezet worden via de contractuele weg, namelijk via het sluiten van één of meerdere overeenkomsten tussen de publieke en de private sector. Zowel zakelijke contracten (erfpacht, recht van opstal,...), privaatrechtelijke overeenkomsten (huur,...) als publiekrechtelijke rechtsfiguren (domeinconcessie, concessie van openbare dienst,...) behoren tot de mogelijkheden.

Men zal moeten nagaan of het contract al dan niet als overheidsopdracht gekwalificeerd moet worden. Contractuele vormen hebben als voordeel dat ze minder omslachtig zijn dan de participatieve vorm en zich beter lenen tot projecten van beperkte duur (de publieke partner behoudt directe en permanente controle op de realisatie van het project).

Steeds meer gebruikt de overheid privaatrechtelijke instrumenten bij gebrek aan (adequate) publiekrechtelijke alternatieven. De bestaande publiekrechtelijke technieken inzake PPS worden vaak geassocieerd met rigiditeit, bureaucratie, inefficiëntie, enz.

PPS-contracten als overheidsopdracht

Er zijn verschillende specifieke vormen binnen de wetgeving op de overheidsopdrachten terug te vinden om PPS te faciliteren. De promotieopdracht en de concessie van openbare werken beantwoorden hier het meest aan de specifieke karakteristieken van een PPS-project.

Een *promotieopdracht* is een contract waarbij éénzelfde privé-persoon de verantwoordelijkheid draagt voor zowel de uitvoering als de prefinanciering van het project. De overheid betaalt slechts vanaf ingebruikname.

In *een concessie van openbare werken* is de concessiehouder ook betrokken bij de uitbating achteraf, en dit voor een welbepaalde termijn. Gebouwen kunnen

opgetrokken worden op gronden van de overheid door gebruik te maken van erfpacht of recht van opstal. Op het eind van de concessie wordt de infrastructuur eigendom van de overheid. Het belangrijkste kenmerk van de concessie van openbare werken is dat de gebruiker of consument van de dienst moet instaan voor het merendeel van de inkomsten van de concessiehouder. Omdat de concessiehouder het recht op de exploitatie verkrijgt, wordt hij niet geldelijk vergoed door de overheid voor zijn geleverde prestatie. Toch kan de overheid wel een vergoeding geven om bijvoorbeeld de gebruikersprijs aanvaardbaar te houden.

PPS-contracten buiten de overheidsopdrachtenwetgeving

Indien de overheid geen specifieke voorwaarden oplegt, en anderzijds niet verplicht is tot huur of inkoop, is de wetgeving op de overheidsopdrachten niet van toepassing. Voorbeelden zijn de domeinconcessie en concessie van openbare dienst.

Mast (2002) definieert een *concessie van openbare dienst* als

“de administratieve overeenkomst waarbij de overheid een particulier (natuurlijk persoon of rechtspersoon) of een publiekrechtelijk orgaan tijdelijk ermee belast, onder haar gezag en mits naleving van de door haar bepaalde voorwaarden, een openbare dienst op eigen kosten en risico te exploiteren tegen een vergoeding die normaliter op de gebruikers wordt verhaald”

Voorbeeld zijn de vervoersdiensten die door de Lijn aan privaatrechtelijke vervoerders in concessie worden gegeven. Deze vage rechtsfiguur wordt vaak gebruikt om de wetgeving betreffende overheidsopdrachten te omzeilen. De wijze van exploitatie van de dienst zal eenzijdig door de contracterende overheid worden vastgelegd en behoudt een toezichtsrol hierop. Die ongelijkheid bij het contract wordt verantwoord door het behartigen van het algemeen belang vanwege de overheid.

Een *domeinconcessie* is (Van Coillie, 1990):

“een overeenkomst waarbij het bestuur tijdelijk en mits betaling van een vergoeding aan een privé-persoon de toelating geeft om exclusief en voor een welbepaald doel het openbaar domein te bezetten.”

Belangrijk daarbij is dat de toegelaten inbezitneming in de regel geen doelstelling van algemeen belang dient. Het typevoorbeeld van een domeinconcessie is de toelating van een gemeentelijke overheid aan een horeca-uitbater om de openbare weg te gebruiken voor het plaatsen van een terras of een kraam.

1.4.2 Participatieve PPS

Een participatieve PPS is een tweede, meer verregaande realisatiemogelijkheid voor PPS waarbij de overheid en de privé samen een rechtspersoon oprichten, een Special Purpose Vehicle (SPV). Een participatieve PPS kan verschillende vormen aannemen die ieder specifieke mogelijkheden bieden: we onderscheiden de privaatrechtelijke, de publiekrechtelijke en de hybride vorm (mengvorm tussen het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke statuut).

Participatieve publiekrechtelijke PPS-vorm

In deze formule maakt de betrokken overheid gebruik van haar publiekrechtelijke bevoegdheid om over te gaan tot de oprichting van een openbare instelling of het nemen van een participatie. De lokale besturen (provincie, steden, gemeenten...) zijn hier van uitgesloten, omdat zij (vooralsnog) niet mogen overgaan tot de oprichting van een openbare instelling met een private partner in eenzelfde rechtspersoon.

Participatieve privaatrechtelijke PPS-constructie

Overheden kunnen ook beroep doen op privaatrechtelijke verenigingstechnieken zoals handelsvennootschappen en VZW's om rechtspersonen op te richten. Het gebruik van het privaatrecht impliceert dat enkel het privaatrecht van toepassing is voor de oprichting of participatiename.

Hoofdstuk II: De maatschappelijke, financiële en operationele impact van PPS

In dit hoofdstuk zullen we de impact van PPS op de samenleving nader bekijken. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de inleidende paragraaf werken we de doelstellingen van de overheid, de privé en de PPS-constructie uit. In de volgende paragraaf werken we verschillende invullingen van PPS uit, onderverdeeld in financiële, operationele en maatschappelijke vormen van meerwaarde uit een PPS-constructie. Dit hoofdstuk is gebaseerd op Europese Commissie (2003), International Monetary Fund (2004), Vlaams Kenniscentrum PPS (2007), Ministerie van Financiën (1998), Hawksworth (2000), D’Hooghe (2003), Hall (2001) en Institute for Public Policy Research London (2001).

2.1 Inleiding

Een Publiek-Private samenwerking wordt gevormd door twee actoren die elk verschillende doelstellingen nastreven. Hoewel ze beiden voorzien in de behoeften aan goederen of diensten, is er een fundamenteel verschil. Voor de overheid staat het behartigen van het algemene belang centraal (maatschappelijke rentabiliteit), terwijl voor de private partner eerst en vooral het ‘value for money’ begrip centraal staat (bedrijfseconomische rentabiliteit).

Een PPS poogt tegemoet te komen aan de rentabiliteitscriteria van beide partners. Hoewel het combineren van deze verschillende doelstellingen tussen de overheid en de privé niet vanzelfsprekend is, wil men synergieën tussen beiden tot stand brengen. Op de vraag “waarom PPS?” antwoordt het Vlaams Kenniscentrum PPS op haar website (2007) als volgt:

“Steeds meer concentreert de Vlaamse overheid zich op haar kerntaken. De beleidsuitvoering kan gebeuren door de private sector. Er vindt met andere woorden een heroriëntatie plaats inzake de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private sector.

Een samenwerking tussen overheid en bedrijven kan voor beide partijen voordelen opleveren: een hogere maatschappelijke meerwaarde, een lagere totale kostprijs, een hoger commercieel rendement, een meer creatieve projectaanpak”.

De literatuur vermeldt steevast dezelfde doelstelling van PPS: “het realiseren van efficiëntiewinst en het creëren van een meerwaarde.” In dit hoofdstuk trachten we een “operationele” invulling te geven aan deze doelstelling. Met meerwaarde wordt bedoeld dat PPS een betere prijskwaliteit verhouding zou kunnen leveren voor de publieke sector, in vergelijking met de meer traditionele vorm van contracteren met de private sector. Doordat verschillende middelen en bekwaamheden van de actoren samensmelten worden, wordt verwacht dat het eindresultaat iets beter is dan wat afzonderlijk zou bereikt worden (Kelly, 2000). Of, om de veelgebruikte slogan (onder andere Kenniscentrum PPS Vlaanderen) bij het PPS-begrip te gebruiken: “*PPS creëert een win-win situatie*”.

2.2 Potentiële Meerwaarde van PPS

De literatuur maakt onderscheid tussen financiële, operationele en maatschappelijke meerwaarde.

2.2.1 Financiële meerwaarde

Hier wordt de vraag gesteld of de tussenkomst van de overheid al dan niet leidt tot een beter saldo ten opzichte van wanneer het project via de traditionele weg tot stand zou gekomen zijn. Het succes van PPS vloeit vooral voort uit de overtuiging dat publieke infrastructuur, gefinancierd door de private sector, door middel van samenwerkingsconstructies substantiële besparingen met zich kan meebrengen. We onderscheiden vier mogelijke vormen van financiële meerwaarde. In een eerste punt wordt nagegaan in hoeverre het sneller realisatietempo van projecten voor een financiële meerwaarde kan zorgen. In 2.2.1.2 wordt het begrip ‘ESR-neutraliteit’ uitgewerkt die het mogelijk maakt PPS-investeringen niet in de begroting in te moeten brengen. In de twee laatste punten gaan we na in hoeverre een PPS-constructie tot extra inkomsten kan leiden en welke rol managementvaardigheden van de private partijen hierin kunnen spelen.

2.2.1.1 Sneller realisatietempo van projecten

Externe private financiering laat het toe om de noodzakelijke projecten reeds op te starten wanneer er budgettaire krapte zou zijn. Momenteel is het investeringsbeleid van de overheid, volgens Marc Dillen (2006) van de Vlaamse Confederatie Bouw (VCB), te veel een verhaal van ‘stop and go’, omdat het te afhankelijk is van de beschikbare budgetten. PPS zal, door de gespreide kasuitstroom over de looptijd van de exploitatie (via beschikbaarheidvergoedingen), meer planning in het overheidsbeleid toelaten. De overheidsvraag en het privé-aanbod zullen beter op elkaar afgestemd worden. Zo zal de bouw van bijvoorbeeld sportinfrastructuur niet meer moeten afgewogen worden tegenover andere investeringsnoden.

Hierbij dienen echter twee kritische opmerkingen gemaakt te worden.

Ten eerste moet de overheid er rekening mee houden dat deze financieringsmethode middelen over een lange periode (bijvoorbeeld 25 jaar) uit het investeringsbudget zal reserveren. Deze middelen zullen dus tijdens deze periode niet voor andere projecten kunnen worden aangewend. Met andere woorden, PPS is een vorm van uitgestelde belasting die in de toekomst door de private sector zal geïnd en geconsumeerd worden. Dit zal geen budgettair voordeel inhouden. Het is een verhoging van de schulden en schulden zijn uitgestelde belastingen.

Ten tweede bestaat er de mythe dat de overheid goedkoper leent dan de privé in PPS-projecten. Dit zou dan voor een grote rem zorgen op het zogenaamde voordeel van de inbreng van privé-kapitaal. Het is voor de privé zeer moeilijk dit rentenadeel te compenseren uit andere prijsvoordelen. Dit argument is echter misleidend en wordt op basis van het Modigliani-Miller theorema over de kapitaalkost verworpen. In het model van Miller en Modigliani, die onder meer een perfecte kapitaalmarkt en de afwezigheid van belastingen veronderstelt, is de ‘reële’ waarde van een project onafhankelijk van de wijze waarop dit wordt gefinancierd. Het *projectrisico* bepaalt de kosten van het kapitaal, niet *wie* het financiert. Wat verschilt is dat bij private financiering, het risico reeds in de kost van het geheel zit vervat. Traditionele aanbesteding verbergt dit risico: de overheid kan het project aan een risicovrije rente financieren, onafhankelijk van de huidige risicopositie, want er is doorgaans voldoende geld om tegenvallers op te vangen. Dit verborgen risico, kan gezien worden als een kost voor de belastingsbetaler en moet in rekening genomen worden in een PPS-project. De reële kost van overheidsfinanciering verschuilt bijgevolg niet de

kost van de private sector. Het onderliggende risico van de projecten is immers hetzelfde. Men moet evenwel de opmerking maken dat dit verschil in interest er niet noodzakelijk meer hoeft te zijn. Iedere onderneming en overheid krijgt nu een rating die de mate van interestbetaling bepaalt. Zo zou de rating van een grote multinational bijvoorbeeld een AAA-rating kunnen hebben, terwijl de Belgische staat slechts een AA-rating heeft.

2.2.1.1 ESR-Neutraliteit

De inspiratie tot het opzetten van PPS-projecten ontstaat vaak uit budgettaire nood bij de verschillende overheden. In principe is daar niets mis mee. Anderzijds is de manier waarop dit gebeurt evenwel dubieus.

Eurostat, het bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen argumenteert dat de activa van de PPS niet in de overheidsbalans dienen opgenomen te worden indien de private partner het constructierisico en minstens één ander risico moet dragen. Dit kan ofwel het beschikbaarheids- ofwel het vraagrisko inhouden. Het beschikbaarheidrisico betekent gewoon dat betalingen aan de private sector gelinkt zijn aan de aanwezigheid van een dienst.

Eurostat creëert met andere woorden een prikkel voor PPS-constructies die het stabiliteits- en groeipact fiscaal omzeilen door deze investeringen niet in de begroting in te brengen, terwijl de overheid toch risico's en financiële kosten op zich neemt. Dit doet de waarschijnlijkheid dalen dat PPS aangewend wordt voor de juiste redenen, namelijk het creëren van 'value for money'. De meeste PPS-constructies zijn gecatalogeerd als private investering, terwijl de overheid de meeste risico's draagt. Dit zorgt voor een gebrekkige transparantie in het overheidsbudget. Bepaalde PPS-projecten zullen volgens het IMF (2004) zelfs een suboptimale vorm aannemen om als private investering beschouwd te worden.

2.2.1.2 De realisatie van extra-inkomsten

In tegenstelling tot loutere voorfinanciering, kan er echter ook sprake zijn van cofinanciering door de private partner. Dit hangt in grote mate af van risicoverdeling en kostenbaten verhouding binnen het PPS-project. De private actor kan eveneens extra inkomsten genereren uit commerciële activiteiten en hierdoor de nood aan subsidies doen verminderen. Hierdoor komen dan weer extra financiële middelen vrij om meer maatschappelijke en commercieel minder interessante projecten uit te

voeren. Extra inkomsten kunnen eveneens gegeneerd worden door het gebruik van niet gebruikte capaciteit of uit de aanwezigheid van extra diensten (scopeverbreiding). Indien dit commerciële beleid ten koste gaat van dienstverlening tegen democratische prijzen, zullen de gebruikers dit echter zien als een verschuiving van belastingen. De PPS kan dan niet langer beschouwd worden als een financieel lastenverlagend project. In geval van prestigeprojecten, kan een PPS, zelfs tot verhoogde kosten leiden.. Bovendien kunnen ook de transactiekosten van contractonderhandeling, -wijziging en -toezicht voor het openbare bestuur en de private bidders hoog oplopen.

2.2.1.2 Managementvaardigheden private partijen

PPS-projecten waar de private partner voor de exploitatie instaat, zorgen voor een sterke prikkel om de kosten te minimaliseren over de gehele duurtijd van het project. Veel van de aangehaalde argumenten in de PPS-literatuur ten gunste van PPS, steunen op deze (in vergelijking) grotere efficiëntie van de private sector. Een overheidsorganisatie zou bepaalde taken minder goed uitvoeren omdat zij doorgaans inefficiënter, onzakelijker en klantvriendelijker zou zijn dan een onderneming. Volgens het IMF is de beweerde lagere efficiëntie van overheidsorganisaties, ondanks de uitgebreide literatuur, empirisch niet éénduidig bewezen en is de theorie hierover dubbelzinnig. Wel is er vastgesteld dat in een overheidsorganisatie de prikkels die aanzetten tot zakelijk, klantvriendelijk en efficiënt gedrag, vaak zwak zijn. De private sector speelt beter in op de wijzigende klantenbehoeften, omdat dit bepalend is voor commercieel succes. Ook het realiseren van schaalvoordelen en kerncompetenties die ze in sommige markten hebben, kunnen motieven zijn om private partijen onder de vorm van PPS te laten participeren in projecten. Deze opportuniteit doet zich dan vooral voor in zeer dynamische markten (ICT) of zeer gespecialiseerde diensten. Hoewel ideologisch getinte visies al te vaak leiden tot een zwart-wit visie van publiek-slecht en privaat-goed, zijn enkele argumenten dus niet volledig uit de lucht gegrepen.

2.2.2 Operationele Meerwaarde of hogere “value of Money”.

In deze sectie onderzoeken we of de praktische gevolgen van een PPS-structuur gunstig of ongunstig zijn ten opzichte van een traditioneel (niet PPS)-project.

2.2.2.1 *Optimalisering van de verhouding kwaliteit/kosten*

Optimalisering van de verhouding kwaliteit-kosten kan gerealiseerd worden door risico-overdracht, scopeverbreding, bundeling van expertise, verbeterde “economies of scale”, de inbreng van innovatie en creativiteit, of de prestatieprikkels en -sancties die in een PPS-contract vervat zitten. Wij gaan daar nu dieper op in .

2.2.2.2 *Optimalisering van de scope*

We bespreken drie aspecten van scope-optimalisatie.

Ten eerste gaat het om de mogelijkheid tot verbreding van de scope door een betere integratie van diensten en infrastructuur met andere functies. Bij deze projectbundeling staan bepaalde projecten vaak nauw in verband met elkaar en is het slechts mogelijk om meerwaarde te realiseren wanneer de verschillende projecten of onderdelen van projecten op elkaar afgestemd worden. Door het verbreden van de scope van een project kunnen ook andere partijen financiële middelen inbrengen, omdat zij eigen belangen kunnen realiseren door de deelname aan het project. Hierdoor komt uiteindelijk meer geld beschikbaar. Het volgende voorbeeld illustreert dit principe. Een private ontwikkelaar kan gevraagd worden een school te bouwen, waarbij de bijhorende sportinfrastructuur door deze private partij kan verhuurd worden. Zowel maatschappelijk als economisch is het namelijk aangewezen dat de sportinfrastructuur maximaal benut wordt. Zo kan het gebouw, naast sportactiviteiten, ook voor alternatieven aangewend worden, zoals het organiseren van feesten, enz.

Door het verbreden van de scope kan de beheersbaarheid van de complexiteit en de omvang van het project evenwel in het gedrang komen. Zo nemen bijvoorbeeld de tijdsduur en de transactiekosten toe, omdat meer energie gestoken wordt in onderhandelen en het op elkaar afstemmen van de doelstellingen. Er zal bijgevolg een afweging moeten plaatsvinden tussen verbreding van de scope en toenemende complexiteit.

Ten tweede tracht men de meerwaarde van de PPS-constructies te verhogen door een scopeverbreding met betrekking tot de levenscyclusfasen van de infrastructuur. Bij deze levenscyclusbenadering tracht men meerwaarde te creëren door het ‘verbreden van de projectgrenzen in de tijd’ en steeds meer levensfasen van de infrastructuur samen in één PPS-constructie te vatten. Bij de PPS-structuur met het hoogste PPS gehalte, het DBFO-project, worden alle verschillende projectonderdelen geïntegreerd

aanbesteed (van ontwerp tot en met de exploitatie). Deze integratie van projectonderdelen heeft als voordeel dat de projectonderdelen optimaal op elkaar worden afgestemd zodat efficiëntiewinst geboekt wordt. In vele gevallen zal dit ook leiden tot een snellere realisatie van het project. Zo kunnen ervaringen op het gebied van het onderhoud bijvoorbeeld al meegenomen worden in het ontwerp. Dit voordeel geldt enkel onder de voorwaarde dat de private sector al bij aanvang bij het project betrokken wordt. De overheid berust bijgevolg wel in de betrouwbaarheid van de gekozen private partners, aangezien de vroege private betrokkenheid tot een controleverlies leidt. Een van de gevaren is bijvoorbeeld het recht dat de gecontracteerde private partner heeft om deelprojecten te verkopen aan (voor de overheid) ongekende derden. De langere duur van het contract leidt eveneens tot een grotere complexiteit in de onderhandelingen en contractvorming. Een langere termijnplanning impliceert immers meer onzekerheid.

Tenslotte bestaat er nog een derde, bijzonder aspect van scope optimalisatie, namelijk 'value capturing'. Private partijen kunnen, al dan niet indirect, profiteren van de realisatie van een project. Het openbare bestuur kan evenwel trachten een deel van die waarde naar zich toe te halen. De overheid wil bijvoorbeeld het openbaar vervoer stimuleren. De projectontwikkelaars van de bouw van een multifunctioneel sportcentrum in de buurt, zijn echter geïnteresseerd in een goede verbinding van hun sportcentrum met het openbaar vervoer. Door beide doeleinden te integreren kan de overheid aan value-capturing doen.

2.2.2.3 Optimalisering van de risicoverdeling

Bij risico-overdracht naar de private partner kan men meerwaarde creëren door hem de juiste prikkels te geven om kostenbesparend te werken. Men moet streven naar een evenwichtige en voor alle partijen aanvaardbare verdeling van risico's. Het doel is om de risico-overdracht te optimaliseren (in plaats van het maximaliseren van de risico-overdracht), om zo de grootst mogelijke toegevoegde waarde te kunnen realiseren. Het is de bedoeling dat elke partij zijn eigenheid bewaart en de risico's op zich neemt die hij het beste beheerst. Zo zal bijvoorbeeld het commerciële risico logischerwijs bij de privé komen te liggen. De overdracht van het kostenoverschrijdingrisico op de initiële investering en het risico van technologische verandering kunnen op deze manier een aanzienlijke kostenbesparing voor het openbare bestuur opleveren. De

verdeling van het risico zal in de praktijk echter in belangrijke mate afhangen van de onderhandelingskracht van de overheid. Er is een reëel gevaar dat de overheid deze risico's niet correct inschat. Indien hij bijvoorbeeld de risico's voor de private onderneming overschat, zal dit resulteren in een verhoging van de kosten vergeleken met een publieke investering.

2.2.2.4 Budgettaire transparantie

Alle risico's kosten- en batenposten van het PPS-project worden reeds bij opstarting voor een lagere periode benoemd en inzichtelijk gemaakt. Zo wordt er een vast investeringsbedrag van het gebouw bedongen en dient de vaste exploitatiesubsidie (of beschikbaarheidvergoeding) vooraf transparant gemaakt te worden. Het openbare bestuur weet waar het financieel aan toe is en controleert enkel nog of de kwaliteit voldoet aan de eisen die vooraf werden geformuleerd. Dit leidt echter tot een afname in de 'van dag op dag' betrokkenheid. Bovendien kan de vaste periodieke vergoeding voor de private partner, een gebrek aan budgettaire flexibiliteit voor de overheid tot gevolg hebben.

Een veel voorkomende kritiek is het lage transparantiegehalte van PPS tijdens het onderhandelingsproces. Zo worden de intensieve en vaak zeer technische onderhandelingen gedragen door een kerngroep van specialisten. Vaak worden onderhandelingen zelfs geheim gehouden.

2.2.2.5 Sterkere prikkels voor duurzaam en integraal projectontwerp en uitvoering

Een PPS-contract dat goed is opgesteld, geeft de juiste prikkels aan zowel de publieke als de private partner. Het laat toe dat de private ondernemer value-for-money creëert, terwijl het openbare bestuur het maatschappelijke rendement maximaliseert. Zoals reeds eerder vermeld zou de toewijzing van projectrisico's de private investeerder moeten motiveren om zijn resultaat in elke fase te verbeteren. Deze prikkels komen van het betalingsmechanisme dat de private partner stimuleert om de kosten te minimaliseren, rekening te houden met de gebruikskwaliteit, vertragingen in de bouw te vermijden, en voor voldoende onderhoud voorzien. Ook het gegeven dat PPS (in DBFO-vorm) typisch een lange termijn overeenkomst is, geeft een prikkel tot een duurzaam projectontwerp en uitvoering. Belangrijk is dat ook de beleidsdoelstellingen van het openbare bestuur via deze prestatieprikkels bereikt worden. Bij de meeste

PPS-projecten zal volledige betaling aan de private sector enkel plaatsvinden indien er aan de vooraf gestelde norm van kwaliteit (kwaliteitsrisico) en termijn (termijnrisico) voldaan is. Hierbij geldt dus het principe: ‘geen prestatie, geen vergoeding’. Toch is het niet zinnig de volledige beschikbaarheidsvergoeding op te schorten bij het niet behalen van een bepaalde norm. Er bestaat dan immers het risico dat de leverancier hierdoor geen enkel initiatief meer neemt om zijn prestatie te verbeteren zodra hij één negatieve beoordeling heeft gekregen.

