

**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN**

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN  
OPLEIDING POLITIEKE WETENSCHAPPEN

**SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ  
HET AFSLUITEN VAN EEN PUBLIEK-  
PRIVATE SAMENWERKING**

**Studie van drie PPS-constructies in de  
ouderenzorg**

Promotor : Prof. Dr. K. VERHOEST  
Verslaggever : Prof. Dr. G. BOUCKAERT

VERHANDELING  
aangeboden tot het  
verkrijgen van  
de graad van Licentiaat in de  
Politieke Wetenschappen  
door  
**Vincent DE WOLF**

academiejaar 2005-2006

## Inhoud

Lijst van tabellen .....	4
Lijst van figuren .....	5
Lijst van afkortingen .....	6
Voorwoord .....	7
Inleiding .....	8
1. Probleemstelling en gebruikte methode .....	14
2. Het concept PPS .....	22
2.1 Inleiding .....	22
2.2 Kenmerken .....	24
2.3 Financieringsvormen voor een PPS .....	27
2.4 Meerwaarde voor een PPS .....	29
2.5 Juridische verankering van PPS .....	33
2.6 Instrumentarium van de overheid bij de ontwikkeling van een PPS-constructie .....	36
2.7 Het kiezen van een geschikte partner .....	40
2.8 Het verloop van de aanbestedingsprocedure .....	43
2.9 De onderhandelingsfase .....	49
3. Succesfactoren voor een PPS .....	52
3.1 Inleiding .....	52
3.2 Procesmanagement als succesfactor .....	52
3.3 Succes- en faalfactoren gegenereerd uit buitenlandse ervaringen .....	54
3.4 PPS als een succesfactor voor de overheid .....	58
4. Netwerktheorie met betrekking tot het opzetten van een PPS-constructie .....	63
4.1 Netwerktheorie .....	63
4.2 Het creëren van vertrouwen .....	68
5. De rusthuissector in Vlaanderen .....	72
5.1 Recente gegevens .....	72
5.2 Mogelijke samenwerkingsvormen .....	77
5.3 Het creëren van meerwaarde .....	82
6. Het uittekenen van een operationeel kader .....	83
7. Case Wingene .....	85
7.1 Geschiedenis .....	85
7.2 De arresten van de Raad van State .....	85
7.3 Belangrijke succes- en faalfactoren .....	88
8. Case Ter Kempen .....	90
8.1 Geschiedenis .....	90
8.2 Juridische mogelijkheden .....	92
8.3 De creatie van de PPS-constructie .....	96
8.4 De structuur van de PPS-constructie .....	101
8.6 Besluit .....	104
9. Case Boortmeerbeek .....	106
9.1 Geschiedenis .....	106
9.2 Juridische constructie .....	107
9.3 De creatie van de PPS-constructie .....	108
9.4 De structuur van de PPS-constructie .....	109
9.5 Besluit .....	111
9. Opvallende verschillen en gelijkenissen tussen de verschillende cases .....	113
ALGEMEEN BESLUIT .....	117
Referentielijst .....	119

Bijlage 1: Vragenlijst .....	124
Bijlage 2: Literatuurlijst .....	127

## **Lijst van tabellen**

Tabel 1: Aantal bedden in rusthuizen.....	72
---	----

## **Lijst van figuren**

Figuur 1: De cyclus in het praktijkgerichte onderzoek .....	16
Figuur 2: De gemiddelde prijs per beheersvorm.....	73
Figuur 3: Vereniging hoofdstuk XII ter .....	81
Figuur 4: Operationeel schema .....	84
Figuur 5: SWOT-Analyse Ter Kempen .....	98

