



Innovatieve publiek-private samenwerkingsvormen onder het vergrootglas

Gemeenten neigen steeds vaker naar een publiek-private samenwerking (PPS) bij de realisatie van een multifunctionele sportaccommodatie. Voor de sportsector is deze samenwerkingsvorm relatief nieuw. Reden voor het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht om een onderzoek te starten naar innovatieve oplossingen binnen de PPS, alsook naar hun betekenis voor gemeentelijke besluitvorming over en het bewaken van de prestaties van een dergelijk project. Een viertal cases wordt onder het universitair vergrootglas gelegd.

Tekst: **IJdo Groot**

Gemeenten proberen steeds vaker publieke verantwoordelijkheden te delen met private partijen. Waar in onder meer de wegenbouw en gebiedsontwikkeling publiek-private samenwerkingsvormen al geruime tijd worden toegepast, is een dergelijke constructie bij de bouw en exploitatie van multifunctionele sportaccommodaties relatief nieuw. Veelal wordt per ontwikkelingsfase een samenwerking aangegaan met een of meerdere uitvoerende partijen. Van de initiatieffase, ontwerp en bouw naar onderhoud en exploitatie wordt steeds opnieuw

“Beide partijen moeten flexibel zijn en samen oplossingen willen zoeken”

bekeken welke marktpartij de bij die fase behorende activiteiten kan uitvoeren. Bij een PPS wordt doorgaans één private partij bij twee of meer fasen betrokken. Tussen de gemeente en de private partij wordt een verdeling gemaakt van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De wisselwerking van publiek en privaat kan bijdragen aan een kwalitatief beter resultaat (ook op de lange termijn), een beter risicomanagement en hierdoor lagere kosten en een efficiëntere uitvoering.

Innovatief

“Er zijn nog maar een paar gemeenten in Nederland die bij de ontwikkeling van een multifunctionele sportaccommodatie een PPS-constructie hebben toegepast”, constateert Maikel Waardenburg, onderzoeker bij de Universi-

teit Utrecht. “Met weinig *good practices* als voorbeeld leidde dit veelal tot een innovatieve invulling van de samenwerking tussen betrokken partijen. De ervaringen van deze pioniers kunnen interessant zijn voor gemeenten die een soortgelijke constructie willen opzetten. Echter, onderzoek naar vernieuwende PPS-constructies en de betekenis hiervan voor de sport in Nederland, alsook naar de gevolgen voor gemeentelijke organisaties, heeft tot voor kort nauwelijks plaatsgevonden.”

Om deze kennisleemte op te vullen zal een universitair onderzoeksteam – bestaande uit Waardenburg, Sofie van den Hombergh en enkele studenten Bestuurs- en Organisatiewetenschap – onder leiding van professor Maarten van Bottenburg de komende drie jaar een viertal cases onderzoeken. De cases betreffen projecten waarbij een gemeente een publiek-private samenwerkingsvorm heeft gekozen voor de bouw en exploitatie van een multifunctionele

sportaccommodatie. Waardenburg: “Wij inventariseren de innovaties binnen deze samenwerking en onderzoeken de betekenis en gevolgen die ze hebben gehad voor de besluitvorming. Met het onderzoeksresultaat kunnen stakeholders hun voordeel doen als zij een PPS overwegen of willen opzetten.”

Vliegende start

Het initiatief tot het onderzoek ontstond tijdens een toevallige ontmoeting tussen een bouwbedrijf, gespecialiseerd in sportaccommodaties, en de Universiteit Utrecht. “Het bouwbedrijf wilde graag weten hoe het in de toekomst het best zou kunnen inspelen op de beweegredenen van een gemeente om een innovatieve publiek-private samenwerking aan te gaan”, vertelt onderzoeker Van den Hombergh. “Samen met het bouwbedrijf heeft de universiteit de scope van het onderzoek uitgebreid. Mede daarom



Foto: Shutterstock.com

zijn diverse partijen benaderd om aan het onderzoek deel te nemen. Uniek aan ons onderzoek is de hieruit ontstane samenwerking tussen de universiteit, gemeenten en private partijen. Op zich al een PPS. De kennis en ervaring van de deelnemende partijen, waaronder Vereniging Sport en Gemeenten, hebben het onderzoek een vliegende start gegeven. Slechts een jaar na het gesprek met het bouwbedrijf – een jaar waarin de noodzakelijke voorbereidingen hebben plaatsgevonden – konden we beginnen: in september 2015.”