2.2.2.6 Het creëren van een imago

Door associatie met commerciële activiteiten kan men een imagoverbetering van het publiek gefinancierde aanbod realiseren. Anderzijds zal een slecht beleid van de private partner ook negatief afstralen op de publieke partner.

2.2.3 Maatschappelijke Meerwaarde

Hier wordt de vraag gesteld of de PPS ten opzichte van de publieke variant een gunstiger of een minder gunstig resultaat levert op het vlak van de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het project. Men maakt in dit verband een onderscheid tussen officiële doelen en daadwerkelijke doelen. De officiële doelen zal men terugvinden in officiële beleidsstukken, terwijl de daadwerkelijke doelen vaak met moeite uit het concrete beleid kunnen opgemaakt worden. Een eerste punt staat in het teken van een op haar kerntaken gefocuste overheid. In punt twee wordt kort de reden van de hogere realisatiesnelheid van infrastructuur uitgewerkt. Innovatie zal via PPS binnen de publieke sector worden geïntroduceerd en zal behandeld worden in 2.2.3.3. Tenslotte wordt de intentie tot het behalen van meerwaarde door middel van het toevoegen van een hoger commercieel rendement, kritisch besproken.

2.2.3.1 Focus op kerntaak en het versterken van het publiek management

Voor het welslagen van een PPS-project is een goede rolverdeling noodzakelijk. Het openbare bestuur zal hier de regiefunctie op zich nemen. In een typische PPS-constructie (DBFO) zal het openbare bestuur namelijk een dienst afnemen in plaats van een product of infrastructuur. Hij levert bijvoorbeeld de beschikbaarheid over een zwembad gedurende de duur van het contract. Het openbare bestuur wordt hierdoor gedwongen om vooraf goed na te denken over hoe het project moet functioneren,

vaak met behulp van gespecialiseerde externe adviseurs. Het is van groot belang dat de overheid resultaatgericht haar wensen kenbaar maakt. Het outputgerichte openbare bestuur richt zijn sturing en toezicht bijgevolg op de te behalen resultaten en niet op de processen van taakuitvoering. De kwaliteit van de dienst is met andere woorden belangrijker dan haar vormgeving. Als de dienst niet wordt geleverd (bijvoorbeeld te weinig uren voor schoolzwemmen beschikbaar), dan zal dit resulteren in een niet volledige betaling.

Dit alles past in het kader van een terugtrekkende overheid die zich op haar zogenaamde ‘kerntaken’ terugplooit. Op deze manier krijgt de private partner de ruimte om op een creatieve en soms innovatieve wijze zelf in te vullen hoe hij de gewenste resultaten wenst te behalen. Terwijl te strak gedefinieerde outputspecificaties de innovatiemogelijkheden negatief beïnvloeden, is deze vrijheid gegeven aan de private partner evenwel niet zonder gevaar op conflicten tussen het algemeen en particulier belang. De overheid geeft door middel van PPS een deel van haar beslissingsmacht uit handen voor mogelijks belangrijke projecten in de samenleving. De les die het Nederlandse kenniscentrum PPS hieruit trekt, is dat outputspecificatie van het openbare bestuur een belangrijke factor kan zijn, maar zeker geen wondermiddel is.

2.2.3.2 Hogere realisatiesnelheid van de infrastructuur

Zoals al eerder vermeld zal bij de meeste PPS-projecten slechts een volledige betaling plaatsvinden indien aan de vereiste diensten voldaan is. De toewijzing van het bouwrisico aan de private sector, gecombineerd met vergoedingen voor de aanwezigheid van een dienst, zorgen voor een sterkere prikkel voor de private sector om kapitaalprojecten op tijd en binnen het budget te realiseren. Nadeel is wel dat, door het zeer intensieve karakter van het onderhandelingsproces, deze fase van het PPS-project allerminst zal bijdragen tot deze hogere realisatiesnelheid.

2.2.3.3 Innovatie

Via PPS-structuren wordt onder meer getracht om de innovatie en creativiteit inzake managementtechnieken en productiemethoden vanuit de private sector binnen de publieke sector te introduceren. Deze ‘ondernemende drive’ van private partijen kan, in combinatie met de publieke overheid, leiden tot een belangrijke reductie van de projectrisico’s. Vaak slaagt de creatieve inbreng van de privé erin ‘verborgen’ activa

ten gelde te maken. Deze activa, aanvankelijk verborgen, zijn bijvoorbeeld een tweede toepassingsmogelijkheid voor sportinfrastructuur, het gebruik van daken van sportcentra om zonnewarmte op te slaan, enz. Het is duidelijk dat deze innovativiteit hand in hand gaat met de bovenvermelde ‘economies of scope’. Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijke innovativiteit is het bestaan van voldoende competitie langs de aanbodzijde. Het gevaar bestaat immers dat er, bijvoorbeeld omwille van de omvang van het project, te weinig potentiële bidders voor het PPS-project zijn. Wanneer er voldoende competitie in de gunningsfase bestaat dan kan men bij de selectie van de private partner rekening houden met zijn innovativiteit. Deze introductie van innovativiteit en creativiteit binnen de publieke sector dient evenwel op een verantwoorde wijze te gebeuren. Men kan zich namelijk afvragen of dit soort creativiteit ook een hogere ‘sociale’ meerwaarde meebrengt en of het niet teveel consequenties heeft voor het projectopzet. In bepaalde gevallen heeft deze extra creativiteit namelijk voor extra problemen gezorgd (zie bijvoorbeeld de Britse spoorwegen).

2.2.3.4 Investerings in infrastructuur

Economische groei is sterk afhankelijk van de ontwikkeling en versterking van infrastructuur. PPS kan hier positief toe bijdragen. Vaak wordt er in het PPS-contract ook een jaarlijks onderhoudsbedrag voorzien. Hierdoor zal het gebouw na afloop van het contract nog steeds in goede staat verkeren. Wel moet men er rekening mee houden dat een groot deel van de infrastructuurwerken zich omwille van de beperkte omvang, niet leent tot PPS.

2.2.3.5 Een hoger commercieel rendement toevoegen

De private sector kan, met haar specifieke deskundigheid en expertise, een brede waaier aan activiteiten aanbieden die een verhoogd commercieel rendement tot gevolg hebben. Het is evenwel zeer verbazend dat dit door de Europese Commissie (2003) als een intentie van een publieke overheid wordt aanzien. Zij argumenteren echter dat enkel voldoende concurrentie op de interne markt, het aanbidders kan dwingen tot het leveren van betere prestaties. Slechts onder concurrentiedruk kan namelijk de beste prijs-kwaliteitverhouding bekomen worden. Dit zou dan de consument ten goede moeten komen. Het is wel duidelijk dat de voornaamste spanningen in een PPS zich situeren rond de vraag hoe om te gaan met onrendabele projectdelen en de rol van de

winstmaximaliserende private partner hierin. Het bedrijfsleven zal namelijk prioriteit geven aan projecten die een hoog financiële rendement opleveren. Projecten met een hoog maatschappelijk rendement zullen zo onvoldoende weerspiegeld worden in hun aanwezigheid. Om deze problemen zoveel mogelijk te vermijden is het aangewezen deze punten, in de mate van het mogelijke, zorgvuldig te formaliseren via contracten.

Hoofdstuk III: Besluit

PPS is een concept waarbij overheid en privé-partners geïntegreerd samenwerken in de verwezenlijking van een project. Het behouden van de eigen identiteit en van de eigen verantwoordelijkheden staan hierbij voorop: taken en risico's moeten in volle transparantie verdeeld worden. Het samenwerkingsverband is gebaseerd op een lange termijnvisie van wederzijds vertrouwen en respect. Specifieke capaciteiten en knowhow moeten optimaal geïntegreerd worden. Dit samenwerkingsconcept vereist een outputgerichte overheid en behelst in haar ruimste PPS-vorm zowel het ontwerp, de bouw, het onderhoud, de exploitatie en de financiering van het project.

Aangezien PPS geen rechtsfiguur is en, afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, een verschillend uitzicht kan hebben, is het onmogelijk om een limitatieve opsomming te geven van alle verschijningsvormen van PPS. Men kan wel voor elk PPS-project nagaan in hoeverre de basiskenmerken aanwezig zijn en zo spreken van projecten met een hoog of laag PPS-gehalte. De rechtsonzekerheid is een hinderpaal in de ontwikkeling van PPS. De rechtsleer hanteert heel vage, onzekere begrippen waardoor zij niet voldoen aan de rechtszekerheid die de partijen nodig hebben om met elkaar in zee te gaan. Europa kondigt nieuwe richtlijnen inzake PPS en men verwacht deze nieuwe richtlijnen te implementeren. Hierbij moet men erover waken dat het evenwicht tussen de maatschappelijke belangen en de anderzijds zuiver commerciële belangen worden behouden. De overheden moeten tevens de transparantie en de concurrentie waarborgen voor ieder PPS-project afzonderlijk.

PPS kent haar oorsprong gedeeltelijk in de financiële tekorten van de publieke sector. We hebben echter vastgesteld dat nooit voor PPS mag gekozen worden louter op basis van financieringsoverwegingen. Dit hypothekeert op voorhand de slaagkansen van de samenwerking door de te grote afhankelijkheid van de private partner en de te éénzijdige en daardoor beperkte benadering van het project. De mix van rendabele en onrendabele projectonderdelen zal bijgevolg tegemoet moeten komen aan bepaalde ambities van de private partner zonder de onrendabele projectonderdelen te verwaarlozen.

De doelstelling van PPS is het realiseren van financiële-, exploitatie- en maatschappelijke meerwaarden, voor zowel de publieke als de private partner. Hoewel er voordelen kunnen bestaan en kunnen gerealiseerd worden, mag PPS niet voorgesteld worden als de mirakeloplossing en evenmin als een snelle oplossing om de infrastructuurproblemen of dienstverleningsproblemen op te lossen. PPS moet beschouwd worden als een optie tussen een waaier van alternatieven. PPS is geen doel op zich. Het kan immers kan enkel daar worden gebruikt waar het meerwaarde kan verzilveren. Bij de afbakening van de grenzen van het project -de scope- moet de overheid de grenzen optimaal vaststellen. PPS vereist een minimale omvang, maar er is een reëel gevaar dat men het commerciële aspect te groots inziet. Het hoeft in deze context niet te verwonderen dat de expansie van PPS door private ondernemingen hard wordt aangemoedigd. Dit is namelijk een nieuwe markt waar men overheidsgaranties kan krijgen voor 'return on investment'.

Vanuit deze literatuurstudie kunnen we reeds besluiten dat PPS, in bepaalde gevallen, een zinvolle gedachte kan zijn. Verderop zullen we zien dat de praktijk zoals zo vaak weerbarstig kan zijn.

DEEL II: DE SPORTSECTOR

Hoofdstuk 0: Inleiding

De impact van sport op de samenleving neemt alsmaar toe. Het besef groeit dat sport tot een industrie geëvolueerd is die zich zowel over de publieke, de vrijwilligers als de commerciële sector uitstrekt. Bijgevolg moet ervoor gezorgd worden dat de sportsector zich op een positieve wijze verder kan ontwikkelen. Om dit in Vlaanderen op een efficiënte manier te kunnen realiseren, is er nood aan een gestructureerd beleid binnen de Vlaamse overheid.

Vooraleer we de overheidsrol in de sportsector kunnen bestuderen, moeten we ons eerst en vooral een duidelijk beeld van de situatie in Vlaanderen kunnen vormen. Daarom zullen we in het eerste hoofdstuk duidelijk maken wat we onder het begrip ‘sport’ verstaan. Het sportlandschap is de laatste decennia immers fel geëvolueerd. Ook de bijhorende functies van sport worden uitgewerkt. Het tweede hoofdstuk vatten we aan met de vraag of de overheid best zelf intervenueert in de sportsector of ze beter de vrije markt laat spelen. Vervolgens zullen we het huidige sportbeleid bespreken dat gevoerd wordt door de Vlaamse overheid. We gaan eveneens de opportuniteiten na van PPS binnen het sport-en recreatieaanbod. In een laatste hoofdstuk worden al de voorgaande bevindingen over de sportsector in een besluit samengevat.

Hoofdstuk 1: Omschrijving van de sportsector

Vooraleer we nader ingaan op de rol van de overheid en de ondernemingen in de sportsector, moeten we een duidelijk beeld hebben van het begrip ‘sport’. We zullen in dit eerste hoofdstuk de sportsector dan ook onder de loep nemen. Na het begrip sport te hebben uitgewerkt in een eerste paragraaf, zullen we een uitgebreid aantal maatschappelijke, economische en politieke functies van sport beschrijven.

1.1 Het begrip ‘sport’

Het begrip ‘sport’ heeft reeds een lange evolutie doorlopen. Een 30-tal jaar geleden werd ‘sport’ nauwkeurig en duidelijk omschreven: Sport stond hoofdzakelijk in het

teken van competitie, het had te maken met wedstrijdssport en werd bedreven in clubverband (Scheerder, 2004). De laatste decennia vindt er een evolutie plaats waarbij sport meer en meer vervlochten raakt in het sociaal en economisch leven. Deze ontwikkeling wordt omschreven als de ‘versporting’ van de samenleving of ook wel de vermaatschappelijking van sport (Crum 1991). Sport is met andere woorden van iedereen en alledaags geworden.

Maatschappelijke evoluties beïnvloeden het sportgebeuren, waardoor geen ‘statische’ afbakening van het begrip meer mogelijk is. Het feit dat de sport evolueert, dat zich telkens nieuwe sportieve activiteiten en beoefeningvormen aandienen, maakt ‘dat wat sport is’ aan verandering onderhevig is (Vanreusel en Scheerder, 2000). De versporting van de samenleving verplicht ons bijgevolg om de sport op te delen in verschillende sectoren. Er is een hybride mozaïek van sport- en bewegingsvormen ontstaan: we spreken over topsport, wedstrijdssport, recreatiesport, fitnesssport, avontuursport, pleziërsport en cosmetische sport (Crum, 1992). Deze leggen verschillende accenten in de motieven van sportbeoefening. In het kader van deze thesis wordt enkel onderscheid gemaakt tussen recreatieve (actieve) sportbeoefening en professionele (passieve) sport. Scheerder (2004) omschrijft de recreatieve sportbeoefening als volgt:

“De actieve deelname door een breed publiek aan bewegingsactiviteiten met een sportief karakter beoefend in de vrije tijd, in een sportieve vrijetijdscontext en zonder een louter utilitair karakter.”

Bij een correcte interpretatie van volgende definitie wordt ‘te voet naar de les gaan’ bijgevolg niet als sport aanzien, ‘een duik in een subtropisch zwembad’ wél. Professionele topsport en recreatieve sport zijn minder met elkaar verbonden dan vaak wordt aangenomen. Recreatiesport staat gelijk met waarden als gezondheid, welzijn en fair-play. Professionele of topsport daarentegen met economie en ongezondheid. De ultieme drijfveer is te winnen en dit doet de sporter onder meer naar middelen grijpen die de gezondheid kunnen schaden (Allison, 2005). Professionele sportbeoefening verhoogt met andere woorden niet (meer) het welzijn, maar wel de welvaart. Teddy Roosevelt formuleerde het in 1905 reeds als volgt:

“When Money comes in at the gate, sport flies out of the window”.

Meer dan de helft van de bevolking is bereid geld te spenderen om op een passieve manier aan sport te kunnen doen door het volgen van professionele sportbeoefening (Késenne et al., 1998). Indien we naar de private uitgaven van passieve sportbeoefening kijken, zien we evenwel dat deze cijfers 6 maal zo laag liggen als de uitgaven voor actieve sportbeoefening. Tenzij expliciet anders vermeld, zal ik in het verdere verloop van mijn thesis mij steeds richten tot de recreatiesport. De belangstelling voor recreatiesport is, in tegenstelling tot sociologen, bij economen zeer gering en is het nog niet tot een expliciet onderzoeksdomein uitgegroeid.

In het licht van de ruime omschrijving van het begrip 'sport', is het evident dat er raakvlakken zijn met andere beleidsdomeinen zoals mobiliteit, onderwijs, welzijn, volksgezondheid, inburgering en jeugd. Dit wordt duidelijk in de volgende paragraaf waar sport niet enkel wordt besproken als een doel op zich, maar als een middel om brede maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

1.2 Functies van sport

Sport heeft een aantal maatschappelijke functies te vervullen. Meer bepaald kan het een positieve invloed hebben op de lichamelijke en mentale gezondheid en het sociale welzijn. Ook economisch en politiek kan ze impact hebben.

Sportparticipatie heeft over het algemeen een positieve werking op het fysieke functioneren. In onze huidige Westerse samenleving is er een steeds groter wordende groep laag actief tot sedentair (Margets et al., (1999). Deze fysieke inactiviteit wordt beschouwd als een risicofactor voor cardiovasculaire aandoeningen, net zoals dit het geval is voor obesitas, hoge bloeddruk- en hoge cholesterolwaarden (Center for Disease Control, 1996). De medische kost te wijten aan fysieke inactiviteit werd in Vlaanderen nog niet berekend. In Nederland zou voldoende beweging jaarlijks een besparing van ruim 660 miljoen euro kunnen opleveren op het gezondheidsbudget (Hildebrandt et al., 2004). Sport moet bijgevolg erkend en gestimuleerd worden als een vorm van preventieve geneeskunde. De opkomst van nieuwe beroepen als wellnesscoaches, naast een synergetische samenwerking tussen kinesisten, dokters, psychologen, diëtisten en licentiaten en regenten lichamelijke opvoeding, zijn hier wellicht niet vreemd aan (Kimpfen, 2004).

Sport- en recreatie kunnen ook een positieve werking hebben op de mentale gezondheid. Voor het zelfbeeld, zelfvertrouwen, zelfbewustzijn, discipline en motivatie kan sport een versterkende werking betekenen. Positieve neveneffecten zoals het terugdringen van stress, depressies en spanningen, hebben ook buiten de sport hun waarde. Sport wordt door veel mensen dan ook gezien als een ideale uitlaatklep.

Een andere maatschappelijke functie is de verhoging van het sociale welzijn. Dit kan, in het licht van de sportactiviteit als een ideale ontmoetingsplaats, verklaard worden door een intensere interactie, socialisatie en integratie (Maes, 2003). Het is met andere woorden een hulpmiddel tegen de 'verzuring' van de maatschappij. De verhoging van de sociale controle, kan ook een positief effect teweegbrengen op gebied van jeugdcriminaliteit (Gratton en Taylor, 1992). Toch moet er voorzichtig omgegaan worden met deze uitspraken. Deze zijn namelijk vooral gebaseerd op theoretische inzichten en denkkaders. Empirische evidentie ontbreekt, zeker in Vlaanderen, vooralsnog.

Allerhande cijfergegevens geven de economische relevantie van sport weer. De totale sportbesteding van de Vlaamse gezinnen bedraagt meer dan 3 percent van alle consumptie- en investeringsbestedingen (Késenne et al., 1998). Hierbij besteedt de gemiddelde Vlaming steeds meer geld aan sport en heeft hij of zij, in reële termen, steeds minder het geld van de overheid nodig voor zijn sportactiviteiten. De vraag of overheidsgeld voor de sport überhaupt nog wel nodig is, wordt in de volgende paragraaf behandeld. De 23.861 Vlaamse sportclubs met een economische impact van 117,529 miljoen euro, tellen anno 2006 ongeveer 1,4 miljoen leden (Van Lierde en Willems, 2006). In de Vlaamse sportclubs zijn er ongeveer 30.000 bezoldigde werknemers actief (Taks, 2000). Verder gaf de lokale sportsector in 2006 werk aan 4.290 personen (administratief en technisch personeel, sportfunctionarissen) (Van Poppel, 2006). De sportactiviteit in het algemeen in Vlaanderen brengt een tewerkstelling van ongeveer 70.000 voltijdsequivalente arbeidsplaatsen met zich mee (kleding, bouw, horeca, overheid, sportclubs, bank- en verzekeringssector en het onderwijs) (Késenne et al., 1998). Steden willen zich vervolgens ook profileren naar de buitenwereld door middel van sport. Naambekendheid verwerven, imago

verbeteren, investeerders aantrekken, toerisme aanzwengelen en economische ontwikkeling in achtergestelde buurten stimuleren zijn hiertoe de belangrijkste drijfveren.⁴ Toch is men na decennia van onderzoek (vooral in de V.S.) tot het unanieme besluit gekomen dat er geen relatie tussen economische ontwikkeling en sport bestaat (Noll en Zimbalist, 1997). Lokaal kunnen sportfaciliteiten, indien gekoppeld met andere vormen van recreatie wel voor een herallocatie zorgen van economische activiteit. Op regionaal of nationaal niveau daarentegen hebben publieke investeringen in sport vaak zelfs een negatieve impact op de economie.

Ten slotte kan sport een rol spelen op het politieke toneel. Sport kan een gevoel van nationale verbondenheid en trots teweegbrengen. Zo gaf de halve finale van het WK voetbal in Mexico, België niet enkel een boost in nationale uitstraling, maar ook een gevoel van samenhang en éénheid. In het verleden is al meerdere malen gebleken dat sport ook een diplomatieke functie kan vervullen. Sport kan hier dienen als een opstap naar een betere of hervatting van de samenwerking tussen naties.

De hierboven beschreven maatschappelijke functies benadrukken het belang van sport voor de huidige samenleving. Deze hoeven dan ook niet te conflicteren met de algemene conclusie onder economen dat sport geen observeerbaar effect heeft op de totale welvaart. Deze maatschappelijke functies zijn ook onderling met elkaar verweven. Zo zal men in een samenleving met een sterk ontwikkeld sociaal leven, bijvoorbeeld meer vertrouwen in elkaar en in de overheid hebben (Putnam, 2000). Investeren in de sport is met andere woorden investeren in de leefbaarheid van de samenleving. Sport moet gezien worden als een sociaal burgerrecht voor iedereen (Council of Europe, 1975). We moeten evenwel erkennen dat sport niet noodzakelijkerwijs hetzelfde belang heeft voor iedereen. Niettegenstaande de ontegensprekelijke aanwezigheid van belangrijke maatschappelijke functies, betekent sport voor de ene nog altijd een noodzakelijk kwaad, voor de andere is het leven zonder sport zinloos. Of het voorkomen en terugdringen van deze dure maatschappelijke problemen een reden is voor de overheid om een vooraanstaande rol op te eisen in de sportsector, zullen we in de volgende paragraaf behandelen.

Hoofdstuk II: Rol van de overheid in het recreatieve sportbeleid

In de voorgaande paragraaf hebben we de hoge maatschappelijke relevantie van recreatieve sportbeoefening kunnen vaststellen. Sommige economische systemen zijn meer geschikt dan andere om sport te stimuleren en aan te bieden. We zullen in de eerste paragraaf onderzoeken of het vrije marktsysteem voldoende kansen biedt voor de sporter en dus ongebreideld kan toegepast worden in de sector van de recreatieve sportbeoefening. In een tweede paragraaf behandelen we het huidige sportbeleid. We onderzoeken niet enkel hoe de overheid in de praktijk handelt, maar ook hoe de overheid economisch en maatschappelijk gezien, effectiever en efficiënter kan optreden. We behandelen het aanbod- en prijsbeleid en wegen deze tegenover elkaar af. In een laatste paragraaf gaan we dan de opportuniteiten van PPS binnen het sport- en recreatieaanbod na.