## **Lijst van afkortingen**

DBFM: Design-Build-Finance-Maintain

OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

OPZ: Onafhankelijk Psychiatrisch Ziekenhuis

PPS: Publiek-Private Samenwerking

ROB: Rustoord voor Bejaarden

RSZ: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid

RVT: Rust- en Verzorgingstehuis

VIPA: Vlaams Instituut voor Persoonsgebonden Aangelegenheden

## Voorwoord

In het najaar van 2004 kwam ik tot de beslissing om mijn thesis te schrijven over Publiek-Private Samenwerking. Het concept kwam toen reeds voldoende aan bod in de wetenschappelijke literatuur. Ik wou me ook richten tot een bepaalde sector. Het werd de bejaardensector. Het doel was om te kijken of een PPS-constructie ook in de ouderenzorg kan toegepast worden. Uit dit werk moet blijken of het mogelijk is. Het was echter niet eenvoudig om een juiste methodologie te vinden. De sector van de ouderenvoorzieningen is immers volop in beweging. Hierdoor moesten het onderzoeksopzet en de onderzoeksvragen gedeeltelijk gewijzigd worden. Verder heeft men ook te maken met het feit dat PPS een nieuw concept is. In de ouderenzorg was er tot dan toe een tendens waar te nemen waarbij de overheid van de private partij gescheiden werd.

Ik kon me bij het schrijven van dit werk laten bijstaan door een aantal personen. Zo bedank ik de heer Ronald De Buck (Fimac) voor de informatie die ik kreeg met betrekking tot PPS in het algemeen en de case Wingene in het bijzonder. De heren Carlo Steegmans en Patrick Kerkhofs (Probis) dank ik ook voor de nodige tijd die ze voor me vrijmaakten en de informatie die ze me aanboden. Ik bedank ook de heer Eric Nysmans (Welzijnszorg Kempen) voor de nodige gegevens en toelichting met betrekking tot de PPS-constructie in Ter Kempen. Dankzij de bereidwillige medewerking van deze mensen kon ik dit werk beëindigen.

Verder bedank ik iedereen die op een of andere manier heeft bijgedragen tot het schrijven van dit werk bijvoorbeeld door het nalezen van de tekst, het beantwoorden van mijn e-mailberichten.... In het bijzonder dank ik mijn ouders voor de kansen die ze me boden door me een opleiding Politieke & Sociale Wetenschappen te laten volgen aan de KU Brussel en de KU Leuven. Zij boden me ook de nodige steun wanneer dat nodig was. Ook de steun die ik genoot van familie, vrienden en huisdieren mag niet vergeten worden.

Tot slot bedank ik mijn promotor, Prof. Dr. Koen Verhoest voor de wetenschappelijke begeleiding. Daarenboven dank ik ook de heer Sander Van Garsse voor het nalezen van dit werk.

## **Inleiding**

België kent een sterk uitgebouwd sociaal zekerheidssysteem. Zorgbehoevenden kunnen terecht in allerlei opvangthuizen en hebben tevens recht op een uitkering van één van de instellingen van de Rijksdienst van de Sociale Zekerheid (RSZ). Het betreft hier een collectieve dienstverlening die voor een groot gedeelte gefinancierd wordt door alle, voornamelijk beroepsactieve, Belgische burgers via een herverdelingsmechanisme. Dit systeem is aan hervorming toe, wil het enkele toekomstige problemen doorstaan. Zo is er het probleem van de vergrijzing. Het aandeel van pensioensgerechtigden groeit zienderogen zodat men zich de vraag dient te stellen of men in de toekomst voldoende financiële middelen zal hebben om deze groep van een uitkering te voorzien. In het huidige systeem financieren de huidige beroepsactieve burgers het pensioen van de pensioensgerechtigden. Men neemt een toename van het aantal pensioensgerechtigden waar. Deze groep zal geleidelijk aan groter worden dan de betalende actieve bevolking. Een gevolg van deze tendens is dat men in de toekomst meer voorzieningen voor deze doelgroep dient te ontwikkelen. In welke voorzieningen dient een overheid expliciet te voorzien? Is het een taak van de overheid om bijvoorbeeld warme maaltijden en opvang te voorzien wanneer dat ook kan gedaan worden door middel van een private partner? Of is het beter dat men beiden tot een samenwerking komt? Een samenwerking waarin men de voordelen van de private sector combineert met de voordelen van de publieke sector? En wat zouden die voordelen dan wel zijn? Kan een PPS-constructie een oplossing bieden?