Hoger

Aan het onderzoek doen drie marktpartijen mee: Sportfondsen Nederland BV, Vaessen BV en Sportcirkels BV. De gemeenten Alkmaar, Amsterdam en Rotterdam vertegenwoordigen de publieke partijen. NOC*NSF en VSG zijn als kennispartners betrokken. “Er zijn vier cases in verschillende gemeenten geselecteerd”, vertelt Van den Hombergh verder. “Twee projecten zijn al gerealiseerd, één project zit momenteel in de

uitvoeringsfase en één project zit in de initiatieffase. Elk case-onderzoek zal voor zover mogelijk worden besproken in een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen. We hopen inzicht te krijgen in de bestuurlijke besluitvorming, bijvoorbeeld. Door samen met de betrokkenen terug te kijken op het proces en hen daarop feedback te laten geven, kunnen we de eindconclusies naar een hoger niveau tillen.”

Ook voor de partijen is deze samenwerking uniek. “Men reflecteert samen op processen en gebeurtenissen. Dat is op deze manier nog niet eerder gebeurd.”

Vragen

Een van de vragen luidt: Waarom zou een gemeente een PPS voor een multifunctionele sportaccommodatie willen opzetten? “Ik denk dat de economische crisis en de noodzakelijke bezuinigingen een rol spelen”, zegt Waardenburg. “Immers, door het delen van kosten en risico’s met een private partij kunnen in theorie de gemeentelijke

uitgaven worden verlaagd. Of dit ook in de praktijk zo werkt, willen we onderzoeken. Daarnaast zou een beweegreden kunnen zijn dat door een PPS sportaccommodaties duurzamer kunnen worden gebouwd en geëxploiteerd. Door één private partij de combinatie van design, build, operate and maintain in handen te geven en een ener-

“Met het onderzoeksresultaat kunnen stakeholders hun voordeel doen als zij een PPS overwegen of willen opzetten”

gieprestatiecontract met deze partij af te sluiten, is het in het belang van die partij om duurzame en energiezuinige maatregelen te nemen, zodat zij zo veel mogelijk kan besparen op de energiekosten.”

Het onderzoeksteam is benieuwd of meer vrijheid van de private partij daadwerkelijk leidt tot innovatieve en duurzamere bouw, zoals vaak wordt verondersteld. “Daarnaast willen we graag peilen of de publieke partijen wel of niet het hele proces uit handen durven te geven, en wat de gevolgen hiervan zijn voor de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Tevens proberen we boven water te krijgen of de publieke partij die bepaalde risico’s heeft overgedragen aan een private partij daadwerkelijk minder risico loopt.”

Alkmaar

Een van de cases waar het onderzoek zich op richt betreft de nieuwbouw en reconstructie van het multifunctionele sportcomplex De Meent in Alkmaar. Accommodaties die in de loop van de jaren tegen de ijsbaanhof De Meent werden aangebouwd, gaven



een rommelig totaalbeeld en waren verouderd. Deze accommodaties zijn gesloopt en vervangen door nieuwbouw. De ijsbaan en ijshal zijn gerenoveerd. Om dit omvangrijke project tot een goed einde te brengen, sloot de gemeente Alkmaar een design, build and maintain- (DBM) overeenkomst met bouwbedrijf Vaessen. In december 2013 werd de aanbesteding afgerond; precies twee jaar later was het vernieuwde sportcomplex klaar.

“Voor de gemeente is dit het grootste bouwproject in de afgelopen vijftien jaar”, zegt gemeentelijk projectmanager Ton Haakman. “Vanwege de complexiteit was ons er alles aan gelegen de risico’s in de design- en build-fase zo laag mogelijk te houden.

“Uniek aan ons onderzoek is de samenwerking tussen de universiteit, gemeenten en private partijen”

De gemeente wilde bovendien de beste kwaliteit voor een vooraf bepaald budget op basis van Best Value Procurement. We hebben een extern bureau, gespecialiseerd in de advisering rondom sportaccommodaties, gevraagd om te inventariseren welke samenwerkingsconstructies hierbij het beste zouden passen. Uiteindelijk koos de gemeente voor de geïntegreerde contractvorm DBM.”