We blijven hierbij een duidelijk onderscheid maken tussen de actieve recreatieve sportbeoefening en de passieve professionele sportbeoefening. De redenen voor overheidsinterventie tussen deze twee ‘vormen’ van sport zijn namelijk zeer verschillend. Zo was nationale defensie, ter illustratie, de historische reden (tijdens de Griekse en Romeinse oudheid) om actieve sportbeoefening te stimuleren. Het leger had immers nood aan fysiek sterk ontwikkelde individuen.

2.1 Legitimatie overheidsingrijpen in de recreatieve (actieve) sportbeoefening

Het al dan niet toepassen van het vrije marktsysteem valt samen met de liberaal geïnspireerde vraag in hoeverre individueel relevante basiswaarden als lichamelijke integriteit, vrijheid, eerlijke behandeling, persoonlijke levensomstandigheden en welvaart door de overheid beïnvloed worden (Moesen et al., 2006). Cru gesteld heeft geen enkele burger nood aan een overheid die beslist wat zij met hun sportieve vrije tijd moeten en kunnen aanvangen? Toch hoeft overheidsinterventie in de recreatieve sportsector niet te betekenen dat de keuzemogelijkheid van het individu zou verdwijnen. De overheid probeert sport als een fundamenteel recht op de voorgrond te

plaatsen. We zullen dus eveneens de plaats van het ‘Sport voor Allen’ idee nagaan in het economische systeem.

Indien de overheid beslist actieve sportbeoefening te subsidiëren, betekent dit natuurlijk dat ze dit minder zal kunnen besteden aan andere sectoren. Indien we argumenteren dat de overheid geld moet investeren in de sportsector, moeten we bijgevolg eveneens duidelijk maken waarom het belastingsgeld ook besteed kan worden aan sportieve activiteit in plaats van bijvoorbeeld alles aan gezondheidszorg, onderwijs of militaire uitrusting te besteden. Men moet met andere woorden de opportuniteitskosten in rekening brengen. Heeft het bijvoorbeeld zin sterk verlieslatende publieke sportinfrastructuur financieel te blijven ondersteunen? Deze in vraagstelling van overheidsinterventie is een behoorlijk uitdagende stelling.

2.1.1 Het vrije marktmodel

Het vrije marktmodel stelt dat ondernemingen, ondernemend in de vrije markt, efficiënter zijn in het aanbieden van goederen en diensten dan de overheid (Schiller, 1989). Volgens dit model wordt de individuele consument volledig vrij gelaten hoe hij zijn budget het best kan besteden. De onderneming volgt de verlangens van het in marktsegmenten opgedeelde individu en moet hem overtuigen van de kwaliteit van zijn product. Dit alles steunt op het inzicht dat elke onderneming zijn winst wil maximaliseren (de theorie van de onderneming) (Hirsey en Pappas, 1995). Wil men overleven op deze concurrentiele markt, dan moeten producten tevens op een kostefficiënte wijze aangeboden worden. De stelling dat we deze concurrentie, met haar voor- en nadelen, zouden uitschakelen indien we de sportsector subsidiëren, klopt evenwel niet. Er is geen reden om aan te nemen dat de concurrentie in een politieke context minder speelt dan de concurrentie binnen de economische markt (De Grauwe, 1988).

De meest geciteerde econoom omtrent deze materie is ongetwijfeld Adam Smith (1723-1790). Hij ging er van uit dat een onzichtbare hand in een marktsysteem ervoor zorgt dat, hoewel iedereen zijn eigenbelang nastreeft, dit uiteindelijk toch het algemene welzijn ten goede komt. Dit werd theoretisch onderbouwd en leidde tot het eerste welvaartstheorema (bijvoorbeeld Mas-Colell et al., 1995):

“Wanneer in een markt van perfecte concurrentie de prijsvorming vrij wordt gelaten, leidt de evenwichtsprijs die tot stand komt tot een pareto-efficiënte situatie.”

Een pareto- of sociaal optimum ontstaat indien de welvaart van geen enkele marktpartij kan verbeterd worden, zonder dat er een andere onder leidt. Deze stelling kan de taakstelling van de overheid in de recreatieve sportbeoefening in sterke mate beïnvloeden. Als de markt effectief zo goed presteert, waarom is de overheid dan al sinds jaar en dag een belangrijke aanbieder van sport- en recreatiediensten? Deze ‘marktversturende’ overheidsingrepen vereisen een duidelijke verantwoording (Walsh, 1986, p.80):

“A public recreation program can increase the welfare of society if the resources given up by the private sector (via taxes, opportunity costs) are used to produce greater benefits than they would produce in the absence of the government programs.”

2.1.2 Marktimperfecties

De markt blijkt niet alle allocatieproblemen op de best mogelijke manier op te lossen. Men spreekt over marktfalingen. In de praktijk is perfecte concurrentie immers slechts een utopie. Er zullen zich marktimperfecties voordoen waardoor een pareto-efficiënte situatie niet bereikt kan worden. De volgende paragraaf behandelt de belangrijkste marktfalingen die zich kunnen voordoen in de recreatieve sportsector: publieke goederen, verdienstengoederen, externe effecten en dalende gemiddelde kosten.

2.1.2.1 Publieke Goederen

Een eerste bron van marktfalingen ontstaat doordat sommige goederen en diensten niet makkelijk geïndividualiseerd kunnen worden. Men noemt deze goederen publieke- of collectieve goederen. Twee zaken onderscheiden hun van private goederen, meer bepaald ‘niet uitsluitbaarheid’ en ‘niet rivaliteit in de consumptie’. Niemand kan met andere woorden van de consumptie uitgesloten worden éénmaal het goed wordt aangeboden en eens het er is, kunnen er velen tegelijk van genieten zonder elkaar te storen. Dit brengt evenwel het vrijbuitersprobleem met zich mee. Het aanbod van publieke goederen blijft hier onder het maatschappelijke optimum omdat de economische agenten een sterke neiging hebben om hun bereidheid tot betalen

verkeerd voor te stellen. Ze kunnen immers niet van consumptie uitgesloten worden en willen er achteraf ‘gratis’ van genieten. Eigenbelang botst hier duidelijk met collectief belang.

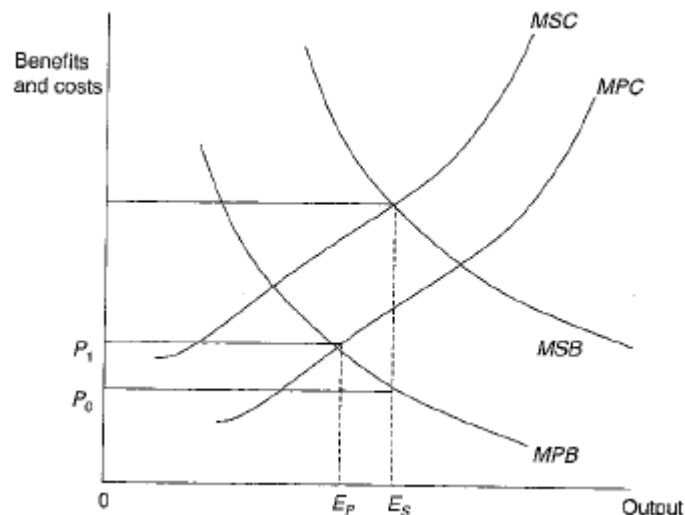
Bij actieve recreatieve sportbeoefening kan men niet, zoals in het geval van milieu, orde en veiligheid, spreken van een zuiver publiek goed. Over het algemeen zijn de economen van mening dat dit quasi-collectieve goederen zijn. Het is dikwijls moeilijk een scheidingslijn te trekken tussen private en collectieve goederen. Men spreekt ook wel van een schemergebied waar beide kenmerken door elkaar kunnen vloeien. Neem het voorbeeld van een duik in het zwembad. Op het eerste zicht is dit eerder een privaat goed. Er is namelijk zowel sprake van een zekere vorm van rivaliteit als uitsluitbaarheid. Degene die niet zwemt, heeft op het eerste zicht ook geen baten bij het bestaan van publieke zwembadinfrastructuur, en betaalt vanzelfsprekend ook niet voor een toegangkaartje (uitsluitingbeginsel). Door de congestie, die bijvoorbeeld op een drukke zaterdagvoormiddag kan ontstaan, is er eveneens kans op rivaliteit in de consumptie. Ook al heeft deze zwembeurt wel semi-collectieve trekjes onder de vorm van externe effecten die we later zullen behandelen, is dit in wezen geen voldoende argument om over een collectief goed te spreken en bijgevolg subsidiëring voldoende te verantwoorden.

2.1.2.2 Verdienstengoederen

De waarde van producten en diensten wordt bepaald door de bereidheid van mensen om een deel van hun inkomen af te staan om deze goederen en diensten te verwerven. In deze economische visie hebben goederen en diensten, hoeveel moeite en energie de productie ervan dan ook gekost heeft, geen intrinsieke waarde tenzij consumenten er een intrinsieke waarde in vinden. Er bestaan ook goederen en diensten die meer waarde opleveren dan het individu zich realiseert, verdienstengoederen genaamd. Het individu brengt dus zelf bepaalde aspecten niet in rekening waardoor hij verkeerde individuele voorkeuren zal hebben. De overheid, die in zijn ideaalvisie over superieure informatie beschikt over wat goed is voor de mensen, zal paternalistisch optreden (Besley, 1988).

Brits onderzoek wees uit dat 80 percent van de bevolking zich bewust is dat sport belangrijk is voor de gezondheid (The sport Council and the Health education

Authority, 1992). Toch doen de meeste sportbeoefenaars louter aan sport om zich te ontspannen. Deze wil om zich te ontspannen, resulteert echter niet in voldoende sportactiviteit. Het onderzoek toonde namelijk aan dat de meerderheid hiervan onterecht dacht dat ze ook zelf actief genoeg waren om hun gezondheid op peil te houden. Sport is bijgevolg een verdienstengoed.



Figuur 1: Kosten en baten van sportparticipatie (Sandy R., Sloane P.J., Rosentraub, M.S. (2004). *Economics of sport*. Palgrave Macmillan. p. 290)

Deze figuur toont ons de verhouding tussen de sociale en private kosten en baten. We stellen vast dat het private evenwicht E_p links van het sociale evenwicht E_s ligt. De consument schat de waarde van sportbeoefening verkeert in en zal bijgevolg te weinig aan sport doen. Een mogelijkheid zou zijn, een subsidie ter waarde van $P_1 - P_0$ toe te kennen. Dit zou een stimulatie kunnen geven om precies de hoeveelheid sport te beoefenen die men in het sociale evenwicht zou bereiken. De marginale sociale baten (MSB) zouden dan nog steeds de marginale private baten (MPB) overstijgen, maar dit verschil zal nu even groot zijn dan dat tussen marginale sociale kosten (MSC) en marginale private kosten (MPC). Toch is dit niet noodzakelijk een argument voor subsidiëring van sportfaciliteiten. Men kan ook proberen individuen duidelijk te maken, bijvoorbeeld via promotiecampagnes, dat sport gezond is en bijgevolg zou zich dit extra voordeel kunnen realiseren.

2.1.2.3. Externe effecten

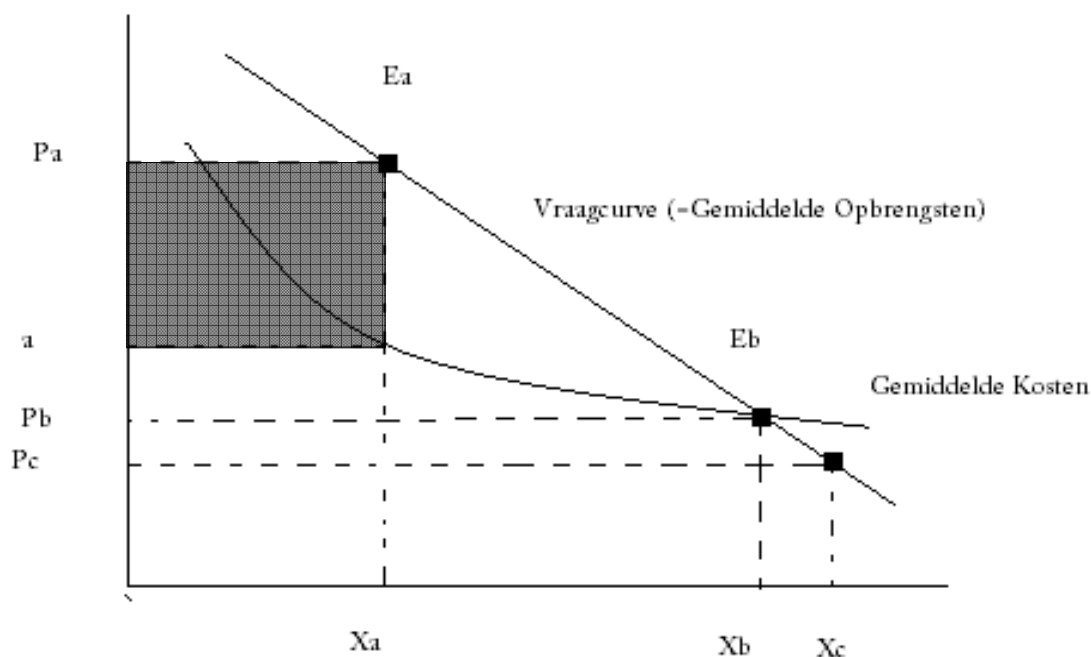
Een volgende vorm van marktfalingen die in de sport opduiken, zijn externaliteiten. Men bedoelt hiermee dat individuen die niet rechtstreeks bij de productie of

consumptie van een bepaald goed betrokken zijn, toch getroffen worden door de gevolgen ervan (Brickley et al., 1997). Om deze externe effecten in rekening te brengen, zal de overheid interveniëren ten bate van het maatschappelijke belang. Overheidsoptreden ten bate van het algemene belang is aangewezen indien de bevordering van maatschappelijke belangen te éézijdig wordt afgewenteld op bepaalde groepen burgers of indien de ongelijkheid in de samenleving te groot wordt (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000).

Waar spelen deze externaliteiten dan bij sport- en recreatie? Sommigen argumenteren bijvoorbeeld dat ze geen belasting willen betalen voor een zwembad, omdat ze niet zwemmen en bijgevolg ook geen baten hebben bij het bestaan van publieke zweminfrastructuur. Deze mensen houden enkel rekening met de particuliere baten en kosten van de goederen. De baat die dit oplevert voor de gemeenschap wordt echter niet, of slechts gedeeltelijk weergegeven in de prijs van het product. Dit is een voorbeeld van een positieve externaliteit, omdat de mensen aanzetten tot regelmatig sporten tot een reductie leidt in de ziekenzorgkosten, verlaging van misdaadcijfer en andere elementen van publieke goederen. Een Canadese studie becijferde bijvoorbeeld dat één uur sportbeoefening per dag op school op termijn een besparing op de ziektekosten oplevert van 1,8 miljard euro per jaar op een bevolking van 30 miljoen inwoners. Zelfs indien de baten hoofdzakelijk van private aard zijn, zijn er dus toch nog voldoende externaliteiten om subsidiëring van sport te legitimeren.

2.1.2.4. Dalende gemiddelde kosten

De recreatieve sportsector wordt over het algemeen gekenmerkt door 'monopolistische concurrentie'. Monopolistisch omdat elke uitbating van sportinfrastructuur uniek is qua ligging, ruimte, service, enzovoort. Het concurrentiële element betreft de aanwezigheid van gelijkaardige voorzieningen in de omgeving die ongeveer dezelfde sporten aanbieden en een bedreiging vormen indien de prijs te hoog wordt gezet. Concurrentie is dus een doelmatig instrument om lage prijzen voor de consument te garanderen. De overheid moet dan ook weerstaan aan de druk om deze concurrentie uit te schakelen. Ze moet de sportaanbieders eerder als complementen beschouwen, omdat een groter sportaanbod de waarschijnlijkheid dat de consument aan sport wil doen, verhoogt.



Figuur 2: Kostenstructuur van de uitbating van sportinfrastructuur. (Késenne, S. (2006). *De overheid en het sportbeleid*. Les Socio-economische aspecten van sport en recreatie aan de faculteit L.O. van de K.U.L.)

In figuur II zien we de karakteristieke kostenstructuur van de uitbating van sportinfrastructuur. Sportinfrastructuur wordt namelijk doorgaans gekenmerkt door dalende gemiddelde kosten, in plaats van een 'normaal' U-vormig kostenverloop. Dit is een gevolg van de, in verhouding, erg hoge vaste uitbatingkosten. Hoe meer zwemmers in een zwembad, hoe lager de kosten van een zwembeurt. In variabele kosten maakt het immers niet veel uit of het zwembad nu gebruikt wordt of niet. We onderzoeken nu, aan de hand van de figuur, de gevolgen voor de prijzen en de sportparticipatie bij zowel publieke als private uitbating. Let wel dat we in deze figuur er vanuit gaan dat de private en de publieke uitbating ceteris paribus dezelfde stimuli hebben om kostenbesparend te werken, promotie te maken, enzovoort. De winstmaximaliserende private onderneming zal X_a bezoekers lokken die bereid zijn P_a te betalen. In het optimum E_a zal het verschil tussen totale opbrengsten en totale kosten het grootst zijn. Men zal tevens een winst realiseren ter grootte van de rechthoek $P_a E_a X_a a$. Bij publieke uitbating daarentegen zal men proberen breakeven te werken. Het evenwicht bevindt zich bijgevolg in punt E_b waar de Gemiddelde kostencurve en de Vraagcurve elkaar snijden. Deze situatie is heel wat gunstiger, want de participatie ligt hoger en de prijs lager. Toch is ook dit punt welvaartseconomisch

gezien niet optimaal. Het pareto-efficiënte punt wordt bereikt in punt Ec waar marktprijs, marginale kost en marginale betalingsbereidheid gelijk zijn met X_c bezoekers tegen een prijs P_c . In dit punt is men echter verlieslatend omdat de gemiddelde opbrengsten (de Vraagcurve) lager zijn dan de gemiddelde kosten.

De overheid zal dus moeten subsidiëren om het sociale optimum te kunnen bereiken. Je zult hier een afweging moeten maken tussen de mate van subsidiëring en het verstorende effect van belastingen dat je hierdoor zal moeten heffen. De burger handelt bijgevolg rationeel indien hij, ter vergroting van zijn welvaart, meer collectieve goederen wilt. Hij is evenwel inconsistent als hij nadien een belastingsverhoging verwerpt (De Braekeleer, 1998). We kunnen concluderen dat dit argument, op zuiver welvaartseconomische basis, het meest sluitend is om subsidiëring van sportinfrastructuur te verantwoorden.

2.1.3 Besluit

Uit de bovenstaande argumentatie kunnen we concluderen dat een ongebreidelde toepassing van het marktmodel, een brede participatie van de bevolking aan het sportgebeuren niet kan garanderen. Er is inefficiëntie in de allocatie van sportgoederen en diensten doordat de markt faalt in het zorgen voor de juiste stimulering voor de producenten en/of consumenten. Overheidsinterventie kan hier een correctie brengen. Dit kan op vele manieren gebeuren. Ten eerste kan men goederen of diensten, buiten de markt om, zelf aanbieden. Ten tweede kan de overheid echter ook trachten de marktafwijkingen te corrigeren en het marktmechanisme aan te vullen en te verbeteren of te herstellen.

Men kan overheidsinterventie niet enkel beoordelen op basis van financieel rendement. Bij recreatieve sportbeoefening is het effect van de overheidsinvestering vaak niet of nauwelijks in geld uit te drukken. Het gaat over een maatschappelijk rendement, vaak onder de vorm van niet-beoogde effecten (externaliteiten). Neem bijvoorbeeld 'het goed in zijn vel voelen' door veel aan sport te doen. Het is onmogelijk om het financiële rendement hiervan te berekenen en dus zeer moeilijk te beoordelen of het al dan niet een verantwoorde investering is. De perceptie van dat algemeen belang hangt dan op zijn beurt weer samen met subjectieve waardeoordelen

van de overheid voor de effecten van sportbeoefening. Dit is wel onder de voorwaarde dat de overheid de effecten van sportbeoefening, die bevorderlijk zijn voor het algemeen belang, tot haar taken rekent en van mening is dat deze maatschappelijke belangen te éézijdig worden afgewenteld op bepaalde groepen burgers of de ongelijkheid in de samenleving te groot wordt.

Tegenstanders van overheidregulering argumenteren dat overheidsfaling uiteindelijk zwaarder kan doorwegen dan de maatregelen om marktfalingen tegen te gaan (Schiller, 1989). Overheidsregulering is vaak kostelijk en hoewel de intenties voor regulering goed zijn, is het resultaat soms negatief. Dit kan dan een negatief effect hebben op de sportconsument (Hirsey en Pappas, 1995). De overheid zal het marktfalen bijgevolg op een efficiënte wijze ongedaan moeten maken. Hoe de overheid de sportgoederen en diensten, die zowel collectieve als private baten hebben, in een consistent sportbeleid probeert te integreren, zullen we in het volgende deel bekijken.

2.2 Het huidige sportbeleid

2.2.1. Inleiding

Tot hiertoe hebben we op de eerste plaats aandacht besteed aan de theoretische omschrijving van het sportlandschap. In het vorige deel hebben we het principe van overheidsinterventie geformuleerd. De concrete uitwerking is vele moeilijker. In dit deel onderzoeken we daarom niet enkel hoe de overheid in de praktijk handelt, maar ook hoe de overheid economisch en maatschappelijk gezien, effectiever en efficiënter kan optreden. Hierbij doelen wij dan op de geboekte resultaten van het Vlaamse sportbeleid met betrekking tot de samenleving als geheel. Of zoals Levin (1975) het verwoordde:

“The purpose of evaluation research is to obtain information that might be used to choose among alternative policies of programs for achieving social objectives.”

Het overheidsbeleid is er in de eerste plaats om in de samenleving gedrag tot stand te brengen dat zonder dat beleid niet of in onvoldoende mate vertoond zou worden. De rol van de overheid is in discussie. Meer en meer wordt er, in plaats van een

directieve, gepleit voor een regisserende rol van de overheid. Hierbij treedt de overheid op als organisator (bijvoorbeeld visieontwikkeling op basis van een behoefteonderzoek), regelgever en controleur van gesubsidieerde projecten en of subsidies. Dit naar analogie met de scheidsrechter in het voetbal.⁵

Het huidige sportbeleid is gebaseerd op de beleidsnota sport 2005-2009 opgesteld door huidig Minister van sport Bert Anciaux. De Vlaamse regering omschrijft haar missie als volgt:

“Een Vlaams (tweesporen) sportbeleid voeren om enerzijds het sportklimaat in Vlaanderen te optimaliseren, en zoveel mogelijk mensen zo regelmatig mogelijk te laten bewegen en sporten in kwaliteitsvolle omstandigheden en om anderzijds de bijzonder getalenteerde sporters optimale ontplooiingsmogelijkheden te bieden om topsportprestaties te leveren op Europees en wereldniveau en dit met de uitdrukkelijke vrijwaring van de integriteit van de sport.”

De beleidsnota bevat een complex geheel van strategische doelstellingen, geëxtraheerd uit haar missie. Men poogt deze duidelijk en nauwkeurig te beschrijven door ze te vertalen in 108 operationele doelstellingen. De voornaamste pijlers hierin zijn het infrastructuurbeleid, sportpromotie, kadervorming, subsidiëring sportfederaties, sportclubs en topsportbeleid.