Tot nu toe blijken de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) de belangrijkste initiatiefnemers op het vlak van opvang van ouderen te zijn. Maar het is niet alleen de overheid die zorgt voor geschikte opvang. Ook vele VZW's en private instellingen bieden opvangplaatsen aan. Het uitbaten van een rusthuis is voor sommige private spelers een commerciële activiteit geworden. Een gevolg hiervan is dat een aantal OCMW's zich gaan afvragen of het zelf exploiteren van een rusthuis nog tot de basisactiviteiten van het openbaar bestuur dient te behoren. Een aantal OCMW's constateren dat ze niet meer de financiële armslag hebben om het rusthuis verder te steunen of uit te breiden<sup>1</sup>. Men gaat op

---

<sup>1</sup> R. DE BUCK, *De problematiek rond samenwerking en overdracht met en van openbare rusthuizen in Vlaanderen*, Gent, onuitg., 2005,3.



zoek naar mogelijke samenwerkingsvormen. Deze eindverhandeling zal dieper ingaan op deze problematiek. In dit werk zal vooral aandacht besteed worden aan de mogelijke samenwerkingsvormen tussen een publieke en een private partner. Het is de bedoeling dat men aan het eind van dit werk een bredere kijk heeft op deze problematiek in het algemeen en op de bijhorende succes- en faalfactoren in het bijzonder.

In een eerste hoofdstuk zal ingegaan worden op de feitelijke probleemstelling en op de gehanteerde onderzoeksmethode. Vervolgens komt het concept PPS aan bod. In dit hoofdstuk wordt getracht om te voorzien in een brede theoretische omkadering. Nadien wordt ingegaan op de netwerktheorie en het concept vertrouwen. Na deze twee theoretische hoofdstukken wordt alles gesynthetiseerd in een operationeel kader. De drie cases zullen dan behandeld worden volgens dit kader. Vervolgens worden deze drie cases met mekaar vergeleken. In het laatste hoofdstuk worden dan de opvallende gelijkenissen en verschillen weergegeven. Dit laatste hoofdstuk dient ook een beeld te geven van de mogelijke succes- en faalfactoren waarmee men te maken heeft bij de opstart van een PPS-constructie in de ouderenzorg. Hieruit volgt dan een algemeen besluit dat deze verhandeling zal afsluiten.

Vooraleer men aan het methodologische hoofdstuk toe is, dienen toch wel enkele begrippen verduidelijkt te worden. Het zijn begrippen die in het kader van deze verhandeling essentieel zijn:

OCMW:

In artikel 1 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn staat dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Hiertoe werden er openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) opgericht die, onder wettelijk bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren. Deze openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid.<sup>2</sup> Verder staat er in de organieke wet dat zij de dienstverlening moet garanderen waaraan de gemeenschap gebonden is. In deze optiek is het ook

---

<sup>2</sup> Art.1 Wet 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Administratieve Basiswetten*, Kortrijk, UGA, 2005.

een taak van een OCMW om te voorzien in de opvang van bejaarden. Het OCMW is in deze verhandeling de publieke partner.

RVT:

In een Rust- en Verzorgingstehuis (RVT) kunnen bejaarden terecht die wegens een langdurige aandoening, sterk afhankelijk zijn van de hulp van derden om dagelijkse levenshandelingen te verrichten.<sup>3</sup> Deze zorgbehoefte kan zich zowel situeren op fysisch als op psychisch vlak. Het merendeel van de RVT's zijn gesitueerd in erkende rustoorden. In dat geval betreft het een erkenning als RVT die bovenop een bestaande erkenning als rusthuis wordt gegeven. Een slinkend aantal RVT's, ontstaan uit een afname van een aantal ziekenhuisbedden, heeft deze onderliggende erkenning als rusthuis niet. Alle RVT's moeten echter aan dezelfde erkenningvoorwaarden voldoen.