Vorbereiding

Een van de voordelen van een PPS-constructie is het in een vroeg stadium van het project zekerheid kunnen krijgen over planning en kosten, stelt Haakman. “Volgens de traditionele werkwijze ontwerpt de architect de

accommodatie; daarna wordt het project aanbesteed. Het kan gebeuren dat de aan-nemer berekent dat plannen niet haalbaar zijn. Er moet dan opnieuw worden ontworpen. Dat kost vaak meer tijd en geld dan berekend.”

Een gemeente moet voorafgaand aan een project goed nadenken over wat zij wil. Het externe management- en adviesbureau heeft een aantal tips. “Neem voldoende tijd voor de voorbereiding en formuleer het Plan van Eisen goed. Probeer hierbij de druk van buitenaf te weerstaan. Bijvoorbeeld van B&W die doorgaans zo snel mogelijk na het initiële idee de eerste paal in de grond willen zien.”

Een goede voorbereiding betaalt zich echter dubbel en dwars terug, ziet ook Haakman. “In de voorbereidingsfase van het project De Meent is vijf maanden extra uitgetrokken om de wensen en ideeën van Alkmaar Sport NV, het verzelfstandigde sportbedrijf dat de exploitatie van het sportcomplex op zich zal nemen, nauwkeurig in het ontwerp mee te nemen. Dit komt op lange termijn de exploitatie ten goede.”

Verstandhouding

Ook moet van tevoren goed worden nagedacht over hoe om te gaan met voortschrijdend inzicht tijdens het ontwikkelingsproces, zegt Onder. “Doorgaans ligt er zo’n twee jaar of meer tussen eerste idee en bouw. In die tijd kan veel veranderen. Oorspronkelijke uitgangspunten stromen niet meer met maatschappelijke ontwikkelingen, of er is betere apparatuur op de markt gekomen. Voortschrijdend inzicht kan leiden tot aanpassingen in het ontwerp. De opdrachtgever moet van tevoren bepalen welke aspecten van invloed kunnen zijn op het proces. En in het contract vastleggen hoe om te gaan met eventuele aanpassingen.”

Dit vereist een goede verstandhouding tussen publieke en private partijen, ervaart Haakman. “Beide partijen moeten flexibel zijn en samen oplossingen willen zoeken. In het geval van De Meent lukte het de

gemeente pas na de aanbesteding om een gebouw van Basic-Fit, dat vlak naast De Meent staat, in eigendom te verkrijgen. Door de goede verstandhouding met Vaessen was het mogelijk dit gebouw alsnog mee te nemen in het ontwerp. Hierdoor kreeg het plangebied de gewenste eenheid.”

Risico’s

Het ontwikkelen, realiseren en onderhouden van het project is als bedrijfsrisico bij Vaessen neergelegd. De gemeente loopt in beginsel geen risico. In het algemeen geldt dat een gemeente er bij het aangaan van een PPS rekening mee moet houden dat niet alle risico’s kunnen worden overgedragen. “Er zijn zogenaamde onvervreembare risico’s die te allen tijde bij de opdrachtgever zullen blijven. Zaken die op voorhand onmogelijk bekend kunnen zijn, onvoldoende kunnen worden geïnventariseerd of buiten de invloedssfeer van de opdrachtnemer zijn, blijven als risico bij de gemeente. Veelal gaat het om risico’s omtrent procedures die tot vertraging kunnen leiden. In ons geval heeft de gemeente het risico rond het verwijderen van het asbest uit de te slopen accommodaties op zich genomen.”



Verder lezen...

Op het Visie & Beleidsplein op www.sportengemeenten.nl kunt u de volgende documenten downloaden:

‘Ministerie van Financiën (2014). Voortgangsrapportage DBMF(O) 2014’
bij *Accommodatiebeleid, Accommodatiebeleid*

‘RWS (2009). PPS in vastgoed, kans of kruis? Onderzoek effect van DBFMO contracten op vastgoedportefeuille’
bij *Accommodatiebeleid, Accommodatiebeleid*