Het ‘Sport voor Allen’ idee wordt al sinds jaar en dag als hét expliciete objectief van het Vlaamse sportbeleid gezien. De voorbije decennia van het Vlaamse sportbeleid werden dan ook gekenmerkt door grootschalige sportpromotiecampagnes met de nadruk op de kwantiteit van de sportparticipatie. Dit had de democratisering van sport tot gevolg. Toch hebben vooral de sociaal zwakkere segmenten nog steeds niet voldoende toegang tot sportactiviteiten. Dit noemt men het Matheuseffect: individuen in hogere inkomensklassen zijn meestal beter geïnformeerd over de maatschappelijke diensten die de overheid aanbiedt, en profiteren hiervan het meest. Andere oorzaken zijn de afwezigheid van aangepaste sportinfrastructuur, een mobiliteitsprobleem, tijdsgebrek en een geldprobleem. Een gedifferentieerd en doelgroepgeoriënteerd sportaanbod en –beleid is noodzakelijk gegeven het gediversifieerd sportlandschap

⁵ Volgens De Grauwe (1988) stelt zich het probleem dat de overheid een ‘scheidsrechter’ is geworden die voortdurend zelf meespeelt

(verschillen in socio-economische, geografische, sportgerelateerde en psychografische kenmerken van de (niet-) deelnemers).

Het laatste decennium is het 'Sport voor Allen' beleid echter uitgebreid met een focus op kwaliteitsbevordering in de sport. Zo kan kwantiteit alleen nog moeilijk aanvaard worden als enige basis voor subsidiëring.

In de huidige regeerperiode (2006) wordt zes percent van alle sportclubinkomsten gegenereerd via overheidssubsidiëring. De Vlaamse gemeenten kennen in totaal 7 051 000 euro directe subsidies aan de sportclubs toe, het gratis of tegen gereduceerd tarief ter beschikking stellen van sportinfrastructuur buiten beschouwing gelaten. 73 percent van de gemeenten geeft namelijk een reductie bij gebruik van de gemeenschappelijke sportinfrastructuur. Het aandeel van sport in de Vlaamse begroting van de vorige regeerperiode bedroeg 0,4 percent (Van Lierde en Willems, 2006).

In wat volgt bekijken we hoe de overheid het best de sportbeoefening kan stimuleren, zowel kwantitatief als kwalitatief. Men kan een opdeling maken in sportinterventie via een prijseffect of een aanbodeffect.

2.2.2 Prijsbeleid

Vlaanderen is vastgegroeid aan het idee dat sport zo goedkoop mogelijk of zelfs gratis moet zijn. Dit heeft democratisering en laagdrempeligheid van sportbeoefening in de hand gewerkt. Het is duidelijk dat sport zwaar onder de prijs wordt aangeboden indien men nagaat wat de sporter krijgt voor een jaarlidmaatschap en die kosten afzet tegen andere producten. Het gevolg is echter dat de overheid sterk verlieslatende sportcentra, zwaar moet subsidiëren.

2.2.2.1 Probleemstelling

De Vlaming moet bewust gemaakt worden van het belang van kwaliteit van sport en hij dient de waarde van sport meer te waarderen (Anciaux, 2004). Er zijn immers ook nadelen verbonden aan het (te) goedkoop aanbieden van sport. Meer zelfs, het huidige beleid van algemene producentensubsidies, om zo de aangeboden sportproducten tegen een lage prijs aan te bieden, is ondoelmatig. We sommen vier redenen op:

Ten eerste heeft onderzoek uitgewezen dat er geen uitgesproken relatie (meer) bestaat tussen deelname aan en kosten van sportbeoefening (Taks, 1994). Indien er een hogere kwaliteit wordt aangeboden, zullen mensen uit zowel hoge als lage sociale klassen, hoge en lage inkomensgroepen, meer willen betalen voor sportdeelname. Uit onderzoek van Késenne (1984) blijkt immers dat de prijsgevoeligheid voor sport over het algemeen beperkt is. Deze gemiddelde prijselasticiteit ligt in de buurt van 0,1. Er zijn evenwel ook behoorlijk prijselastische sporten, zoals zwemmen met een prijselasticiteit van 0,5 (Késenne, 1984). De reden hiervoor is het groter aandeel van de uitgaven voor de zwemfaciliteiten in de totaalprijs voor zwemmen (weinig extra kosten) én de grotere gevoeligheid van het typische zwempubliek (gezin met kinderen) voor wijzigingen in deze totaalprijs. Het is wel mogelijk dat door sport te goedkoop of zelfs gratis aan te bieden, deze niet voldoende op haar waarde en kwaliteit wordt geschat. Het gevolg is ongeïnteresseerde consumptie of volgens de woorden van Thomas Paine:

“What we obtain too cheap, we esteem too lightly”

In Kortrijk bijvoorbeeld, waar sportaccommodaties gratis aan clubs werd aangeboden, zag men geen significant effect in sportdeelname (Késenne, 1992).

Ten tweede leidt deze vorm van subsidie tot de situatie dat we heel veel mensen steunen die het in feite niet nodig hebben. Stel bijvoorbeeld dat 30 percent van de bevolking het, vanwege de prijs, er niet voor over heeft een zwemabonnement te kopen. Een overheidssubsidie zal deze prijs verlagen, zodat deze nu ook gekocht wordt door die 30 percent van de bevolking. Het probleem is dat je nu ook een subsidie toekent aan 70 percent van de bevolking die wel bereid was een niet-gesubsidieerd abonnement aan te kopen. Dit niet doelmatig bestede geld zal de overheid niet meer kunnen investeren in iets anders bijvoorbeeld gezondheidszorg.

Ten derde, het onder de prijs aanbieden van sport kan een rem betekenen op het private initiatief door het effect van oneerlijke concurrentie. Subsidies zorgen voor een scheefgetrokken markt: de privé kan er enkel concurreren op basis van kwaliteit, maar onmogelijk op basis van prijs. Hoewel aan dit argument een ideologisch tintje zit, toont volgend voorbeeld toch dat dit zeker niet volledig uit de lucht is gegrepen: de lage contributies voor bijvoorbeeld jaarlidmaatschap bij een gesubsidieerde

sportclub verhinderen de (gedeeltelijke) professionalisering (bijvoorbeeld fiscaal correcte vergoeding van lesgevers).

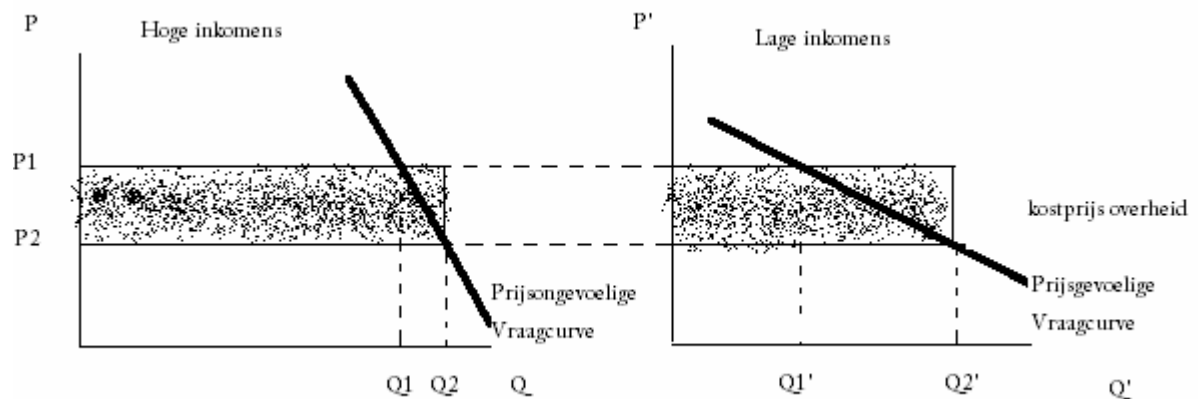
Ten vierde zorgt een dergelijk subsidiesysteem ervoor dat de band met het publiek vermindert.⁶ De gesubsidieerde sportactiviteit dreigt te vervreemden van de ‘sportieve’ bevolking, omdat het aantal deelnemers in het verkrijgen van subsidies een onbeduidende rol speelt. Dit kan invloed hebben op het gedrag van de sportproducent, omdat subsidies verkregen worden door een samenspel van electoraal eigenbelang van politici en politieke lobbying van allerlei belangengroepen in de maatschappij (Buchanan, 2001). Men zal minder gestimuleerd worden om kostenbesparend te werken en zal zo de overheid verplichten om met veel geld over de brug te komen.

We besluiten dat goedkoop aanbieden van sport zeker niet altijd de geschikte maatregel is. Een efficiënt subsidiëringbeleid zou zich hoofdzakelijk moeten richten op de meer prijselastische sporten (bijvoorbeeld zwemmen), omdat de lagere tarieven hier tot een significante toename van de sportparticipatie leiden. Maar men kan zelfs verder gaan: zo zou de overheid slechts kunnen optreden waar het private initiatief te kort schiet (volgens het principe van subsidiariteit). De overheid kan dan bijvoorbeeld optreden waar de prijs geen goede weerspiegeling is van de baten (verdiensengoederen).

2.2.2.2. Mogelijke oplossingen

Er zijn alternatieve vormen van subsidiëring die een verbreding (lees: meer efficiëntie) van de overheidsinterventie mogelijk maken in functie van een geoptimaliseerd publieksbereik. Ten eerste heb je een soort van ‘sportpas’, waarbij enkel de consument gesubsidieerd wordt die er nood aan heeft. Deze selectieve consumentensubsidie zou er voor zorgen dat enkel de prijsgevoelige lage inkomenstrekkingen van lagere tarieven kunnen genieten. Dit wordt verduidelijkt in Figuur 3. Het gearceerde gedeelte in de linkergrafiek waar de prijs verlaagd wordt van P1 naar P2, zou door deze selectieve consumentensubsidie voor een efficiënter doel gebruikt kunnen worden.

⁶ Idee geïnspireerd uit De Grauwe. (1990) zijn werk over de kunstsector



Figuur 3: Prijsgevoelige en prijsongevoelige consumenten. (Késenne, S. (2006). *De overheid en het sportbeleid*. Les Socio-economische aspecten van sport en recreatie aan de faculteit L.O. van de K.U.L.)

Ten tweede kan je subsidies koppelen aan het aantal verkochte toegangskaarten of lidmaatschappen.⁷ Hierdoor wordt men verplicht, in de plaats van met een kleine groep van ambtenaren en politici, meer rekening te houden met de wensen van het publiek. Op deze manier zal men aan een sportievere samenleving bijdragen. Hoewel men hier het probleem van ‘politisering van sport’ heeft opgelost, dreigt er nu gevaar tot een klimaat ‘overdreven commercialisering’, waar enkel populaire sport- en bewegingsvormen in kunnen overleven. Ook blijft het probleem van ‘subsidiëring voor iedereen’, zowel voor degenen die het niet als die het wél nodig hebben, aanwezig.

2.2.3 Aanbodbeleid

Bij de evaluatie van het Vlaamse sportbeleid is de mate van aanwezigheid van sportinfrastructuur bepalend: wil men individuen aanzetten tot sport, moet er immers de noodzakelijke accommodatie voorhanden zijn. Eind de jaren '70 kende men, vanwege de lokale overheid, een bouwwoede in overdekte sportaccommodaties. In sommige gebieden ontstond er zelfs een wildgroei en overaanbod van hetzelfde type infrastructuur (bijvoorbeeld sporthallen). Daarnaast zijn er nog steeds regio's met uitgesproken tekorten aan bepaalde specifieke sportaccommodaties.

⁷ Idee geïnspireerd uit De Grauwe. (1990) zijn werk over de kunstsector

2.2.3.1. Probleemstelling

De ongelijkmatige spreiding bemoeilijkt het voeren van een doeltreffend en kwaliteitsvol sportbeleid. Uit bevraging blijkt dat 34 percent van alle sportclubs nog een tekort heeft aan sportinfrastructuur en maar liefst 66 percent zou zelfs meer leden toelaten indien er meer uren ter beschikking waren (Van Lierde en Willems, 2006). Er geldt een behoeftenorm van 0,2 vierkante meter netto- sporthaloppervlakte per inwoner. Hierdoor is het globaal tekort aan sporthaloppervlakte in Vlaanderen 311.467 vierkante meter en moet er bijgevolg nog ruim 25 percent van de sporthaloppervlakte worden gerealiseerd (Anciaux, 2004). Het organiseren van grote, internationale topsportevenementen blijkt ook bijna onmogelijk door het gebrek aan sportinfrastructuur van de vereiste omvang hiervoor. De in de jaren '70 neergezette infrastructuur zijn vandaag de dag ook vaak aan renovatie of vervanging toe. Deze behoefte aan renovatie en vervanging stijgt vooralsnog sneller dan het aanbod. Hieronder vindt u deze tekorten inzake infrastructuur anno 2006 in cijfers en de tekorten in netto sportoppervlakte, uitgedrukt:

Tabel I: Huidige behoefte renovatie en vervanging sportinfrastructuur in cijfers.

(Anciaux, B. (2006). Start massale inhaalbeweging inzake sportinfrastructuur.

Perstekst)

- 230 nieuwe sporthallen: 300 miljoen EUR
- Renovatie van 60 bestaande sporthallen: 30 miljoen EUR
- 75 nieuwe en te renoveren openluchtsportvelden: 30 miljoen EUR
- 250 kunstgrasvelden: 100 miljoen EUR
- 27 nieuwe zwembaden: 135 miljoen EUR
- Renovatie van 50 zwembaden: 25 miljoen EUR

Tabel II: tekorten inzake sportinfrastructuur in netto sporthaloppervlakte.

(Anciaux, B. (2006). Start massale inhaalbeweging inzake sportinfrastructuur.

Perstekst)

Provincie	Aantal	Theoretisch	Reëel aanwezig	Vershil
-----------	--------	-------------	----------------	---------

	inwoners	benodigd Aantal m ² netto- sport- oppervlakte (=aantal Inwoners x 0,2)	m ² Netto- sportoppervlakte	Procentueel
Antwerpen	1.665.648	333.130	228.343	-31%
Limburg	804.616	160.923	160.885	0%
Oost-Vlaanderen	1.372.113	274.423	191.298	-30%
Vlaams-Brabant	1.028.768	205.754	148.477	-28%
West-Vlaanderen	1.134.697	226.939	201.200	-11%
Vlaanderen	6.005.842	1.201.169	930.203	-23%
BHS	300.000	60.000	19.499	-67%
TOTAAL	6.305.842	1.261.169	949.702	-25%

2.2.3.2. Probleemoplossing

Om de efficiëntie en de effectiviteit van het sportbeleid te verhogen, zal men moeten streven naar een geoptimaliseerde sportstructuur vanuit de principes van subsidiariteit en selectiviteit.

Met *selectiviteit* wordt in deze context verwezen naar een overheid die selectief te werk dient te gaan inzake subsidiëring van de bouw of de uitbating van sportinfrastructuur. Uitgezonderd de zwemsport is de gemiddelde sportparticipant niet prijsgevoelig, maar de aanbodseffecten van sportinfrastructuur hebben wel een zeer significant effect op de actieve sportbeoefening (Késenne, 1992). Meer bepaald hebben we het dan over de beschikbaarheid en bereikbaarheid van aangepaste sportinfrastructuur. Hierdoor is het economisch gezien niet efficiënt om zich te focussen op het subsidiëren van uitbatingkosten, maar kan men zich eerder richten op een wetenschappelijk verantwoord en planmatig uitgebouwd net van sportinfrastructuur in Vlaanderen. Zoals reeds eerder vermeld, verdient de zwemsport een aparte behandeling. Hier werd geen aanbodseffect vastgesteld omdat Vlaanderen onder meer reeds een tamelijk goed spreidingsplan voor zwembaden heeft (Késenne, 1992). Deze cijfergegevens, daterend uit 1992, kunnen inmiddels reeds achterhaald zijn. Door de ingrijpende ‘Vlarem II’ wetgeving worden heel wat zwembadeigenaars

voor de keuze gesteld: het doorvoeren van een dure renovatie of sluiting. Tussen 1995 en 2004 verdwenen in Vlaanderen mede hierdoor reeds 127 zwembaden, terwijl er slechts 17 nieuwe werden geopend gedurende die periode. Er werd eveneens een behoorlijke prijselasticiteit vastgesteld voor het gewone baantjeszwemmen.

Volgens het principe van *subsidiariteit* is de voornaamste taak in het sportbeleid weggelegd voor de gemeenten. Wat op het lokale niveau beter verwezenlijkt kan worden, moet niet door de centrale of regionale overheid ingevuld worden. Basisinfrastructuur is bijgevolg de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheden, de bovenlokale infrastructuur van de provinciale overheden. Inzake topsportinfrastructuur is de Vlaamse overheid bevoegd.

2.2.4 Besluit

Vooreerst stelden we vast dat de overheid ernstige inspanningen levert om de financiële drempels voor sportbeoefening te verlagen. Hierdoor hoopt men sport toegankelijk te maken voor alle lagen van de bevolking. De overheid slaagt daar maar in beperkte mate in. Het is evenwel overdreven om alle schuld bij het overheidsbeleid te leggen. We hebben immers geen informatie omtrent de situatie zonder ingrijpen van de overheid. Het is ook geen betoog tot afbouw van de overheidsbemoeyenis in de sport, maar wel een betoog tot een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen.

Uit de analyse van het Vlaams sportbeleid kunnen we enkele interessante conclusies trekken. Globaal genomen is een meer gedifferentieerd en doelgroepgeoriënteerd sportbeleid aangewezen. In die zin zou men ten eerste de vraag kunnen stimuleren via markttechnieken. Ten tweede is uit onderzoek gebleken dat het efficiënter is om het aanbodbeleid te stimuleren, dan zich te focussen op prijseffecten. Indien men toch een tarievenbeleid wil hanteren, kan men dit best aan de hand van selectieve consumentensubsidies en in mindere mate met producentensubsidies. Tot op vandaag werd er echter nog te veel aandacht besteed aan de ‘uitbating van sportinfrastructuur’ in plaats van de ‘realisatie van sportinfrastructuur’ (Van Esser, 2004). Men is echter aan een inhaalbeweging begonnen om de problematiek van sportinfrastructuur, namelijk de veroudering van bestaande sportinfrastructuur en de nood aan nieuwe bijkomende sportinfrastructuur, interbestuurlijk aan te pakken. Hiervoor zal gericht geïnvesteerd moeten worden op basis van een wetenschappelijk onderbouwd

infrastructuurplan. Er dient hierbij zowel met kwantitatieve als kwalitatieve normen rekening gehouden te worden en dit vanuit een ruimtelijk en sportief oogpunt. In de volgende paragraaf worden de mogelijkheden van PPS-constructies hierin onderzocht.

2.3 Opportuniteiten van PPS binnen het sport- en recreatieaanbod

2.3.1 Opkomst van het commerciële sport- en recreatieaanbod

Het commerciële aanbod van sportgoederen en sportdiensten is vanaf het eind van de jaren '70 sterk gegroeid. De verschuiving naar een marktgerelateerde vrijetijdssport wordt de 'commodificatie van de sport' genoemd. De actieve sportbeoefening krijgt met andere woorden een handelswaarde. Om in te spelen op de maatschappelijke evoluties wierpen commerciële bedrijven zich via multifunctionele (sport)centra op de sportsector om zo kwaliteitsvolle vrije tijd met gezin, familie en vrienden aan te bieden. Het commerciële sportaanbod heeft zich, met deze nieuwe werkwijze, in vrij korte tijd een zelfstandige plaats naast het publieke sportaanbod weten te verwerven (Van Bottenburg, 2004). Fitnesscentra en subtropische zwemparken werden uitgebreid met drempelverlagende, op leeftijdscategorieën gerichte activiteiten als congres- en vergaderruimten, naschoolse opvang, catering, schoonheidszorg, wellness, workshops, lezingen en film.

De doeleinden van deze commerciële bedrijven streven evenwel niet de collectieve belangen van de gemeenschap na, maar wel de wensen van de in marktsegmenten opgedeelde consument. Het "Sport voor Allen" idee wordt dan ook vertaald als individuele fitheid en gezondheid (Scheerder, 2004). Het gevaar bestaat dat dit leidt tot ondemocratische commodificatie van de sport. Deze overmatige commercialisering werkt dan, in plaats van een verrijking, een vervlakking van het sportaanbod in de hand. De markt zal zich namelijk enkel interesseren in de hoge status en populaire sport- en bewegingsvormen. Overheidsgesubsidieerde sporten en verenigingssporten zullen relatief in aantal afnemen. Toch hoeft er niet noodzakelijk een tegenstelling te bestaan tussen de doelstellingen 'winst' en 'kwaliteitssport'. Door kwaliteitsproducten te maken kan men immers grote winsten nastreven en

tegelijkertijd een positief effect hebben op de fysieke en mentale gezondheid van de bevolking.

Sportinfrastructuur kan niet zonder de regisserende rol van de overheid. Zij zal bij voorkeur de controle over de output van sportinfrastructuur in handen moeten houden. PPS kan hiervoor een uitweg bieden om op private efficiëntie beroep te kunnen doen, zonder de sportsector aan haar lot over te laten.

2.3.2 Het PPS-alternatief

De commerciële projecten die zich richtten tot het traditionele sportclubgebonden milieu of tot de recreatieve zwembadsector, kenden doorgaans geen succes wegens de te lage tarieven die de gebruikers ervan wensen te betalen. De overheid vindt dat vanuit maatschappelijk oogpunt de sportvoorziening in stand moet worden gehouden, maar wordt afgeschrikt door de grote initiële investeringskost van sportinfrastructuur.

Zowel de overheid als de privé zien bijgevolg kansen in een samenwerking op gebied van het sport- en recreatie aanbod, meer bepaald via PPS.

PPS biedt het voordeel dat externe private financiering aangetrokken wordt, zodat gelijktijdig meer projecten kunnen opgestart worden. Indien men werkt via een PPS-constructie kiest men namelijk voor een gespreide betaling van de sportinfrastructuur, dit onder de vorm van een jaarlijkse beschikbaarheidvergoeding die aan de private partner wordt verleend. Ook het feit dat deze samenwerkingsvorm voorziet dat de contractant instaat voor het onderhoud van de infrastructuur, met een koppeling van de betaling aan het niveau van dienstverlening, komt tegemoet aan de doelstellingen vanwege de overheid aangezien dat een bijkomende garantie op een moderne en doeltreffende infrastructuur betekent. Uiteraard zal voor elk concreet project moeten nagegaan worden of een formule met een hoog PPS-gehalte aangewezen is, dan wel of de voorkeur moet uitgaan naar een andere meer aangepaste realisatiemethode.

De vermenging van private voordelen en algemeen nut kan tot problemen leiden bij sportprojecten. Er bestaat bij sportprojecten vaak een asymmetrie tussen de private en collectieve baten. De private voordelen van een sportproject zullen meestal sterk geconcentreerd zijn, terwijl de voordelen voor het algemene welzijn daarentegen dikwijls zeer moeilijk in omvang vast te stellen zijn. Indien het openbare bestuur

vervolgens niet over voldoende onderhandelingscapaciteiten beschikt zullen de projectonderdelen met grote maatschappelijke waarde, maar eveneens minder rendabel, op de achtergrond worden geplaatst. Een oplossing zou er in kunnen bestaan om de macht om sportprojecten te selecteren en PPS-structuren in goede banen te leiden, te delegeren aan commissies van onafhankelijke experts. Dit zal onrechtstreeks via het Vlaams sportinfrastructuurplan gerealiseerd worden. Dit plan zal dan ook in een volgende paragraaf verder uitgewerkt worden.

2.3.3 Vlaams sportinfrastructuurplan via alternatieve financiering

De nota van de Vlaamse Regering van 9 juni 2006, getiteld:

“Realisatie van een ambitieus Vlaams sportinfrastructuurplan: inhaalbeweging sportinfrastructuur via alternatieve financiering.”

Dit ambitieuze sportinfrastructuurplan heeft als doelstelling de achterstand inzake sportinfrastructuur op enkele jaren tijd met 35 percent te verminderen. Het project kan evenwel niet geclassificeerd worden tot een PPS volgens zijn klassieke definitie. Men heeft zich laten inspireren aan een analoog systeem dat reeds bestond bij de bouw van onderwijsinfrastructuur.