Niet iedereen kan in een RVT terecht. Er zijn een drietal noodzakelijke voorwaarden om opgenomen te kunnen worden in een RVT. De voorwaarden, die worden beoordeeld aan de hand van multidisciplinaire evaluatierapporten en gestandaardiseerde evaluatieschalen, zijn<sup>4</sup>:

- De kandidaat-bewoners hebben reeds alle noodzakelijke behandelingen ondergaan, maar dit heeft niet geleid tot een volledig herstel van de functies met betrekking tot het dagelijkse leven. Anderzijds is een dagelijks medisch toezicht of een gespecialiseerde medische behandeling evenmin nodig;
- Een opname in een RVT blijkt noodzakelijk, ook nadat al de mogelijkheden op het gebied van thuiszorg werden onderzocht;
- De algemene gezondheidstoestand vereist dat naast de medische zorg van de huisarts, de verpleegkundige en de paramedische zorg ook hulp bij de dagelijkse levensactiviteiten noodzakelijk is;

---

<sup>3</sup> Een bejaarde wordt in deze gedefinieerd als iemand die een gevorderde leeftijdsgrens, met name die van 65 jaar bereikt heeft

<sup>4</sup> MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP AFDELING WELZIJN, *Rust- en Verzorgingstehuizen*, Welzijnspagina Vlaamse Overheid, 04/05/2005, <http://www.wvc.vlaanderen.be/rvt/voorzieningen/index.htm> (WWW).

ROB:

Een RVT is niet hetzelfde als een rusthuisoord voor bejaarden (ROB). Een rusthuis is een bij decreet beschermde collectieve woonvorm waar aan de ouderen die er verblijven huisvesting wordt geboden met de mogelijkheid geheel of gedeeltelijk gebruik te maken van de aangeboden gezins- en huishoudelijke zorg<sup>5</sup>. Vele, maar niet alle rusthuizen die zorgbehoevende ouderen opnemen, hebben vanwege de overheid een aantal rust- en verzorgingsbedden toegewezen gekregen. Deze RVT-bedden dienen voor de opvang van zwaar zorgbehoevende ouderen, die er van een intensieve verzorging kunnen genieten. De meeste RVT-bedden bevinden zich in rusthuizen, doch ook sommige ziekenhuizen beschikken over een aantal RVT-bedden.

Het is echter niet zo dat wanneer een rusthuis niet over een aantal RVT-bedden beschikt, dat er geen zwaar zorgbehoevendenden kunnen opgenomen en verzorgd worden. Voor een RVT-bed wordt vanwege de overheid een hoger zorgforfait toegekend, waardoor er meer personeel kan ingezet worden voor de verzorging en de verpleging. De instelling kan dus rekenen op meer financiële middelen voor haar RVT-bedden.

PPS:

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om een bepaalde meerwaarde te creëren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling<sup>6</sup>. Er bestaat een verschil tussen PPS enerzijds en uitbesteding en privatisering anderzijds. Uibesteding kan gedefinieerd worden als het laten uitvoeren van één of meer bedrijfsactiviteiten door een externe organisatie<sup>7</sup>. Bij privatisering wordt een taak van de overheid niet langer door haar uitgevoerd, maar wel door een private actor. Deze actor draagt dan de volledige verantwoordelijkheid en moet dus in een bepaalde dienstverlening voorzien. De overheid zelf is geen deelgenoot meer.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> KENNISCENTRUM PPS, *Definitie Publiek Private Samenwerking*, Website Kenniscentrum PPS, 04/05/2005, <http://www.vlaanderen.be/pps> (WWW).

<sup>7</sup> M. LACITY & R. HIRSCHHEIM, *Information Systems Outsourcing*, New York, John Wiley & Sons, 1993.