Er zal een sportinfrastructuurfonds opgericht worden die zowel voor het ontwerp, de bouw, de financiering als het onderhoud zal instaan. Op vraag van de gemeenten kan men eventueel ook de exploitatie aan private exploitanten overlaten. Dit fonds bestaat uit enerzijds private investeerders (75 percent) en anderzijds de Vlaamse overheid (25 percent), goed voor in totaal 225 miljoen euro aan investeringen in nieuwe of te renoveren sportinfrastructuur. In ruil voor het realiseren van deze sportinfrastructuur, zal dit fonds dan een beschikbaarheidvergoeding verkrijgen van de lokale besturen. Deze lokale besturen zullen dus geen (vaak hoogdrempelige) éénmalige investeringskost moeten doen die zwaar weegt op de begroting, maar kunnen via een beschikbaarheidvergoeding hun investering in nieuwe sportinfrastructuur spreiden over een periode van ongeveer 30 jaar. De Vlaamse overheid zal ook nog eens 30 percent van deze beschikbaarheidvergoeding subsidiëren.

Een ander groot voordeel voor de lokale besturen is dat zij niet zelf op zoek zullen moeten gaan naar een private investeerder. Alle rompslomp rond de bouw van sportinfrastructuur wordt in handen gegeven van de instanties die het

sportinfrastructuurplan opvolgen. Deze instanties zullen dan een marktbevraging doen, gebaseerd op de sportinfrastructuurbehoefte van de 308 Vlaamse gemeenten.

Hoofdstuk III: Besluit

Het begrip sport heeft de laatste decennia een hele evolutie doorlopen. Sport raakt steeds meer vervlochten in het sociaal en economisch leven. We hebben het begrip sport bijgevolg niet behandeld als een doel op zich, maar als een middel om brede maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Actieve sportbeoefening is namelijk een geschikt middel om de volksgezondheid te verbeteren en als dusdanig de ziektekosten te verlagen. Hoewel we in de eerste plaats aan lichamelijke gezondheid denken, mag ook de invloed op de mentale gezondheid niet onderschat worden. Het vermindert immers stress, spanningen en depressies. Vervolgens is er ook het sociale aspect. Sport verbetert de interactie, socialisatie en integratie van mensen in de samenleving.

De overheid levert ernstige inspanningen levert om de financiële drempels voor sportbeoefening te verlagen. Hierdoor hoopt men sport toegankelijk te maken voor alle lagen van de bevolking. De overheid slaagt daar maar in beperkte mate in. Het is evenwel overdreven om alle schuld bij het overheidsbeleid te leggen. We hebben immers geen informatie omtrent de situatie zonder ingrijpen van de overheid. Een ongebreidelde toepassing van het marktmodel kan een brede participatie van de bevolking aan het sportgebeuren immers niet garanderen. Er is inefficiëntie in de allocatie van sportgoederen en diensten doordat de markt faalt in het zorgen voor de juiste stimulering voor de producenten en/of consumenten. Overheidsinterventie moet hier een correctie brengen. Dit kan op vele manieren gebeuren. Ten eerste kan men goederen of diensten, buiten de markt om, zelf aanbieden. Ten tweede kan de overheid echter ook trachten de marktafwijkingen te corrigeren en het marktmechanisme aan te vullen en te verbeteren of te herstellen.

We houden geen betoog tot afbouw van de overheidsbemoeienis in de sport, maar wel tot een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen. De overheid dient regulerend aanvullend op te treden indien haar doelstellingen niet spontaan door de vrije markt gerealiseerd worden. Uit de analyse van het Vlaams sportbeleid kunnen we immers enkele interessante conclusies trekken. Globaal genomen is een meer gedifferentieerd en doelgroepgeoriënteerd sportbeleid aangewezen. In die zin zou men ten eerste de vraag kunnen stimuleren via markttechnieken. Ten tweede is uit onderzoek gebleken dat het efficiënter is om het aanbodbeleid te stimuleren, dan zich te focussen op

prijseffecten. Indien men toch een tarievenbeleid wil hanteren, kan men dit best aan de hand van selectieve consumentensubsidies en in mindere mate met producentensubsidies. Tot op vandaag werd er echter nog te veel aandacht besteed aan de ‘uitbating van sportinfrastructuur’ in plaats van de ‘realisatie van sportinfrastructuur’. Men is echter aan een inhaalbeweging begonnen om de problematiek van sportinfrastructuur, namelijk de veroudering van bestaande sportinfrastructuur en de nood aan nieuwe bijkomende sportinfrastructuur, interbestuurlijk aan te pakken. Hiervoor zal gericht geïnvesteerd moeten worden op basis van een wetenschappelijk onderbouwd infrastructuurplan. We hebben gezien dat PPS een uitweg kan bieden om op private efficiëntie beroep te kunnen doen, zonder de sportsector aan haar lot over te laten. Dit wel enkel binnen nauw gedefinieerde voorwaarden.

DEEL III: DE GEVALSTUDIE SPORTOASE LEUVEN

Hoofdstuk 0: Inleiding

Vooraleer effectief tot een PPS-constructie kan worden overgegaan, moet een heel proces doorlopen worden. De implementatie van een PPS vereist een proactief management tussen het openbare bestuur en de private partner. Aldus kan een dienst in overeenstemming met het projectakkoord en de outputspecificaties verzekerd worden.

In de context van een PPS-project kunnen we twee verschillende managementprocessen onderscheiden: projectmanagement en contractmanagement.

Hoofdstuk I behandelt het projectmanagement van bij de ontwikkeling van het project tot aan de toekenning van het contract. Het is geïnspireerd op Ministerie van financiën: projectbureau PPS (2005 en 1999), Stainback (2000), Arrowsmith (2000), Van Wassenaer (2005), De Wolf (2000) en Laenen (2004).

Hoofdstuk II omvat het contractmanagement en behandelt de procedures en organisatievormen vereist om de nodige diensten te leveren, vanaf de datum van de toekenning van het contract tot het eind van de exploitatieperiode. Inspiratie werd gehaald uit Ministerie van financiën: projectbureau PPS (2005, 1999); Van Wassenaer (2005), en Arrowsmith (2000). De theorie wordt telkens aan de case ‘Sportoase Leuven’ gelinkt. Deze is vooral gebaseerd op interviews contracten en auditrapporten. De Attac-paper over zwemmen in Leuven en PPS (Van Camp, 2005) was hier een leidraad tot het vormen van mijn gevalstudie. Hoofdstuk III geeft een beeld van de bereidheid tot communicatie bij de betrokkenen van de gevalstudie.

Hoofdstuk I: Projectmanagement

In een PPS-proces herkennen we vier opeenvolgende fasen. We bespreken deze verschillende fasen afzonderlijk. Een heldere procesarchitectuur structureert immers niet alleen het werk, maar bevordert ook een afgewogen taak- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen. Hoewel elke fase van het PPS-proces een specifieke aanpak vergt, zijn er steeds wederkerende kernbegrippen doorheen het proces. Dit zijn begrippen als integriteit, flexibiliteit, vertrouwelijkheid en

objectiviteit. De fasen worden op haar beurt opgesplitst in een aantal stappen die elk op de praktijk getoetst worden op basis van de case ‘Sportoase Leuven’. Hierbij zal telkens aandacht besteed worden aan de vraag welke partijen, in welke fase en op welke wijze betrokken worden.

1.1 Fase I: Projectvoorbereiding

De projectvoorbereiding legt de basis voor een effectief en efficiënt verloop van het PPS-project. Indien men geen duidelijke en welomlijnde definitie opstelt voor het op te lossen maatschappelijk probleem, kan dit tot ondoelmatig gebruikte sportinfrastructuur leiden. Het voorbereidingsproces heeft per definitie een tijdrovend en intensief karakter. We onderscheiden in deze fase drie stappen: de probleemverkenning, het afwegen van de alternatieven, en de identificatie van het PPS-potentieel.

1.1.1 Probleemverkenning en -definiëring

Het is, als openbaar bestuur, noodzakelijk om een goed zicht te hebben op de maatschappelijke problemen en behoeften. Dit resulteert in een betere kijk op het nut, de noodzaak en het prioritair karakter van het project. Hier kan reeds de inmenging van private partners starten. Het samen doorlopen van deze fase verhoogt immers het realiteitsgehalte van de plannen en kan leiden tot een ‘creatieve’ insteek. Ook kan een goede communicatie vanaf het verkenningsproces, het maatschappelijk draagvlak voor het project verhogen. Opdat de probleemverkenning tot een goede en nauwkeurig omschreven probleemdefiniëring zou komen, dienen volgende punten besproken en onderzocht te worden:

Allereerst moet het *concept van het project* omschreven worden. Aan de hand van een aanwezige behoefte inzake sportinfrastructuur worden de uitgangspunten en doelstellingen in kaart gebracht. Ook wordt er reeds een voorzichtige schatting gemaakt van de ‘scope’ (uitgebreidheid) van het project.

Vervolgens is een *nut-en-noodzaak discussie* aan de orde. Discussiepunten zijn onder meer: Wat is het maatschappelijk belang? Wat is het prioriteitsgehalte tegenover andere projecten? Is er voldoende interesse aanwezig op de markt? Welke tijdspanne

beoogt men? Wat zijn de neveneffecten? Zijn de kosten van een aanvaardbaar niveau? Een sociale kosten-batenanalyse, omgevingsanalyse, inbreng van externe expertise (bijvoorbeeld consultants) en marktonderzoek kunnen als leidraad functioneren ter bevordering van de besluitvorming en transparantie.

Vooraleer we tot een feitelijke probleemdefiniëring kunnen evolueren dienen reeds de *randvoorwaarden* opgesomd te worden. Dit zijn onder andere budgettaire beperkingen (initiële kost, jaarlijkse beschikbaarheidvergoeding), materiële, wettelijke, politieke, institutionele en sociale beperkingen.

Uit de beleidsnota sport (2001-2006) blijkt reeds dat de stad Leuven ambitieuze plannen had:

“Leuven wordt de sportieve hoofdplaats van de provincie Vlaams-Brabant, zowel inzake topsport als recreatiesport. Bijzondere aandacht zal voorbehouden worden voor de jeugd, de senioren en de mindervaliden.”

Verder beoogt het Leuvense stadsbestuur (presentatie opstart Sportplaza, 2002?):

“Het scheppen van de nodige voorwaarden zodat de Leuvense sportbedrijvigheid zich optimaal kan ontwikkelen. Dit zonder in de plaats te treden van de sportverenigingen en de privé-initiatieven.”

Er werden drie prioritaire behoeften vastgesteld aan indoor-sportaccomodaties in het Leuvense:

Ten eerste, omwille van de Vlaremwetgeving, kon de exploitatievergunning voor de zwembaden Leuven en Heverlee niet meer verlengd worden. Men moest kiezen tussen afbreken of renoveren. Deze kosten werden geschat op 6 miljoen euro voor de renovatie van het zwembad van Leuven en 2,5 miljoen euro voor dat van Heverlee. Dit renovatieproject lag reeds klaar in 1995. De toenmalige schepen Van Zeebroeck bracht echter het idee van een 50-meterbad naar voren. Het probleem was dat men niet op medefinanciering kon rekenen vanuit de provincie, BLOSO, de Vlaamse Zwemliga of de universiteit. Ook bij de privé-sector kon men hiervoor niet op interesse rekenen.

Zowel de evolutie in de zwembadsector naar recreatie en wellness, als de niet-geschikte infrastructuur voor synchro, polo en schoonspringen, zorgden er inmiddels wel voor dat de behoeften van de verschillende klantengroepen in onvoldoende mate

werden gedekt. Om deze verschillende klantengroepen aan te spreken, had men nood aan drie verschillende types van zwembaden:

1. Een *apart sportbad* voor zwemclubs, scholen en baantjestrekkers dat geschikt moest zijn voor zowel zwemfeesten, -instructie als -training. Ook schoonspringen en duiken moest tot de mogelijkheden behoren.
2. Aquafitness en zwemscholing door scholen en clubs werd best ondergebracht in een *apart doelgroepenbad*, waar een beweegbare bodem voor een optimaal gebruik van de wateroppervlakte zorgt.
3. Recreanten hadden nood aan een *apart recreatiebad* waar men kan spelen, eten en drinken en uitrusten op het overdekte strand.

Het was eveneens wenselijk een visueel, akoestisch en klimatologische scheiding te hebben tussen de verschillende baden.

Ten tweede was er ook een vraag naar een grote sporthal met grote publieksruimte die zou voldoen aan de minimumvereisten om op Europees niveau volley en basketwedstrijden te kunnen organiseren. De kost van een dergelijke sporthal werd op 7,5 miljoen euro geraamd.

Ten derde konden vechtsport- en danssportclubs zich niet verder ontwikkelen bij gebrek aan of minder geschikte infrastructuur.

1.1.2 Identificatie PPS-potentieel

De vraag of er voor een PPS gekozen moet worden of niet, is niet eenvoudig. Het identificeren van PPS-potentieel is immers een complexe oefening waar men voor elk project afzonderlijk met specifieke eigenschappen rekening moet houden.

De volgende vijf criteria kunnen als een basis gezien worden waarop PPS-potentieel kan worden beoordeeld:

Ten eerste, *de graad van marktwerking*. Het marktmechanisme moet een ‘gezonde’ vorm van concurrentie tussen privé-partners mogelijk maken. Slechts onder concurrentiedruk kan namelijk de beste verhouding prijs/kwaliteit bekomen worden door de keuze tussen valabele geïnteresseerde partijen.

Ten tweede, de mate van *aanwezigheid van niet-commerciële objectieven*: Tot op vandaag is een zwembad nog steeds afhankelijk van subsidiëring om kostendekkend te werken. Het is duidelijk dat de voornaamste spanningen in een PPS zich situeren rond de vraag hoe om te gaan met onrendabele projectonderdelen en de rol van de private partner hierin: In welke mate kan men de niet-commerciële objectieven integreren in een private context? Is er een voldoende evenwicht mogelijk tussen de maatschappelijke en private baten? De mix van rendabele en niet rendabele projectonderdelen zal bijgevolg tegemoet moeten komen aan bepaalde ambities van de private partner, zonder de onrendabele projectonderdelen te verwaarlozen.

Ten derde, *de schaal en complexiteit van de te leveren dienst*. Het openbare bestuur zou, via een PPS-constructie, van het management van de private sector kunnen profiteren, terwijl het niet noodzakelijk private eigendom is. Zelf kan het openbare bestuur zich gaan richten op haar kerntaken. Een klassieke aanbesteding kan meer aangewezen zijn wanneer de kwaliteit van het opzetten van de infrastructuur goed kan gespecificeerd worden en die van de dienst niet.

Ten vierde, *de mate van onzekerheid*: De mogelijkheid tot voldoende risico-overdracht van de overheid naar de private sector is een sleutelvereiste indien men tot een PPS-constructie wil overgaan.

Ten vijfde moet de vraag behandeld worden of er *mogelijkheid is tot het realiseren van economies of scale en scope*.

Om expertise inzake PPS te verwerven, heeft de stad Leuven diverse plaatsbezoeken gedaan, onder meer naar de Nederlandse zusterstad 'S-Hertogenbosch'.

De stad Leuven koos voor een “all-in” formule, waarbij alle fasen van het project in handen liggen van één private partner. Hierdoor kan een kostenbesparing worden gerealiseerd (economies of scale en scope) en het maakt het voor het openbare bestuur makkelijker om een project van deze omvang te realiseren. Toch had dit voor het project in Leuven ook een mogelijks negatief neveneffect. De grote omvang van het project beperkte de keuze op de markt. Een opgesplitste aanbesteding had ongetwijfeld voor een grotere concurrentie gezorgd.

De mate van ‘aanwezigheid van commerciële objectieven’ is eveneens vatbaar voor discussie. De private partner biedt een uitgebreid spectrum van commerciële activiteiten aan zoals fitness, catering, congresruimte, squash, klimmen, enzovoort. Zolang de niet-commerciële component niet op de achtergrond komt te staan, is hier

niets mis mee. Het probleem is echter, zoals verderop in de tekst zal blijken, dat de stad Leuven zelf deel is gaan uitmaken van deze commerciële component. Dit werd door Hans Bracquené (VLD-gemeenteraadslid, april 2007), verduidelijkt dit aan de hand van een PPS-project in de verkeerssector: Een (publieke) brug wordt door een private onderneming aangelegd. Ter compensatie mag de ondernemer tol innen en commerciële activiteiten (een restaurant, een winkel,...) ontwikkelen. In het Leuvense PPS-project gaat de publieke ondersteuning een heel eind verder: de commerciële activiteiten worden mede door de overheid ondersteund en gefinancierd!

Bovendien kan men zich ook afvragen of het voor de private uitbater van het zwembad mogelijk is om succesvol te zijn in de sterk concurrentiele fitnessmarkt. In eerste instantie bleek dit bij het Leuven's sportcomplex ontegensprekelijk niet het geval te zijn, zoals verderop in de case zal worden aangetoond. Momenteel -juni 2007- kan men wel al een aanzienlijke verbetering vaststellen.

1.1.3 Het afwegen van de alternatieven

Voor de bouw en exploitatie van een sportcomplex zijn vaak vele alternatieven voorhanden. In dit deel van de besluitvorming worden er alternatieve manieren geïdentificeerd om in de behoefte te voorzien: uitbating in eigen beheer, geheel of gedeeltelijk in concessie, met of zonder PPS, gecentraliseerd complex of gespreide inplanting. Men weet a priori niet waarom het ene alternatief beter zou zijn dan het andere. Het is dus vanzelfsprekend dat men informatie inwint over de alternatieven. Een analyse van deze informatie (bijvoorbeeld via een haalbaarheidsstudie) toetst dan of de desbetreffende alternatieven kaderen binnen de strategische objectieven en omgevingsfactoren. Als belangrijkste omgevingsfactoren beschouwen we het juridisch en politiek kader, maar ook op economisch, technisch, milieu, maatschappelijk gebied kan men omgevingsinvloeden ervaren.

Deze fase is bij de ontwikkeling van het sportcomplex Leuven niet voldoende aan bod gekomen. Men heeft verschillende alternatieven, zonder grondige analyse, naast zich neergelegd. Kenmerkend hiervoor is de uitspraak van Carl Devlies (CD&V schepen van sport en financiën, gemeenteraad 25 februari 2003): "*Het is dit PPS-project, of het is niets*". Hieruit blijkt duidelijk dat er een sterke omgevingsinvloed vanuit de politiek was om voor een PPS-constructie te kiezen.

Eén onderzocht alternatief scenario was de renovatie van de twee stedelijke zwembaden en de bouw van een nieuwe sporthal. De kost werd hiervoor op 17,5 miljoen euro geschat.⁸

Men heeft eveneens de fout gemaakt de reële toegevoegde waarde van de PPS te vergelijken met andere vormen van PPS in plaats van met niet-PPS-alternatieven. Zo beweerde Carl Devlies op de gemeenteraad van 24 februari 2003 dat men 16,5 miljoen euro kon besparen indien de stad de lening aangaat in plaats van de private partner zoals in een typische PPS-constructie het geval is. De stad kan immers tegen een goedkopere rentevoet lenen dan dat de privé dit kan. Deze besparing klopt enkel indien men zich bij de analyse van de alternatieven beperkt tot de PPS-alternatieven.

In deze fase werd het voornemen van de stad Leuven, om publiek privaat samen te werken, dan ook vastgelegd. De concrete invulling en verder onderzoek naar de mogelijkheid van deze PPS wordt besproken in de volgende sectie.

1.2 Fase II: Projectstructurering en outputdefiniëring

In deze fase tracht men op gedetailleerde wijze de beoogde objectieven uit te werken. Het beschrijven van het te verwachte projectresultaat met zijn bijhorende samenwerkingsvorm, zullen in deze fase de PPS-keuze concretiseren.

1.2.1 Het samenstellen van het projectmanagementteam

Het projectteam wordt opgesteld zodat de specifieke competenties voor het uit te voeren project, aanwezig zijn. Het heeft als taak het project gedurende de voorbereiding- en aanbestedingsfase in goede banen te leiden. Het is belangrijk dat de onderhandelingscapaciteiten van het projectteam deze van de private partners aankunnen. Het is ook wenselijk zijn dat men externe deskundigheid inroept.

Voor het Leuvense sportcomplex werd, onder leiding van de stadssecretaris een ‘werkgroep’ opgesteld met als leden: de technische dienst, de stadsontvanger, een

⁸ De totale investeringskost van het PPS-sportcomplex Sportoase Leuven werd later door de private partner ‘Sportavan’ op 31,5 miljoen euro geschat.

jurist, een consultant overheidsopdrachten, de sportdienst en collega zusterstad 'S-Hertogenbosch'. Deze werkgroep rapporteert aan het college van burgemeester en schepenen.

1.2.2 Marktconsultatie

Zodra voor een PPS gekozen wordt, dient er een projectprofiel opgesteld te worden. Het kan nuttig zijn eerst de markt te consulteren. Dit mag echter in het latere aanbestedingsproces geen voordeel opleveren voor de deelnemende private partijen.

Een publieke marktconsultatie is (Wassenaer, 2005):

“Een door een publieke partij georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen over een voorgenomen project, mede aan de hand waarvan die publieke partij de haalbaarheid van en de randvoorwaarden voor dat project vaststelt, en waarvan de resultaten openbaar zullen worden gemaakt. “

De publieke partij zal via deze marktconsultatie tevens de mate van interesse bij de marktpartijen testen om innovatieve en creatieve oplossingen aan te bieden voor het bestudeerde en op te lossen probleem. Ook kan een marktconsultatie bijdragen tot een verfijning van de outputspecificatie en eventueel tot een herziening van het concept.

1.2.3 Het bepalen van het projectprofiel en –afbakening

Het projectprofiel wordt opgesteld aan de hand van een heldere outputspecificatie en de optimale reikwijdte.

Outputspecificatie

Zoals reeds eerder aangehaald zal het openbare bestuur enkel de vereiste output van de dienst nauwkeurig vastleggen en dus niet het product zelf. Het is dan aan de private partner om deze prestatievereisten zo efficiënt en effectief mogelijk in te vullen. Men moet wel rekening houden met een aantal randvoorwaarden zoals het respecteren van de projectafbakening.

De project ‘scope’

De volgende instrumenten helpen de scope, of reikwijdte van het project, te optimaliseren: een betere integratie van diensten en infrastructuur met andere functies of het verbreden van de projectgrenzen in de tijd, door ‘value sharing’ waar private

partijen, al dan niet indirect, profiteren van de realisatie van een project. Men dient echter wel met twee aandachtspunten rekening te houden:

Ten eerste, verbreding van de scope is ten koste van de beheersbaarheid van de complexiteit en de omvang van het project.

Ten tweede dient er een evenwichtige verdeling te zijn van rendabele en onrendabele projectelementen.

De zusterstad S-Hertogenbosh heeft, voor de Leuvense situatie, een programma van eisen opgesteld in verband met de sporttakken, tarieven, vrijheidsruimte voor de private partner, enz.⁹ Ook sporttechnische elementen werden hier reeds in verwerkt.

We vatten deze eisen samen:

- *Sportbad 25 m met 8 banen*
- *Doelgroepenbad met beweegbare bodem. De mogelijkheid tot waterpolo, synchroon zwemmen, schoonspringen van 1- en 3- meterplank en competitiezwemmen conform met de FINA-normen.*
- *Recreatiebaden*
- *Sporthal met 3 (basket)units en ruimte voor 3000 toeschouwers.*
- *Vechtsportzaal met 2 reglementaire judomatten*
- *Danssportzaal*
- *Vergaderzalen*
- *6000 m² vrije ruimte in te vullen door de privé-partner; ter beoordeling door de stad.*

De private partner is vrij hier commerciële en tevens scopeverbredende activiteiten aan toe te voegen.

1.2.4 De keuze van de samenwerkingsvorm

PPS is maatwerk. PPS-vormen moeten immers aangepast worden aan de sector- en projectcontext. Hierbij is sprake van een afweging tussen controle, risico en rendement. Voor de verschillende PPS-vormen verwijzen we naar Deel I, punt 1.3. Voor het Leuvense sportcomplex werd de formule “concessie van openbare werken” uitgedacht. Dit is een aparte regeling uit de wetgeving van overheidsopdrachten. Deze constructie bleek later in de selectiefase niet haalbaar te zijn, omdat geen enkele financiële instelling de wettelijk verplichte waarborgen die de private partner moest

kunnen voorleggen, zou willen aangaan. Men heeft vervolgens voor een PPS-vorm onder de vorm van een Special Purpose Vehicle (SPV) gekozen met het hoogste PPS-gehalte. Zowel het design, de bouw, een gedeelte van de financiering, het onderhoud als de exploitatie werd door de private partner voor zijn rekening genomen.

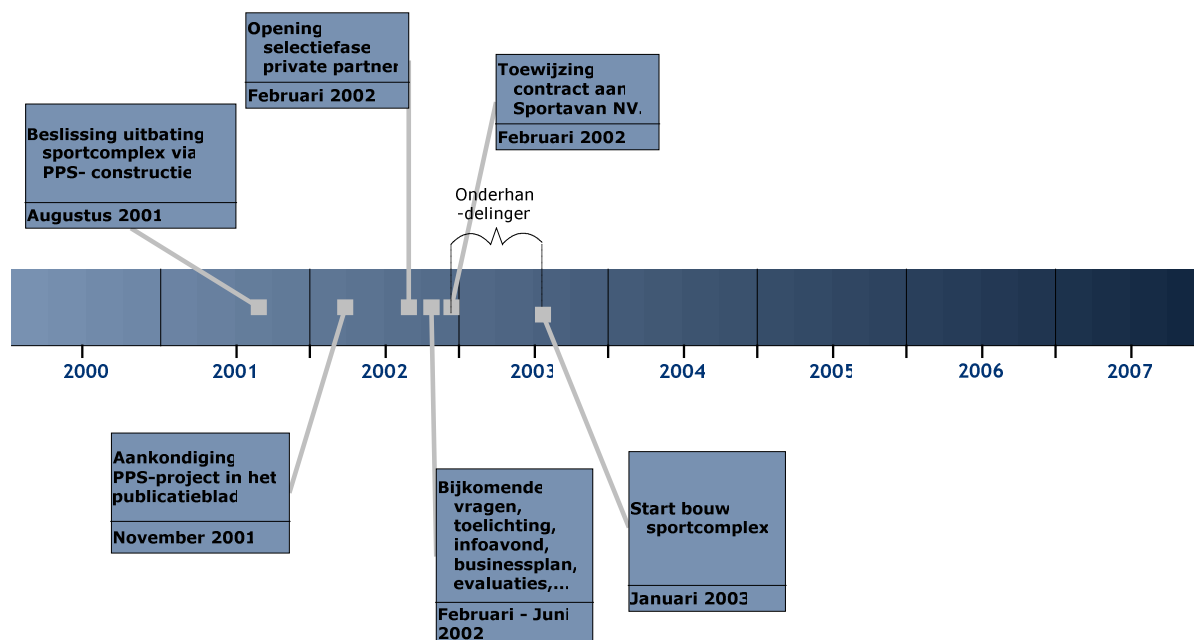
1.3 Fase III: Selectie van de partijen

Eens de grenzen van het outputgerichte project zijn vastgelegd, wordt met het aanbestedingsproces gestart.

Op het moment dat het openbare bestuur het project duidelijk gedefinieerd heeft, kan men het PPS-project aankondigen in het staatsblad. De geïnteresseerde partijen ontvangen vervolgens hun 'selectiedocument' waarin de probleemstelling, de doelstellingen en randvoorwaarden van het project geformuleerd worden. Deze fase wordt de voorselectie genoemd. Nadat alle partijen gereageerd hebben dient het openbare bestuur de definitieve aanbestedingsstukken op te stellen. De eigenlijke selectie van de kandidaten die reageren met het oog op uitvoering van het project, kan nu starten. Via parallelle onderhandelingen met de bidders kunnen er nog herzieningen en verfijningen in de outputeisen en het projectprofiel plaatsvinden. Tot slot zal de private partner geselecteerd worden en zal men verder onderhandelen over de precieze aspecten van het financieel akkoord.

De volgende tijdsas geeft de timing weer:

⁹ Enkele betrokkenen oordelen dat de sportdienst Leuven op dat moment niet de capaciteiten had om een bepalende rol te spelen.



1.3.1 Het opstellen van een business plan

Het businessplan opgesteld door de private partners diende volgende onderdelen te bevatten: een marktstudie, de diensten die aangeboden zullen worden, de realisaties die uitgevoerd zullen worden, informatie over het personeel (aantal taken, organigram,...) en informatie over de financiën (investeringen, financieringsplan, omzetprognoses,...). Concrete informatie over dit businessplan werd niet ter beschikking gesteld. Achteraf bleek het aangepaste businessplan van de uiteindelijke gekozen private partner allerminst realistisch te zijn opgesteld.¹⁰ Ook bleek het marktonderzoek enkel geschikt voor een Hollands publiek.¹¹

1.3.2 Preselecteren en shortlisting van de kandidaten

In deze fase worden de kandidaten die gereageerd hebben met het oog op uitvoering van het project, beoordeeld. Deze selectie gebeurt op basis van vier criteria:

Ten eerste kan men selecteren op basis van *competentie*. Hierbij zal het openbare bestuur onder meer de ervaring en knowhow nagaan in functie van het specifieke project. Ook positieve ervaringen die men eventueel in het verleden had met een bepaalde private partij, kunnen relevant zijn.

¹⁰ De exploitatiekosten werden bijvoorbeeld met maar liefst 78 percent onderschat.

¹¹ Sportfondsen Nederland heeft het marktonderzoek gedaan.

Een tweede criterium is de *aard van de toekomstige deelname*. Het openbare bestuur zoekt naar een partij die bereid is risico's te dragen. Deze selectie dient bijgevolg te gebeuren met oog op projectspecifieke kenmerken. Hoewel je kwalitatieve aspecten zoals 'vertrouwen', 'flexibiliteit', en 'goodwill' nooit volledig in een contract kan vastleggen, is dit toch een belangrijke factor.

Ten derde is ook een selectie mogelijk op basis van *financiële continuïteit*. De voltooiing van het project kan immers slechts bereikt worden wanneer de private partner over voldoende garanties op gebied van financiële slagkracht beschikt gedurende de ganse termijn van het project.

Ten vierde is de aangeboden *prijs* ook een belangrijk criterium.

In februari 2002 boden zich er zich twee aanbidders aan:

De tijdelijke vereniging *SPORTAVAN* bestaande uit:

- *Van Roey NV*: Dit is een Belgische bouwfirma die bijvoorbeeld gekozen is om vanaf 2006, 179 woningen te bouwen in een stedelijk PPS-project in een deelgemeente van Leuven. Van Roey neemt de bouwkundige werken van het sportcomplex voor zijn rekening.
- *Axima Services*: Zij vormen een filiaal van de Suez-Tractebel groep en zijn gespecialiseerd in het onderhoud beheer van technische installaties , ondermeer van zwembaden en sportcomplexen. Axima staat bijgevolg in voor de uitvoering en de opvolging van de technische installaties tijdens de exploitatiefase.
- *Sportfondsen Nederland*: Dit is de marktleider in Nederland op het gebied van exploitatie van sportaccommodaties. Naast de exploitatie van het sportcomplex, doet ze tijdens de bouwfase tevens aan een doorgedreven projectbegeleiding.

De tijdelijke vereniging *S&R LEUVEN* bestaande uit:

- *Artabel*
- *TV Egta / Vanhout*
- *Lotec*
- *TV Imtech Gomala - Imtech IC*
- *Innopa / Re Management*
- *Dalkia*.

- *Salon Georges en Terclavers worden voorgesteld als partners voor de horeca*

Onderstaande tabel vergelijkt de totale subsidie van S&R Leuven en Sportavan:

Tabel III: Totale subsidie van S&R Leuven en Sportavan
(rapport commissie financiën stad Leuven, 2002)

S&R LEUVEN	JAAR 1	JAAR 2	JAAR 3	JAAR 4	JAAR 5	JAAR 6
Subsidie Stad Leuven (incl. kapitaalaflossingen van een renteloze lening)	2.025.000 €	2.085.750 €	2.148.323 €	2.212.772 €	2.279.155 €	2.347.530 €
Totale subsidie	2.025.000 €	2.085.750 €	2.148.323 €	2.212.772 €	2.279.155 €	2.347.530 €

SPORTAVAN	JAAR 1	JAAR 2	JAAR 3	JAAR 4	JAAR 5	JAAR 6
Subsidie Stad Leuven	979.380 €	488.851 €	197.296 €	209.368 €	220.742 €	232.865 €
Kapitaalaflossingen van een renteloze lening	1.044.246 €	1.044.246 €	1.044.246 €	1.044.246 €	1.044.246 €	1.044.246 €
Toelage onroerende voorheffing	260.288 €	260.288 €	260.288 €	260.288 €	260.288 €	260.288 €
Totale subsidie	2.283.914 €	1.793.385 €	1.501.830 €	1.513.902 €	1.525.276 €	1.537.399 €

S&R Leuven - Sportavan	-258.914 €	292.365 €	646.493 €	698.870 €	753.879 €	810.131 €
-----------------------------------	-------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Enkel in het eerste jaar is de gevraagde subsidie van Sportavan hoger dan deze van S&R. Het verschil in subsidie neemt elk jaar toe. De stad Leuven moet oorspronkelijk teleurgesteld geweest zijn over deze twee bedragen. Men had immers gehoopt op lagere bedragen omwille van de private efficiëntie die tevens winst mag maken op allerlei nevenactiviteiten. Ook de indicatieve initiële investeringskost was ruim hoger dan verwacht. Deze werd in vergelijking met het oorspronkelijk opgestelde lastenboek met 26 percent overschreden.¹²

Het grote verschil tussen beiden bleek de extracommerciële activiteiten: Sportavan rekende zeer sterk op inkomsten uit de uitbating van fitness: In 2005, 46 percent van de inkomsten tot 61 percent van de inkomsten in 2010. S&R zag dit minder groots. Zij hadden ook geen volledige offerte ingediend. Zij wisten toen reeds dat de financiële instellingen onvoldoende steun zouden geven zodat zelfs het aangaan van de wettelijke waarborg problematisch was.

1.3.3 Het herzien en verfijnen van de outputeisen en projectprofiel

Na het preselecteren van de kandidaten moet men de oorspronkelijke eigen schatting herbekijken. Op deze manier kunnen de outputeisen en het projectprofiel geoptimaliseerd worden.

¹² 31 miljoen euro tegenover 25 miljoen euro exclusief erelonen en BTW

De stad Leuven stelde een eerste evaluatie op na analyse van de offertes van de inschrijvers. Hieruit bleek onder meer dat het sportcomplex meer zou kosten dan de renovatie van de twee zwembaden Leuven en Heverlee. Dit wees ook een studie van het bureau PPI uit in 2002.¹³ Het eerste en tweede exploitatiejaar kost het PPS-zwembad respectievelijk 1.300.000 euro en 800.000 euro meer dan het behouden van de huidige zwembadeninfrastructuur. Het derde jaar daalt deze meerkost sterk tot 460.000 euro. In 2010 bedraagt de meerkost 390.000 euro en daalt zo verder in de tijd. Het studiebureau vermeldt evenwel terecht een aantal niet kwantificeerbare voordelen, zodat de twee opties niet zomaar met elkaar vergeleken kunnen worden. Het is namelijk een gloednieuw en grootschalig sportcomplex met ruim aanbod met een garantie van een hoge voorziening in onderhoud. Hoewel deze niet-kwantificeerbare voordelen inderdaad een meerkost kunnen verantwoorden, is het wel duidelijk dat men niet van een financieel voordeel kan spreken.

Ook door het soepelere personeelsbeleid dat de private sector kan voeren, werd op een financiële meerwaarde gehoopt. Voor de stad Leuven kan men moeilijk over meerwaarde spreken, omdat Sportoase niemand van de zwembadmedewerkers van de stad Leuven heeft overgenomen en men deze niet onmiddellijk kan of wil ontslaan.

1.3.4 Onderhandelen

Er dienen parallelle onderhandelingen te gebeuren met de verschillende bidders om de offertes in detail te bespreken, wederzijdse vragen te beantwoorden en eventueel elementen uit het programma verder uit te werken.

Tijdens deze onderhandelingsprocedure hoeft men geen rekening te houden met de strikte procedures van een aanbesteding. Een onderhandelingsprocedure is toegelaten wanneer, door buitengewone omstandigheden, de prijs niet nauwkeurig kan worden vastgelegd. Daar voor een PPS geen standaardoplossing bestaat en private partijen door de inbreng hun specifieke expertise geleidelijk aan evolueren tot de beste uitvoeringsoplossing, kan men de prijs niet vooraf vastleggen. Ook de aanvankelijk onduidelijke risicoverdeling tussen overheid en privé; draagt hier toe bij.

¹³ Deze studie was niet vrij van fouten. De onroerende voorheffing en de BTW-kost werden vergeten. Tevens werd ook de kost van een bijkomende sporthal niet in rekening gebracht.

Deze fase illustreert het dynamisch karakter van een PPS-project. Het is geen makkelijke opgave een goede middenweg te vinden tussen het enerzijds alles juridisch in een contract vormgeven en anderzijds, toch voldoende ruimte te laten voor wijzigingen, gesprekken en onderhandelingen.

De verschillende feiten in het onderhandelingsproces, waar men gedurende negen maanden intensief rond de tafel heeft gezeten, worden kort aangehaald. Enkele details worden uitgewerkt in het volgende hoofdstuk contractmanagement uitgewerkt worden.

- Aan beide inschrijvers werden schriftelijk vragen gesteld over het bestek. Enkele punten moesten toegelicht worden.
- De antwoorden van de inschrijvers werden geanalyseerd.
- Beide inschrijvers gaven een mondelinge toelichting.
- Er werd een tweede evaluatie opgesteld na analyse van de offertes en de antwoorden van de inschrijvers op de gestelde vragen.
- Aan beide inschrijvers werd een bijkomende vraag gesteld over alternatieve financiering waarbij Leuven de financiering zou doen in plaats van de inschrijver.
- Aan beide inschrijvers werd een bijkomende vraag gesteld over een extra waarborg indien de exploitant failliet zou gaan. Een uitgebreide behandeling van de waarborgen vind je in punt 2.5.
- Enkele toelichtingen werden gevraagd over ingediende antwoorden.
- Er werd een derde evaluatie opgesteld na analyse van de offertes, antwoorden van de vragen hierop en het antwoord op de vragen over alternatieve financiering en de extra waarborg.

1.3.5 Het selecteren van de aanbesteder en onderhandelen van financieel akkoord

Op basis van het laatste bod wordt een definitieve keuze gemaakt. Opnieuw moet gecontroleerd worden of de risico-overdracht voldoende is, of er 'Value for Money' gecreëerd wordt en of het geheel betaalbaar is. Tijdens de definitieve onderhandelingen moet men de laatste (financiële) problemen oplossen.

Op basis van de definitieve offerte werd de opdracht toegewezen aan Sportovan. Het uiteindelijke businessplan verschilde qua exploitatievergoeding niet van het oorspronkelijke businessplan.

1.4 Fase IV: Uitvoering en management van PPS

Het bouwteam voor het sportcomplex bestond uit een externe projectleider, afgevaardigden van de bedrijven, een consultant, de sportdienst en de technische dienst van de stad Leuven.

Prijzenpolitiek

De private uitbater kan alle tarieven vrij bepalen, behalve de zwemtarieven voor scholen en clubs. Deze worden door de gemeenteraad vastgelegd. Het is normaal dat de private partner marktgericht de andere tarieven vastlegt. Een aantal activiteiten als fitness of squash zijn duidelijk gericht op een kapitaalkrchtig segment van de bevolking. Ook de tarieven voor de individuele zwemmer liggen gevoelig boven het Vlaamse gemiddelde. Aangezien zwemmen een prijselastische sport is (Késenne, 1998), zal dit minder mensen stimuleren om te gaan zwemmen. De oorspronkelijke partner ‘Sportfondsen Nederland’ heeft zich in eerste instantie sterk misrekend aan de impact van de hoge tarieven.¹⁴ De tarieven waren immers afgesteld op Nederlandse inwoners, met een andere sportcultuur. Toen deze werden vervangen door een nieuwe manager en Sportfondsen Nederland zich terugtrok heeft men, met succes, een andere prijzenpolitiek gevoerd. Deze is vooral gericht op het belonen van regelmatige bezoekers. Voorlopig (mei 2007) is het nog niet duidelijk of dit grotere bezoekersaantal ook voordelig is voor de inkomsten. Inwoners van Leuven betalen vijf euro per zwembeurt, een tien-beurtenkaart kost 35 euro en een maandabonnement 30 euro. Onder druk van de publieke opinie is men eveneens afgestapt van de eenvormigheid van de tarieven. Er bestaan kortingen voor kinderen, mindervaliden, gepensioneerden en grote gezinnen.

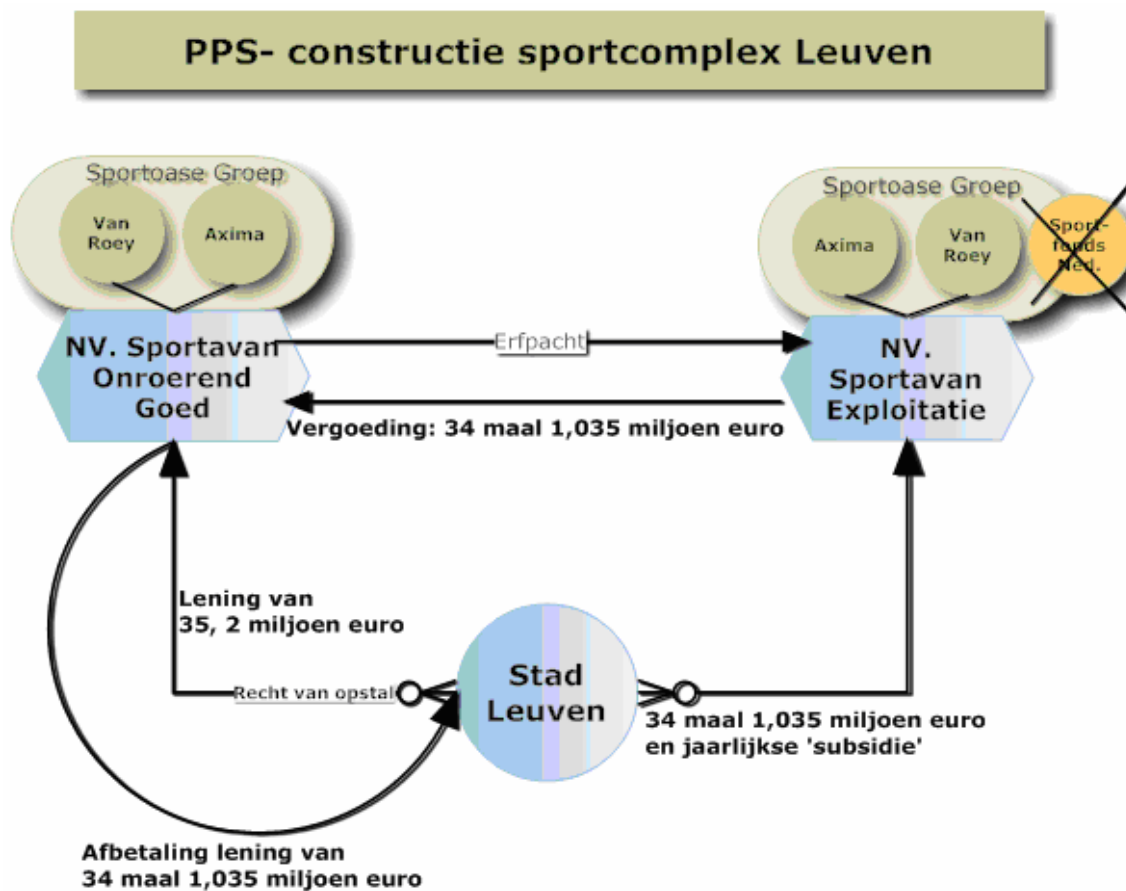
¹⁴ In de oorspronkelijke tarieven werd een onderscheid gemaakt tussen ‘baantjeszwemmen’ (drie euro) en recreatief zwemmen (vier euro in de week, zeven euro tijdens het weekend en de vakantie).

Hoofdstuk II: Contractmanagement

In dit deel komen de belangrijkste onderdelen van een PPS-contract aan bod. Deze worden telkens getoetst aan de case.

Er werd een juridische constructie, een Special Purpose Vehicle (SPV) met drie partijen opgezet: de stad Leuven, de private firma NV sportovan Onroerend Goed (Van Roey en Axima) die het sportcomplex zal bouwen (opstalhouder) en de NV. Sportovan Exploitatie (Van Roey, Axima en Sportfondsen Nederland) die de uitbating zal doen (consessiehouder). De exploitatie van het complex zou gebeuren onder de naam 'Sportplaza'. Na de tegenvallende resultaten heeft Sportfondsen Nederland zich in het voorjaar 2006 teruggetrokken en mocht deze naam niet meer gebruikt worden. Men koos voor 'Sportoase'.

De PPS-structuur van het Leuvense sportcomplex is zeer complex. Het volgende schema poogt wat duidelijkheid te scheppen:



Vervolgens wordt het schema verduidelijkt:

- Leuven geeft de grond in opstal aan de NV ‘Sportavan Onroerend Goed’ voor 36 jaar. Dit houdt een bouwperiode van twee jaar in en een exploitatieperiode van 34 jaar.
- De NV ‘Sportavan Onroerend goed’ bouwt het sportcomplex en dit wordt gefinancierd met een lening van 35,2 miljoen euro¹⁵, aangegaan door de stad Leuven. ‘Sportavan Onroerend goed’ zal deze lening, zonder interest, over 34 jaar terugbetalen aan de stad Leuven (34 keer 1,035 miljoen euro).
- De NV ‘Sportavan Exploitatie’ baat het sportcomplex uit en krijgt hiervoor een jaarlijkse vergoeding van de stad Leuven voor het gebruik van het zwembad en de sportzalen, jaarlijks 1,035 miljoen euro. Tevens vergoed de stad Leuven eveneens het geraamde exploitatieverlies, vastgelegd in het businessplan. Gemiddeld over al de jaren is dat ongeveer 500.000 euro.
- ‘Sportavan Exploitatie’ betaalt hetzelfde bedrag (1,035 miljoen euro) aan ‘Sportavan Onroerend Goed’ voor het gebruik en de erfpacht van het sportcomplex. Hiermee is de complexe betalingscirkel rond.
- Na 36 jaar loopt dit contract ten einde. In een typisch PPS-contract zou het openbare bestuur dan pas het eigendom van het complex verwerven. In dit contract is hij reeds bij de start eigenaar van het complex, omdat de stad Leuven zelf de lening van de initiële investering heeft gefinancierd.