Zo kan men ook opteren om een beperkt aantal taken over te dragen aan de private sector. Voor andere taken blijft echter de overheid bevoegd. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld het toezicht op het parkeerbeleid uitbesteden aan een private firma. De andere taken blijven wel voorbehouden voor de politiediensten. Bij een privatisering wordt een volledige dienst afgestoten naar een private onderneming. Zo kan men opteren om een zwembad te laten uitbaten door een private onderneming. Men kent geen tussenkomst meer van de overheid. Hoewel men dan nog verschillende gradaties kan onderscheiden.

Er dient gekeken te worden naar het aandeel van de overheid in de planning, de financiering en de productie in verband met een bepaalde dienstverlening. Wanneer de overheid alleen maar voor de planning in staat, dan kan men spreken over een regulerende uitbesteding. De productie en de financiering zijn in handen van de private actor. Bij een contractuele uitbesteding zorgt de private partner voor de productie, terwijl de planning en de financiering worden verzorgd door de overheid. Bij gesubsidieerde uitbesteding komt de overheid enkel op financieel vlak tussen. Hier zorgt de private partner voor de planning en de productie van het goed of de voorziening. De twee uitersten zijn overheidsproductie en afstoting. In het eerste geval voorziet de overheid zowel de planning, de productie en de financiering. Bij afstoting komt alles in handen van de overheid<sup>8</sup>.

Het zijn vaak budgettaire motieven die de overheid naar bepaalde vormen van uitbesteding doet grijpen. De redenen om over te gaan tot een bepaalde graad van privatisering of uitbesteding correleren sterk met de heersende overwegingen om een PPS-constructie op het getouw te zetten. Bij publiek-private samenwerking wordt echter ab initio samengewerkt met een private partner met betrekking tot de planning, de financiering en de productie van een bepaald goed. PPSverbanden impliceren dus een langdurige en intensere betrokkenheid van de private partij bij de projectrealisatie.

Toch moet benadrukt worden dat een PPS noch een uitbesteding, noch een privatisering betekent. Privatisering houdt immers een definitieve overdracht van de eigendomsrechten naar private actoren in. De overheid kan dan niet langer rechtstreeks de private eigenaar aansturen maar kan enkel marktregulerend werken, via bijvoorbeeld een prijs- en competitiebeleid. Een PPS-verband is daarentegen

---

<sup>8</sup> W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK & V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën. Economie en overheid*, Leuven, Acco, 2005, 91-92.

eindig, waarna de goederen terug worden overgedragen aan de overheid. De overheid behoudt bovendien tijdens de duur van het project een zekere aansturingmogelijkheid ten aanzien van de private partij via het PPS-contract. De overheid bepaalt de normen waaraan de output van de private partij aan moet voldoen. De overheid vertoef tot slot ook in de mogelijkheid om een PPS te beëindigen bij duidelijk aantoonbare falen van de private partij om aan de vooropgestelde normen te voldoen<sup>9</sup>. Het is belangrijk om het onderscheid tussen uitbesteding, privatisering en publiek-private samenwerking in het achterhoofd te houden. Zo kan men ook dit werk in een juiste context plaatsen.

Publiek-private samenwerking is een begrip dat vooral sterk aan bod komt in de juridische en economische literatuur. Het is dan ook normaal dat hieraan de nodige aandacht zal besteed worden. Echter, dit werk tracht een antwoord te geven op de vraag of een ouderenvoorziening, opgericht en uitgebaat in een PPS-verband mogelijk is. PPS wordt hierbij niet alleen bekeken vanuit een juridische of economische visie maar ook vanuit een politiek-wetenschappelijke en bestuurskundige visie. Zo wordt getracht om aan bestuurskundige en politiekwetenschappelijke criteria zoals beleidseffectiviteit, transparantie, democratische controle en maatschappelijke betrokkenheid de nodige aandacht te besteden<sup>10</sup>. Eén van de voornaamste vragen betreft uiteraard het feit of een overheid zich kan beroepen op een PPS-constructie om op die manier een aantal van haar taken uit te voeren. Het antwoord hierop kan interessant zijn bij het uittekenen van de toekomstplannen van een openbaar bestuur.