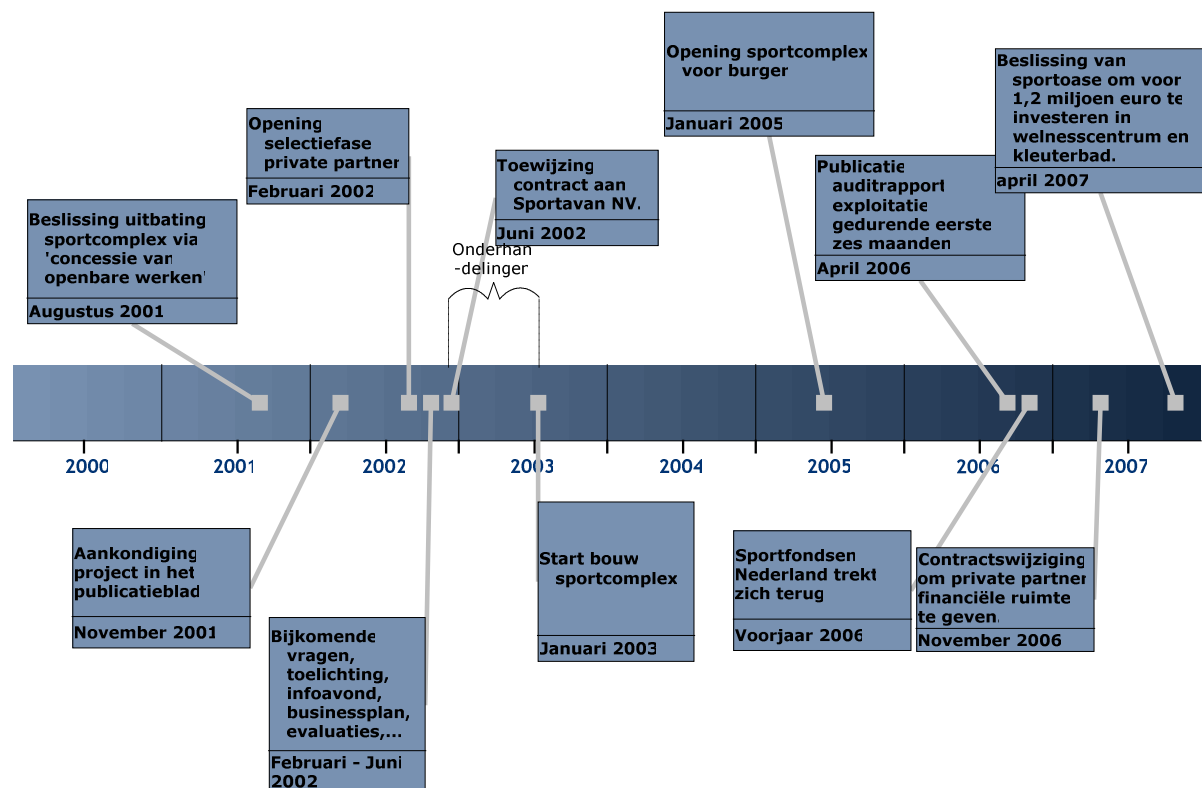
Het is niet volledig duidelijk waarom precies voor deze juridische PPS-constructie met deze partijen is gekozen. Men beweert dat deze constructie het toelaat om de BTW over 34 jaar te spreiden, wat dan weer door anderen wordt tegengesproken. Deze specifieke PPS-constructie heeft dus onder meer tot gevolg dat de stad zes percent BTW moet betalen op het investeringsbedrag, dit ter waarde van 92.000 euro.¹⁶

In wat volgt maken we, gemakshalve, geen onderscheid meer tussen de NV ‘Sportavan Onroerend Goed’ en de NV ‘Sportavan Exploitatie’.

¹⁵ Oorspronkelijk was dit 35,5 miljoen euro, maar uiteindelijk heeft de stad de préfinanciering op zich genomen.

¹⁶ Deze post was oorspronkelijk over het hoofd gezien. Net zoals de Onroerend Voorheffing trouwens, die de stad Leuven nadien op zich heeft genomen.

Het volgende tijdschema geeft de gebeurtenissen weer die in dit hoofdstuk eveneens aan bod zullen komen:



2.1 Outputkarakter en sturingsmechanismen

In een typische PPS-constructie (DBFO) zal het openbare bestuur een dienst afnemen in plaats van een product of infrastructuur. Hij levert de beschikbaarheid over een sportcomplex gedurende de duur van het contract. Het outputgerichte karakter van een PPS-contract (2.1.1) stuurt de PPS, met behulp van toezicht en controle (2.1.2), in het behalen van de beschikbaarheids- en teruggave- eisen (2.1.3 en 2.1.4).

2.1.1 Outputspecificaties

De primaire doelstellingen van het openbaar bestuur liggen vooral bij de output van de dienst. De wijze waarop de private partner deze doelstellingen poogt te bereiken is dan ook minder relevant. Toch is het voor de gevalstudie nuttig om onderscheid te maken tussen de levenscyclusfasen.

Ontwerp

De stad Leuven had reeds een contract met de architect 'De Gregorio'. De basisvorm van een Romeinse arena, moest gerespecteerd worden. Voor de rest mocht de private partner zelf de onderhandelingen met het architectenbureau voeren.

Bouwen

De stad Leuven heeft een 'coördinator' aangesteld voor de bouwwerken. Deze hield zich onder meer bezig met het controleren of aan de vereiste eisen werd voldaan, met onverwachte problemen, de bouwplannen, het (tijdig) verkrijgen van vergunningen, enz. Ook zijn er nog bijstellingen geweest in functie van te toekomstige gebruikers, zoals sportverenigingen.

Onderhoud

De onderhoudsverplichtingen van de private partner omvatten het periodieke onderhoud, het groot onderhoud en de productvernieuwing.

De in het contract opgenomen 'onderhoud- en innovatiepost' biedt de stad Leuven de garantie dat ze na 34 jaar een sportcomplex verwerven dat nog steeds in goede staat is.

In het contract werd de verplichting opgenomen dat de private partner jaarlijks een bedrag op een aparte rekening stort om aan de nodige investeringen te voldoen. Door deze verplichte investeringen (minstens één keer in de vijf tot zeven jaar), blijft de accommodatie aan alle wettelijke eisen voldoen en voldoende attractief voor bezoekers gedurende de gehele exploitatieperiode. Deze kosten voor onderhoud en nieuwe producten bedroeg in jaar één 2,4 percent van de totale investering in de bouw, technieken en los meubilair. Na jaar tien zal dit bedrag reeds boven de drie percent liggen.

Exploitatie

In Leuven is een grote vraag naar zwem- en sportfaciliteiten voor scholen en clubs. Hier werd rekening mee gehouden bij het opstellen van de outputeisen.

2.1.2 Toezicht en controle

Het openbare bestuur staat voor de keuze welke mate van toezicht en controle hij op de uitwerking wil (en kan) uitoefenen. Dit is in belangrijke mate afhankelijk van projectspecifieke omstandigheden. In een PPS-structuur heeft iedere partner haar eigen verantwoordelijkheden. Deze worden het best zo veel mogelijk gescheiden gehouden. In een PPS-constructie heeft de toezichthouder over het algemeen een terughoudende rol. Toch mag dit het nemen van mogelijks harde maatregelen niet uitsluiten. Men moet namelijk zorgvuldig nagaan of het contract wordt nageleefd en of er bedrog of fouten hebben plaatsgevonden.

De stad Leuven oefent toezicht uit door haar aanwezigheid in de raad van bestuur van het sportcomplex. Volgens het contract zijn de volgende drie personen bevoegd om de rol van waarnemer te vervullen: Johan Dierckx van het studie bureau PPI, Diederik Van Briel als directeur van de stedelijke sportdienst en Carl Devlies als schepen van sport en financiën. Deze waarnemersrol is beperkt tot het uitoefenen van controle op de rekeningen en het naleven van de overeenkomsten. Ze komen niet tussen in het dagelijkse bestuur van het complex. De stad heeft eveneens het recht om jaarlijks haar bezwaren omtrent rekeningen te formuleren en kan bepaalde uitgaven verwerpen indien deze hoger zijn dan marktconforme voorwaarden. Men kan zich de vraag stellen of van deze mogelijkheid voldoende gebruik is gemaakt, aangezien de exploitatiekosten bijvoorbeeld, met maar liefst 78 percent werden onderschat. Toch is het niet de taak van de stad Leuven om op te treden tegen eventueel incompetent management. Ieder draagt immers zijn eigen verantwoordelijkheid. Hoewel het exploitatierisico in principe volledig door de privé gedragen wordt, kan het in de Leuvense situatie toch ernstige gevolgen hebben nu er, in 2005-2007 een reële dreiging tot faillissement is ontstaan. Hier gaan we nader op in bij het punt beëindiging van het contract (2.7).

Een bijkomend probleem in deze rol van toezichthouder zijn de mogelijke belangenconflicten die kunnen optreden. Carl Devlies behartigt als lid van de raad van bestuur de belangen van een private onderneming én als gemeenteraadslid het algemene belang. Men bereikt bijgevolg het tegenovergestelde resultaat van wat men met de huidige 'corporate-governance' ideologie voor ogen heeft.

2.2 Contractduur

PPS-contracten worden in de regel over een lange periode gesloten. Dit maakt het mogelijk voor de private partner om de verwachte (economische) levensduur en de onderhoudscyclus maximaal te benutten en te optimaliseren. De stad Leuven is een exploitatie-overeenkomst van 34 jaar aangegaan met de private partner 'Sportavan'. Dit lange-termijncontract biedt 'Sportavan' de mogelijkheid om de life-cycle benadering van het sportcomplex optimaal in te vullen. Een sportcomplex heeft over het algemeen immers een lange economische levensduur en het eerste grote onderhoud wordt pas na een periode van een vijftal jaar uitgevoerd.

2.3 Wijziging van het contract

Het is aannemelijk dat zich in de contractperiode ontwikkelingen zullen voordoen die voor de uitvoering van het contract van belang zijn.

Vanuit het standpunt van de publieke partner kan men argumenteren dat alle, door de private partner voorgestelde wijzigingen in het contract, een lagere subsidie (beschikbaarheidsvergoeding) tot gevolg moet hebben. De private partner zal immers enkel een wijziging voorstellen, indien dit hen financieel voordeel oplevert. Wanneer echter het PPS-contract alle te realiseren voordelen van de opdrachtnemer zou 'afromen', zou er geen prikkel zijn voor de private partner om zelf wijzigingsvoorstellen te doen.

Er is, voor de stad Leuven, geen plicht voor de opdrachtgever om een degelijk wijzigingsvoorstel te aanvaarden. Tenzij bij zeer uitzonderlijke omstandigheden (een verdubbeling van de olieprijs door oorlog in het Midden-Oosten, ...) kan de subsidie herzien worden. In november 2007 heeft er, onder druk van de private partner, een wijziging in het contract plaatsgevonden. De als waarborg voorziene post 'reserve voor niet-bestede gelden voor onderhoud en ontwikkeling' heeft men herschikt via een boekhoudkundige operatie om aldus financiële ruimte te creëren. Normaal moet de private partner 360.000 euro voor onderhoud storten op de rekening van de stad. De private exploitant mag dit bedrag laten vallen, maar blijft wel verplicht in het onderhoud te voorzien. Dit zonder compensatie. De stad Leuven werd

niet veel keuze gelaten. Het sportcomplex is namelijk virtueel failliet en men wil ten alle koste vermijden dat de stad Leuven op zoek zou moeten gaan naar nieuwe exploitanten. Het is niet de taak van een stad om commerciële activiteiten als bijvoorbeeld fitness zelf te gaan uitbaten. Ook de installatie van nieuwe private exploitanten is risicovol.

2.4 Financieel

Betalingsmechanisme

De private partner ‘Sportavan’ ontvangt enkel de vastgelegde ‘subsidie’ van de stad Leuven.¹⁷ Deze vergoeding houdt het geschatte exploitatieverlies in en is opgesteld aan de hand van het businessplan. De tabel geeft de geschatte exploitatieverliezen van de eerste zes jaren aan:

Tabel IV: Jaarlijkse subsidie ter waarde van het geschatte exploitatieverlies.
(Public Procurement International. (2002). Rapport: Juridische en Financiële aspecten sportcentrum Phillipsite. *PPI*)

JAAR 1	JAAR 2	JAAR 3	JAAR 4	JAAR 5	JAAR 6
979.380 €	488.851 €	197.296 €	209.368 €	220.742 €	232.865 €
39.508.091 BEF	19.720.200 BEF	7.958.901 BEF	8.445.884 BEF	8.904.710 BEF	9.393.751 BEF

Na jaar zes wordt de jaarlijkse subsidie geïndexeerd aan 5,43 percent.¹⁸ Indien de omzet lager uitvalt dan verwacht of indien de kosten hoger zijn dan geraamd, is het risico voor Sportavan. De private partner draagt dus het exploitatierisico en kan Leuven niet om bijkomend geld vragen om een financieel tekort op te vangen.

Totale jaarlijkse kost voor de stad Leuven

De uitgaven voor de stad Leuven omvatten de leningskost, een vergoeding gelijk aan het geraamde exploitatieverlies, de BTW en het stedelijke gedeelte van de onroerende voorheffing. Inkomsten worden gerealiseerd uit schoolzwemmen, clubzwemmen en de verkoop van het zwembad Leuven. In jaar één en twee bedroeg de totale kost van

¹⁷ Deze subsidie kan eveneens omschreven worden als een vergoeding voor het gebruik van een deel van het sportcomplex (beschikbaarheidsvergoeding), of als een concessievergoeding.

¹⁸ Dit indexatiecijfer is ongeveer de helft zo groot als een normaal inflatiecijfer.

het sportcomplex 2,7 miljoen euro en 2,2 miljoen euro. In 2007 bedraagt de kost van de stad 1,9 miljoen euro. Gemiddeld zal dit 2,3 miljoen euro per jaar inhouden.

Exploitatieresultaten sportcomplex

De totale omzet van het complex overstijgt in grote mate het initieel geraamde budget. Dit constateerde men aan de hand van het auditrapport, uitgevoerd door studie bureau PPI en voorgesteld op 19 oktober 2006. Dit auditrapport vermeldde de tekortkomingen in het beheer na zes maanden exploitatie: slecht personeelsbeleid, gebrekkig aankoopbeleid, slechte communicatie naar het publiek, chaotische boekhouding en een verkeerde toewijzing van de kosten. Hoewel de lasten van een sportcomplex vrij nauwkeurig zijn in te schatten, werden deze met maar liefst 54 percent onderschat. De exploitatiekosten werden voor 79 percent onderschat, terwijl de kapitaalkosten ter waarde van twaalf percent van de totale kosten zelfs vergeten werden in het businessplan. De baten werden eveneens onderschat. Deze waren 17 percent hoger dan voorzien.¹⁹ Het gecumuleerd exploitatieverlies lag op het eind van het jaar 2006 rond de 1 miljoen euro. De terugtrekking van Sportfondsen Nederland in het voorjaar 2006 lijkt evenwel geleidelijk aan voor een ommezwaai te zorgen. Hierover kan een nieuwe audit uitsluitsel brengen. Deze audit werd opgestart in maart, maar is -eind mei- niet beschikbaar.

Hoewel het oorspronkelijk zeer onwaarschijnlijk leek, heeft de private exploitant in april 2007 aangekondigd voor 1,2 miljoen euro te investeren in een nieuw wellnesscentrum en een kleuterbad. Indien de uitbating door de overheid zou gedaan worden, zou deze misschien minder bereid zijn om opnieuw te investeren in een sportcomplex dat al te veel geld heeft gekost. De private partner ziet echter nu een opportuniteit en wil hierop inspelen.

2.5 Waarborgen

Een openbaar bestuur zal enkel participeren in een PPS-project indien hij voldoende waarborgen heeft voor wanneer de private partner de outputspecificaties niet zou

¹⁹ Vooral door de resultaten van de horeca (157 percent meer dan verwacht) die bijna de helft van alle inkomsten inhouden van het sportcomplex.

naleven. In deze case heeft de zoektocht naar geschikte waarborgen voor heel wat kunst- en vliegwerk gezorgd.

Eerste voorstel

In het eerste voorstel werd er nog van uitgegaan dat Sportavan de initiële financiering van het sportcomplex op zich zou nemen. Op basis van artikel 40 §3 en §5 van de concessiewetgeving, werd er via een wettelijk voorziene garantie vastgelegd dat, indien de private partner ernstig zou tekortkomen aan de verplichtingen (grove fout, opzet, voortijdige beëindiging of frauduleus failliet), de stad Leuven het sportcomplex maximaal tegen de helft van de waarde ervan kan verwerven.

Tweede voorstel

Toen men de beslissing nam dat de stad Leuven de financiering van het sportcomplex op zich zou nemen, verviel de garantie van de vorige constructie. De stad Leuven moet in dat geval namelijk gewoon de lening verder afbetalen. Om dit op te vangen heeft men de bijkomende vraag gesteld over een degressieve bankgarantie ten bedrage van de helft van de initiële investering en dit gedurende twintig jaar. Jaarlijks wordt deze borg van 13,3 miljoen euro vermindert met vijf percent. De jaarlijkse kostprijs van deze borg, 62.500 euro, wordt gedragen door de stad Leuven.

Derde voorstel

De private partner bleek vervolgens de voorgestelde bankgarantie van 13,3 miljoen euro bij geen enkele financiële instelling vast te krijgen. De stad Leuven besloot dan maar om de borgsom van 13,3 miljoen euro te vervangen door een aantal kleinere waarborgen en een aantal nieuw eisen:

- Een bankwaarborg van 5 miljoen €
- Aandeelhoudersaansprakelijkheid ten bedrage van 100.000€ per jaar
- Een besparing op de oorspronkelijke intercalaire intresten
- Voorzieningen voor onderhoud en herstelling. Deze waarborg is in november 2006 herschikt via een boekhoudkundige operatie om op deze manier extra middelen te creëren voor de exploitant. Normaal moet de private partner 360.000 euro voor onderhoud storten op de rekening van de stad. De private exploitant

mag dit bedrag nu laten vallen, maar blijft wel verplicht in het onderhoud te voorzien.

- Uitsparing van de kosten voor de eerst voorziene bankwaarborg
- Een ‘borg in speciën’. Het overschot van de som voor onvoorziene investeringen (1,1 miljoen €) wordt door de Stad niet uitbetaald, maar voorzien als een zekerheid voor de stad Leuven. Men kan het dus zien als een borg voor de stad Leuven, maar wel door hen zelf gefinancierd.
- Leuven krijgt meer controlerechten op de private partner, door 3 waarnemers (bedrijfsrevisor, politiek vertegenwoordiger en vertegenwoordiger van de stadsdiensten) in de raad van bestuur, en het recht op controle van de boekhouding (maximaal vier maal per jaar en mag maximaal één dag in beslag nemen).
- Een verhoogde winstdeling. In het vorige voorstel zouden extra inkomsten bovenop het voorgestelde businessplan een winstuitkering voor de stad Leuven inhouden ter waarde van twintig percent op de jaarwinst na belasting. Dit percentage wordt nu opgetrokken tot maximaal 25 percent en eveneens kan de onroerende voorheffing of een gedeelte ervan, gerecupereerd worden. Men kan zich de vraag stellen ofdat, indien het complex winstgevend wordt, er geen kritiek zal komen uit de hoek van de lokale horeca en commercieel uitgebate fitnesscentra. Deze kunnen dit immers gaan beschouwen als oneerlijke concurrentie.

Hoewel de hierboven beschreven waarborgen een zekere omvang hebben, zijn ze aanzienlijk minder dan de oorspronkelijke borg van 13,3 miljoen euro.

2.6 Geschillenbeslechting

De Nederlandse private partner ‘Sportfondsen Nederland’ besliste in het voorjaar 2006, omwille van de tegenvallende resultaten, uit het project te stappen. De stad Leuven zal enkel optreden tegen ‘Sportfondsen Nederland’ indien aan het licht komt dat er inlichtingen zijn achtergehouden tijdens het opstellen van vorige audits, waardoor voor Leuven grote schade is ontstaan. Toch zal het volgens Hans Bracquené (VLD-oppositielid) niet mogelijk zijn op te treden tegen Sportfondsen Nederland. Leuven doet namelijk afstand van de oprichtersaansprakelijkheid van de uittreedende partner en in de auditrapporten is er niets vermeld over achtergehouden informatie.

Sportfondsen Nederland trok zich terug voor een prijs ter waarde van 1,7 miljoen euro. Dit bedrag werd verdeeld onder de private exploitanten. De vraag is ofdat er door deze gewijzigde situatie, geen verhoogd risico voor de stad Leuven ontstaat. Volgens het stadsbestuur alleszins niet. Zij vinden de goede solvabiliteit van de overblijvende ondernemingen een voldoende garantie. De stad Leuven gaat bijgevolg niet akkoord met de stelling dat deze terugtrekking van Sportfondsen Nederland, de basisvoorwaarden van een PPS ondermijnt.²⁰ Het stadsbestuur is van mening dat men hier niet over drie private partners kan spreken, maar slechts over één private partner, namelijk de NV. Sportavan. Men maakt de terechte opmerking dat dit de verdere exploitatie waarschijnlijk zelfs ten goede zal komen. Uit de resultaten van de eerste audit, handelend over de eerste 6 maanden van exploitatie, bleek immers dat zowat op alle gebieden een slecht managent werd gevoerd.

2.7 Beëindiging

Een PPS-contract is in beginsel een lange- termijncontract waar beide partijen bijgevolg een langdurige, op vertrouwen gebaseerde, relatie dienen aan te gaan. Er kunnen zich evenwel omstandigheden voordoen waarin het contract vroegtijdig wordt beëindigd. In het contract moet deze mogelijkheid tot contractbeëindiging nauwkeurig omschreven worden.

Bij een traditionele aanbesteding zal de tekortkomende partij een schadevergoeding moeten betalen aan de wederpartij. Bij een PPS-contract ligt dat gecompliceerder. De private partner heeft namelijk het sportcomplex gerealiseerd en ontworpen in de verwachting deze nog voor een lange periode uit te baten. De publieke partner zal bijgevolg een ‘redelijk’ bedrag moeten voorzien om eigenaar te worden van dit complex. In Leuven ligt de situatie anders. De stad Leuven heeft namelijk zelf voor de financiering van het complex gezorgd.

Men kan aanspraak maken op deze waarborgen in geval van ‘ernstige tekortkomingen’: grove fouten, frauduleus faillissement of voortijdige beëindiging

²⁰ Sportfondsen Nederland draagt immers geen enkel risico meer.

van de contracten, zoals voorzien in art 40 van de concessiewet. Bij 'gewone' tekortkoming en 'normaal' faillissement zal men bijgevolg geen aanspraak maken op deze waarborgen. Hierdoor wordt de stad Leuven door zijn specifieke situatie als het ware in de rol van 'gijzelaar' geschoven. Indien men niet ingaat op de wijzigingen van het contract die de private partner voorstelt, zou de private partner zich immers 'gewoon' failliet verklaren en zit de stad Leuven met een sportcomplex zonder uitbater.

Het probleem is dan, dat indien dit project failliet gaat, nieuwe private exploitanten gezocht zullen moeten worden. Het is immers niet de taak van een openbaar bestuur om commerciële activiteiten zoals fitness aan te bieden. Nieuwe private exploitanten zullen hoogst waarschijnlijk twee keer nadenken en hogere eisen stellen.

Een reden waarom dit doemscenario van faillissement mogelijks niet aan de orde is, is dat dit voor de twee grote en uiterst solvabele moederbedrijven (Van Roey en Axima) van de groep Sportoase, een ferme blamage zou inhouden. Volgens insiders zou er bijgevolg nog heel wat moeten gebeuren vooraleer voor dit scenario zal geopteerd worden.

Hoofdstuk III: Betrokken partijen en hun bereidheid tot communicatie.

In Leuven maakt men onderscheid tussen ‘actieve’ en ‘passieve’ openbaarheid van bestuur. Bij *actieve* openbaarheid zal het bestuur zelf initiatief nemen om informatie te geven over het stadsbeleid. Zo heb ik bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van de beknopte verslagen van de gemeenteraad. Bij *passieve* openbaarheid van bestuur gaat het om inzagerecht en toelichting. Ik heb geen inzage gekregen in de audits uitgevoerd naar de werking van Sportoase, noch in het contract gesloten tussen de stad Leuven en de private actoren bij sportoase. De audits bevatten inderdaad bedrijfseconomische gegevens die wellicht interessant zijn voor mogelijke concurrenten. Het contract daarentegen, dat volgens mij wel onder passieve openbaarheid valt, heb ik niet via de officiële kanalen kunnen inkijken.