---

<sup>9</sup> K. VERHOEST, "De meerwaarde en de succesfactoren van publiek-private samenwerking voor openbare besturen" in D. D'HOOGHE & F. VANDENDRIESCHE (ed.), *Publiek-Private Samenwerking*, Brugge, Die Keure, 2004, 6.

<sup>10</sup> K. VERHOEST, *o.c.*, 2.

## 1. Probleemstelling en gebruikte methode

De laatste jaren kan publiek-private samenwerking op een grote interesse rekenen van wetenschappelijke onderzoekers. Het is echter zo dat PPS in België nog redelijk recent is. In andere landen zoals Nederland en Groot-Brittannië is het concept PPS al meer ingeburgerd. Zo bestaan er in Groot-Brittannië gevangenissen die geëxploiteerd worden door een private partner. In Vlaanderen wordt PPS vooral gebruikt in de vorm van contractuele PPS-constructies zoals bij wegenwerken of bouwprojecten. De Vlaamse Regering heeft in 1999 een Vlaams Kenniscentrum PPS opgericht. Bij het PPS-decreet van 18 juli 2003 werd de rol en organisatie van het kenniscentrum verankerd in het PPS-decreet. Haar taken werden toen ook verder verfijnd<sup>11</sup>. Het kenniscentrum biedt opleidingen, evaluatiemethoden en hulp aan bij de opstart en uitvoering van PPS-projecten. Door de oprichting van zo'n kenniscentrum wilt de Vlaamse Overheid de oprichting van PPS-constructies stimuleren.

Dit werk behandelt de mogelijkheden die er bestaan om een ouderenvoorziening via een PPS-constructie uit te baten. Dit terrein van PPS is redelijk onontgonnen. Met dit werk wordt gestreefd om een aantal mogelijke pistes voor te stellen. De vele juridische reglementeringen die er bestaan maken het immers niet eenvoudig om een PPS-project op te starten. Dat is ook normaal aangezien het hier gaat om een publieke dienst. Het is met andere woorden boeiend om wat dieper op dit probleem in te gaan. Dit dient echter op een wetenschappelijk verantwoorde manier te gebeuren. Men kan er bijvoorbeeld de voorkeur aan geven om uit te gaan van concepten uit landen die reeds verder staan met PPS dan België. Uit deze concepten kan men dan hypothesen destilleren en deze dan toepassen op de cases. In theorie is dat haalbaar maar in de praktijk heeft men echter te maken met verschillende wetgevingen waardoor de hypothesen hun relevantie ten dele zouden kunnen verliezen. Het lijkt dan ook beter om te kijken naar de bestaande literatuur. Hieruit worden dan concepten gehaald die verband houden met deze thematiek. Via een literatuurstudie worden de elementen aangereikt die nodig worden geacht bij de studie van de drie geselecteerde cases. Zo wordt er meer inzicht verworven van het

---

<sup>11</sup> D. D'HOOGHE & F. VANDENDRIESSCHE, *Publiek-Private Samenwerking*, Brugge, Die Keure, 2003, 7.

concept PPS. Via de literatuur wordt echter ook een vragenlijst opgesteld die als leidraad zal fungeren bij enkele vraaggesprekken<sup>12</sup>.