Volgende personen, in alfabetische orde, werden niet bereid gevonden om informatie omtrent sportoase door te geven. Sommigen expliciteerden de wens om niet mee te werken, anderen hebben mijn brieven en e-mails niet beantwoord:

1. Devlies Carl
 - a. Waarnemer in de raad van bestuur van Sportoase Leuven
 - b. CD&V schepen van sport en financiën
2. Dierckx Johan
 - a. Waarnemer in de raad van bestuur van Sportoase Leuven
 - b. Consultant : bureau Public Procurement International (PPI)
3. Tobback Louis
 - a. Spa-burgemeester van de stad Leuven.
4. Vanbriel Diederik
 - a. Waarnemer in de raad van bestuur van Sportoase Leuven
 - b. Directeur sportdienst Leuven
5. Verlinden Willy.
 - a. Diensthoofd-sportfunctionaris sportdienst Leuven
6. Vlaams Kenniscentrum PPS.
 - a. Was bereid tot medewerking, maar kon enkel dezelfde informatie prijsgeven als de private exploitanten.

Volgende personen, in alfabetische orde, werden bereid gevonden om informatie omtrent sportoase door te geven:

1. Aelvoet Magda
 - a. Groen! Oppositielid
 - b. Interview, mei 2007
2. Aerts Luc
 - a. Stadsontvanger Leuven
 - b. Interview, mei 2007
3. Bracquené Hans
 - a. VLD-gemeenteraadslid
 - b. Interview, maart 2007; rapport PPI: Juridische en financiële aspecten sportcentrum Leuven; presentatieslides auditrapport 19 oktober 2006.
4. De Boeck Jos:
 - a. verantwoordelijke voor de commerciële contracten van de groep 'Sportoase'.
 - b. De Sportoase- groep is momenteel eigenaar van drie PPS-sportcentra, waaronder 'Sportoase Leuven'. Tijdens dit interview werden evenwel enkel vragen over sportoase en PPS in de sportsector in het algemeen beantwoord. Alle vragen over 'Sportoase Leuven' bleven onbeantwoord.
5. Hennes Paul
 - a. Ex-stadsecretaris
 - b. Interview, mei 2007.
6. Mortelmans Arne
 - a. Voorzitter commissie sport
 - b. Interview, mei 2007. Was niet betrokken bij de opstartprocedure.
7. Smolders Nicky
 - a. Studente sportkot
 - b. Conceptnota, Programma van Eisen sportcomplex

Hoofdstuk IV: Besluit

Het dossier ‘Sportoase Leuven’ is complex. Na een probleemverkenning bleek er een duidelijke behoefte aan diverse sportinfrastructuur. Mogelijke alternatieven werden aangehaald, maar niet uitgebreid onderzocht. Op basis van de probleemdefinitie werd de markt geraadpleegd en dienden twee private partijen een dossier in. Het project werd toegewezen aan de groep Sportoase. In een eerste scenario financierde de private partner, vervolgens financierde de stad en zou de privé-partner voor een borgsom en de voorfinanciering tijdens de bouw zorgen. Tenslotte vielen deze borgsom en voorfinanciering weg en werden ze vervangen door een aantal kleinere ‘waarborgen’.

Het PPS-project ‘Sportoase Leuven’ werd zeer prestigieus opgevat. Het beschikt over een doelgroepenbad, een recreatief zwembad en een sportbad. Er is een sporthal met een capaciteit van 3000 toeschouwers, een danssportzaal, een zwemsportzaal, een fitnesscentrum en een klimmuur.

De analyse van de case toont de noodzaak dat zowel het openbare bestuur als de private partner een realistische financiële raming van het project moeten opmaken. In het Leuvense project werden de ontvangsten, maar vooral de uitgaven zwaar onderschat. De exploitatie door de private partners bleek, uit de auditrapporten, ondermaats te zijn. De stad heeft, in haar contractueel vastgelegde rol als waarnemer, niet de taak op te treden tegen een slecht exploitatiebeleid, tenzij het eveneens haar belangen schaadt. In het realistische scenario van een faillissement is dit inderdaad het geval. Vervolgens heeft men enkele contractuele wijzigingen aangebracht in het voordeel van de private exploitant. Hier is in principe niets mis mee, tenzij de publieke partner hier nadeel van ondervindt. In het geval van het wegvallen van de onderhoudsgarantie, houdt dit een vergroot financieel risico in voor de stad Leuven.

Door de aanhoudende stroom van toegevingen aan de private partner kan men volgens sommigen spreken van een omgekeerde PPS-constructie. Het openbare bestuur wil bij een PPS een deel van het risico dat hij in een klassieke aanbesteding draagt, overhevelen naar de private sector. De situatie waar de stad Leuven in verzeild is, dwingt haar eveneens een deel van het exploitatierisico te dragen door de faillissementsdreiging.

Een antwoord op de vraag of het stadsbestuur verkeerde beslissingen heeft genomen ligt niet voor de hand. Wellicht is er met enige naïviteit gehandeld geweest. PPS werd binnengehaald als een mirakeloplossing, met een groot financieel voordeel.

Er werd weinig kritisch nagedacht, ook toen bleek dat de PPS-constructie allerminst een financieel voordeel zou betekenen. Foutieve verwachtingen werden gecreëerd. Men heeft het project, door het in een PPS-vorm te gieten, misschien wel te groots opgevat. De private partner exploiteert het grootste fitnesscentra van de Benelux, maar zeker in het eerste jaar, waarschijnlijk ook dat met de laagste bezettingsgraad. Het recreatiebad is daarentegen misschien dan weer te minimaal opgevat, om echt 'return on investment' uit te realiseren. Nieuwe investeringen in een wellness-centrum en een kleuterbad, ten bedrage van 1,2 miljoen euro, zijn evenwel gepland.

Beide partners schuiven de schuld van de huidige problemen van zich af. PPS is echter een constructie waar ieder, onafhankelijk van elkaar, bepaalde risico's en verantwoordelijkheden draagt. Men kan dus niet als het goed gaat, de pluim op eigen hoed steken, en als het slecht gaat, zeggen dat het de fout van de private partner is.

ALGEMEEN BESLUIT

PPS is een concept waarbij overheid en privé-partners geïntegreerd samenwerken in de verwezenlijking van een project. Het behouden van de eigen identiteit en van de eigen verantwoordelijkheden staan hierbij voorop: taken en risico's moeten in volle transparantie verdeeld worden. Het samenwerkingsverband is gebaseerd op een lange termijnvisie van wederzijds vertrouwen en respect. Specifieke capaciteiten en knowhow moeten optimaal geïntegreerd worden. Dit samenwerkingsconcept vereist een outputgerichte overheid en behelst in haar ruimste PPS-vorm zowel het ontwerp, de bouw, het onderhoud, de exploitatie en de financiering van het project. Dit alles heeft tot doel meerwaarde te realiseren, zowel voor de publieke als de private partner.

De laatste jaren is er in Vlaanderen een groeiende interesse voor PPS-constructies waar te nemen. Dit om diverse redenen:

Ten eerste, PPS kent haar oorsprong gedeeltelijk in de financiële tekorten van de publieke sector. We hebben echter vastgesteld dat nooit voor PPS mag gekozen worden 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 éézijdige en daardoor beperkte benadering van het project. De mix van rendabele en onrendabele projectonderdelen zal bijgevolg tegemoet moeten komen aan bepaalde ambities van de private partner zonder de onrendabele projectonderdelen te verwaarlozen.

Ten tweede, PPS kan zowel financiële-, exploitatie- als maatschappelijke meerwaarden met zich meebrengen door de inbreng van een private partner. Hoewel er voordelen kunnen bestaan en kunnen gerealiseerd worden, mag PPS niet voorgesteld worden als de mirakeloplossing. PPS moet beschouwd worden als een optie tussen een waaier van alternatieven. PPS is geen doel op zich. Het kan immers enkel daar worden gebruikt waar het meerwaarde kan verzilveren. Deze meerwaarde moet afgemeten worden tegenover traditionele aanbestedingen en niet, zoals in de behandelde case, louter vergeleken worden met andere PPS-constructies.

Bij de afbakening van de grenzen van het project -de scope- moet de overheid de grenzen optimaal vaststellen. PPS vereist een minimale omvang, maar zoals de case

aantoonde, is er een reëel gevaar dat men het commerciële aspect te groots inziet. Het hoeft in deze context niet te verwonderen dat de expansie van PPS door private ondernemingen hard wordt aangemoedigd. Dit is namelijk een nieuwe markt waar men overheidsgaranties kan krijgen voor ‘return on investment’.

Via de case is het onder meer duidelijk geworden dat er anno 2001 nog een tekort bestond aan knowhow over PPS. Ook de hiaten in de concrete juridische invulling van het begrip PPS, zorgen nog steeds voor problemen in de pogingen tot het doelmatig uitvoeren van PPS-projecten. Het valt nog af te wachten of men zal leren uit de gemaakte fouten en valkuilen die werden vastgesteld bij Sportoase Leuven. Het is, op basis van de analyse van dit project alleen onmogelijk om zich uit te spreken over de algemene slaagkansen van PPS-projecten in Vlaanderen. Deze case toont echter zeer duidelijk aan dat het opzetten van een PPS-sportcomplex geen makkelijke opgave is en niet vanzelfsprekend een meerwaarde oplevert. De private inbreng geeft geen garantie op beter beheer of efficiëntiewinst. De case Sportoase Leuven toont de nood aan om een aantal randvoorwaarden voor het welslagen van PPS-projecten in acht te nemen. Zowel de private partners als de haalbaarheid van het voorgestelde businessplan moeten nauwkeurig en nauwgezet onderzocht worden. Hoewel de exploitatie in principe de verantwoordelijkheid is van de private partner, kan dit door het lange- termijnkarakter van het contract onrechtstreeks ook in het belang van de publieke partner zijn. Dit belang werd duidelijk vastgesteld op de wijze waarop de stad Leuven onder druk gezet werd door de private partner om eenzijdige wijzigingen in het contract aan te brengen. Door de dreiging van een faillissement werd de stad Leuven als het ware ‘gegjzeld’ door de private partner.

Na het behandelen van de case Sportoase Leuven, zal men kunnen begrijpen dat sommigen het geloof in PPS hebben verloren. Het is echter niet zinvol om Sportoase Leuven als een PPS-mislukking te beschouwen. Het sportoase Leuven complex is een groot project met een voortrekkersrol waaruit toekomstige PPS-projecten enkele duidelijke lessen kunnen trekken.

Lijst van Figuren

Figuur 1: Kosten en baten van sportparticipatie.....	40
Figuur 2: Kostenstructuur van de uitbating van sportinfrastructuur.	42
Figuur 3: Prijsgevoelige en prijsongevoelige consumenten.....	49

Lijst van tabellen

Tabel I: Huidige behoefte renovatie en vervanging sportinfrastructuur in cijfers.	50
Tabel II: tekorten inzake sportinfrastructuur in netto sporthaloppervlakte.....	50
Tabel III: Totale subsidie van S&R Leuven en Sportovan	71
Tabel IV: Jaarlijkse subsidie ter waarde van het geschatte exploitatieverlies....	81

Bronnen

Boeken

Arrowsmith, S.L.; Linarelli, J.; Don Wallace, Jr. (2000) *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*. Kluwer Law International

Baakman, N.A.A; van Mierlo, J.G.A. (1991). *Overheid en onderneming*. Open universiteit, Heerlen

Bouckaert, G. Vervloet, D.; Verhoest, K. (2003) *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Academia Press, Reeks modernisering van de Overheidsinstellingen

Brickley et al. (1997). *Managerial and economics and organizational architecture*. McGraw-Hill/Irwin

Buchanan, J.M. (2001). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. Cambridge (Mass.): MIT press

Campbell, G. *PFI projects and facilities in management*. In: Bouckaert, G. Vervloet, D.; Verhoest, K. (2003) *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Academia Press, Reeks modernisering van de Overheidsinstellingen

De Braekeleer, F. (1998). *Sociaal-economisch management, Nationaal en Internationaal perspectief*. INTERSENTIA Economische wetenschappen

De Grauwe, P. (1988) *De zichtbare hand*. Lannoo

De Grauwe, P. (1990) *De nachtwacht in het donker, over kunst en economie*. Lannoo

De Knop, P. (2004): *Van invaller tot kernspeler: de toekomst van de sport in Vlaanderen*. Uitgeverij van Halewyck

De Waal, S.M. (2000). *Nieuwe strategieën voor het publieke domein : maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Samsom

D'Hooghe, D.; Vandendriessche, F. (2004). *Publiek-Private Samenwerking. verslagboek van de studiedagen georganiseerd door het Instituut voor de Overheid*. Die Keure

D'Hooghe, D.; Vandendriessche, F. (2003) *Publiek-Private Samenwerking*. Die Keure

Ducatteeuw, Steven (2005). *Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit*. Vlaams Kenniscentrum PPS

Gratton en Taylor. (1992). *Economics of Leisure*. Services Management. Essex

- Hirsey en Pappas. (1995). *Managerial economics*. London: Dryden press
- Institute for Public Policy Research of Britain (2001). *Building better partnerships*. Emphasis
- Kimpen, S. synergie wellnesspoint In: De Knop, P. (2004) *Van Invaller tot kernspeler: De toekomst van de sport in Vlaanderen*. Van Halewyck
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-Private Samenwerking: mode of model?*. Proefschrift aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam
- Levin, H.M. (1975). Cost-effectiveness in evaluation research. In: Guttentag. *Handbook of evaluation research (vol.2)* Beverly Hills, C.A: Sage Publications
- Li, M. et al. (2001). *Economics of sport*. Fitness Information Technology, Inc.
- Moesen, W. et al. (2006). *Handboek Openbare financiën: economie en overheid*. Acco Leuven/Voorburg
- Mas-Colell, A. et al. (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press.
- Mast, A. et al. (2002). *Overzicht van het Belgisch administratief recht*. Antwerpen. Kluwer. Rechtswetenschappen
- Noll and Zimbalist. (1997). *Sports, jobs, and Taxes: The economic impact of sports teams and stadiums*. Brookings Institution Press
- Sandy, R. et al. (2004). *The economics of Sport: an international perspective*. Palgrave Macmillan
- Scheerder, J. (2004). *Spelen op het middenveld: vrijetijdssport als ontspanning, ontplooiing en ontmoetin*. Lannoo
- Stainback J. (2000). *Public/Private Finance and Development, Methodology, Deal structuring and Developer Solicitation*. John Wiley & sons, INC NY
- Van Delden, P.; Veraart, M. (2001). *Publieke dienstverlening in de markt*. Business Contact Amsterdam/Antwerpen
- Van Esser, D. (VSF). In: De Knop, P. (2004). *Van Invaller tot kernspeler: De toekomst van de sport in Vlaanderen*. Van Halewyck
- Walsh. (1986). In: Li, M. et al. (2001). *Economics of sport*. Fitness Information Technology, Inc.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). Het borgen van publiek belang. *Rapport aan de regering* Nr. 56. Den Haag. Sdu 2000. In: Verhoest, K. et al. (2003). *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Gent. Academia

Geraadpleegde artikels

- Allison L. (2005). 'Citius, Altius, Fortius ad absurdum: biology, performance and sportsmanship in the 21th century. In C. Tamburrini en T. Tännsjö. *Genetic Technology and Sport* (pp. 149-157). London, Loutledge.
- Anciaux, B. (2004). Beleidsnota 2004-2009. *Sport. Brussel: Kabinet van de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel.*
- Anciaux, B. (2006). Start massale inhaalbeweging inzake sportinfrastructuur. *Perstekst*
- Beauregard, A.R. (1998). Public-Private Partnerships as Historical Chameleons: The Case of the United States. Geciteerd in Lynny B. Sagalyn. (2007). *Public/Private Development.*
- Besley, T. (1988). A simple model for merit good arguments, *Journal of Public Economics*, vol 35, pp 371-384
- Center for Disease Control. (1996). Physical activity and health: a report of the Surgeon General. Washington DC: *US Department of Health and Human Services.*
- Council of Europe. (1975). The European Sport for All Charter. *Strasbourg: Council of Europe/committee for the Development of Sport.*
- Crum, B. (1991). Over versporting van de samenleving. Reflecties over de bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid. *Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.*
- Decrem, W.; Marinus, P.; De Knop, P. (2006). Alternatieve financiering van sportinfrastructuur. In: Sportbeleid in Vlaanderen, Volume I: studies. *Publicatiefonds Vlaamse Trainersschool* pp 193-199
- De Wolf, C. (2000). Beoordeling van het algemeen juridisch kader voor PPP samenwerkingsverbanden in België: evoluties en tendenzen. *Public Private Partnerships: update IIR*
- Ducatteeuw, S. (2005). Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit. *Vlaams Kenniscentrum pps*
- European Commission. (2003). Guidelines for successful Public-Private Partnerships Directorate-general regional Policy. *European Commission*
- Hall, D. (2007). PPP's: a critique of the Green Paper. Public Services International Research Unit (PSIRU). *Business School, University of Greenwich*
- Hildebrandt, VH et al. (2004). Trendrapport Bewegen en gezondheid 2002/2003, *TNO Arbeid*
- Késenne, S. (2006). De overheid en het sportbeleid. *Lesnota's Socio-economische aspecten van de sport en recreatie. 2^{de} lic. L.O. (sportmanagement)*

Késenne, S. (2002). Sport en Geld, mag het iets meer zijn met minder?. *Vlaams Tijdschrift voor Sportbeheer*, nr.169

Késenne, S. et al. (1998). De economische betekenis van sport in Vlaanderen. *Brussel: Interuniversitair onderzoekscentrum voor sportbeleid*

Késenne, S. (1992). Sportfaciliteiten-tariefering en promotie: een econometrisch onderzoek. *Tijdschrift voor sportbeheer 1992, nr. 111/29*

Késenne, S. (1984). Het subsidiëren van sportinfrastructuur: een economische bijdrage tot een rationeler beleid. *UFSIA., Universiteit Antwerpen*

Knoester, T. (1988). Publiek-private samenwerkingsvormen vinden steeds meer toepassing' *Harvard Holland rev.* Nr. 15 (1988), p. 100-107. Geciteerd in J.J.A.M. Reijniers (1994): 'Organization of public-private partnership projects: The timely prevention of pitfalls' *International Journal of Project Management* 1994 12 (3) 137-142

Laenen, G. (2004). Overheidsopdrachten en marktconsultatie: verzoenbaar of niet?. *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*

Maes, M.H. (2003). Lichamelijke Opvoeding en Sport als waardegeneratoren. *Tijdschrift voor Lichamelijke opvoeding.*

Margets et al. (1999). Relationships between attitudes to health, body weight, and physical activity and level of physical activity in a nationally representative sample in the European Union. *Public health Nutr* pp 97-103

PriceWaterhouseCoopers. (2004). Developing Public Private Partnerships in New Europe. *PriceWaterhouseCoopers*

Putnam, R.D. (2000). Bowling alone. The collapse and revival of America community. *New York, NY: Zimon en Schuster.*

Scheerder J.; Theeboom M.; Van den Bergh K.; De Knop P. (2006): Sport en sociale cohesie: een overzicht van onderzoeksmateriaal uit Vlaanderen. Sportbeleid in Vlaanderen, Volume II: studies. *Publicatiefonds Vlaamse Trainersschool* pp 77-83

Taks, M. (2000). Sport en tewerkstelling. (*Samenleving en sport 8*). *Brussel: Koning Boudewijnstichting*

Taks, M.(1994). Sociale gelaagdheid in de sport: een kwestie van geld of habitus?. *K.U. Leuven, Leuven*

The sport Council and the Health education Authority. (1992). Allied Dunbar National Fitness Survey, Main Findings. *Sport council and national healt education*

Van Bottenburg, M. (2004). *Individueel en collectief gedrag in de sport*. In: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (Eds.). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid. Jaarboek Tijdschrift voor de Sociale Sector*. pp 85-103

Van Camp, P. Michiel, H. (2005). *Zwemmen in leuven: publieke last...private lust? Over Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij Sportplaza. Attac Leuven*

Van Lierde A.; Willems T. (2006): *Hoe goed zit het met de Vlaamse sportclubs*. In: *Sportbeleid in Vlaanderen, Volume II: studies. Publicatiefonds Vlaamse Trainersschool*. pp 127-135

Van Poppel M. (2006): *Tewerkstelling in de lokale sportsector: eerste bevindingen*. In: *Sportbeleid in Vlaanderen, Volume II: studies. Publicatiefonds Vlaamse Trainersschool*. pp 119-125

Vanreusel, B. en Scheerder, J. (2000). *Sport: cultuur in beweging. Een verkenning van cultuurtrends in de sport (Samenleving en Sport 2; Rapport op vraag van de Koning Boudewijnstichting)*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Verlinden, W. (2001). *Conceptnota over het Phillips-sportcomplex. Stad Leuven*

Verlinden, W. (2001). *Programma van Eisen Phillips-sportcomplex. Stad Leuven*

Ville, T. (2004). *Publiek-Private Samenwerking. PPS instrumenten in het licht van het aanbestedingsrecht. Jura Falconis*

Artikel in boek

Taylor B. *Financing Tables and the Future*. In: Taylor B. (1970). *Investment Analysis and Portfolio Management*. St. Martin's Press. pp 378-386.

Grimsey, D.; Lewis, M.K. (2005). *The economics of Public Private Partnerships*. In: J.J.A.M. Reijniers (1994): *'Organization of public-private partnership projects: The timely prevention of pitfalls'* International Journal of Project Management 1994 12 (3) 137-142

Hall, J. *Private Opportunity, public benefit?* In: Hall J. (1998). *Fiscal Studies*. pp 121-140

Van Coillie, J. (1990). *Recente contractvormen in het bouwrecht*, in M. Storme, Y. Merchiers en J. Herbots (eds.), *de overeenkomst vandaag en morgen*. Kluwer Rechtswetenschappen

Interne nota's en wetteksten

Concessiewetgeving artikel 40 (KB. 26 september 1996):

<http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=nl&pageid=contentPage&docId=3349>

Leterme, Yves. (2004) Beleidsnota publiekprivate samenwerking 2004-2009, *Vlaams parlement*.

Vlaamse regering. (2003). Decreet van 18 juli 2003 betreffende Publiek-Private Samenwerking, *Vlaamse regering*

Geraadpleegde websites

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004). Groenboek over publiek-private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=nl&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327. [02/2007]

Europese Parlement en de Raad (2004). Richtlijn 2004/18/EG. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2004/l_134/l_13420040430nl01140240.pdf [02/2007]

International Monetary Fund (2004). *Public-Private Partnerships*. Prepared by the fiscal Affairs Department, approved by Teresa Ter-Minassian. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>. [02/2007]

Ministerie van Financiën (2005). Projectbureau publiek-private samenwerking. DBFM-handboek: een verkenning van DBFM contractonderdelen. *Den Haag, Ministerie van Financiën*. <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,publiek-private-samenwerking/publicaties>. [04/2007]

Ministerie van Financiën (2002). Projectbureau publiek-private samenwerking. Samen Werken aan de Weg, raamwerk voor Publiek-Private Samenwerking in wegeninfrastructuur. *OC&C*. <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,publiek-private-samenwerking/publicaties>. [04/2007]

Ministerie van Financiën (2002). Projectbureau publiek-private samenwerking. Handleiding PPC. *Den Haag, Ministerie van Financiën*. <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,publiek-private-samenwerking/publicaties>. [04/2007]

Ministerie van Financiën (1999). Projectbureau publiek-private samenwerking. Procesarchitectuur: taken en risico's helder verdeeld. *Den Haag, Ministerie van Financiën*. <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,publiek-private-samenwerking/publicaties>. [04/2007]

Ministerie van Financiën (1998). Projectbureau publiek-private samenwerking. Meer waarde door samen werken. Den Haag, Ministerie van Financiën. <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,publiek-private-samenwerking/publicaties>. [04/2007]

Nationale bank. <http://www.nbb.be> [05/2007]

Stad Leuven. www.leuven.be [05/2007]

Van Wassenauer, A.G.J. (2005). Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid. *Den Haag, Ministerie van Financiën*.
<http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,public-private-samenwerking/publicaties>.
[04/2007]

Vlaams Kenniscentrum PPS. <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/pps/> [05/2007]