In het sociale onderzoek worden geldige verbindingen gemaakt tussen theorieën en de empirische werkelijkheid<sup>13</sup>. Men kan uitgaan van theorieën of ideeën van de werkelijkheid en daar deductief uit afleiden welke gegevens en welke relaties tussen deze gegevens te vinden zijn. Men redeneert vanuit de algemene theorie naar specifieke gegevens. Deze manier van redeneren wordt ook toegepast in deze verhandeling. Het vooropstellen van hypothesen aangaande PPS-constructies van rusthuizen is echter niet aan de orde in dit werk. Er wordt getracht om de verschillende theoretische bevindingen te toetsen aan de bestaande PPS-projecten. Zoals eerder vermeld staat PPS in de ouderenzorg nog in de kinderschoenen. Door middel van dit empirisch onderzoek wordt getracht om een duidelijk beeld te krijgen van de huidige stand van zaken. Ook wordt er een vergelijking gemaakt tussen een participatieve vorm en een contractuele vorm van PPS in de ouderenzorg. Het geheel wordt gesynthetiseerd in het operationeel kader dat verder in dit werk wordt weergegeven.

Men kan ook inductief te werk gaan, dan begint men met het verzamelen van specifieke gegevens die vervolgens gebruikt worden om via inductief redeneren tot algemene theoretische uitspraken te komen. Deze nieuwe theoretische gegevens worden op hun beurt getoetst aan nieuwe empirische gegevens<sup>14</sup>. Ook de inductieve werkwijze zal in dit werk toegepast worden. Door middel van een uitgebreide vragenlijst worden de nodige gegevens verzameld die het mogelijk maken om bepaalde uitspraken te doen op PPS in de ouderenzorg. Er wordt ook bijzondere aandacht geschonken aan de succes- en faalfactoren die bij de verschillende cases gegenereerd worden. Door combinatie van beide methoden tracht men tot nieuwe theorieën te komen en na te gaan of bepaalde hypothesen al dan niet kloppen<sup>15</sup>.

Deze verhandeling vertrekt vanuit de probleemstelling dat er bepaalde rustoorden willen overschakelen naar andere organisatievormen. Deze verhandeling wil nagaan in welke mate men kan opteren voor een PPS en hoe de huidige ervaringen zijn met betrekking tot een PPS-constructie in de ouderenzorg. De

---

<sup>12</sup> Deze vragenlijst zal verderop behandeld worden. Men vindt deze ook terug in bijlage 1.

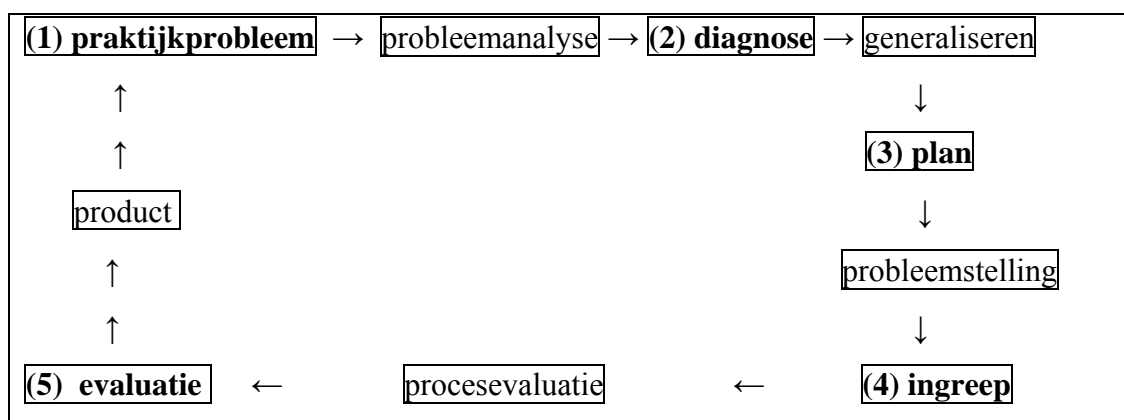
<sup>13</sup> J. BILLIET & H. WAEGE, *Een samenleving onderzocht*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2001, 34.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> J. BILLIET & H. WAEGE, *o.c.*, 35

ambitie bestaat erin om tot toetsbare en wetenschappelijk onderbouwde conclusies te komen die ook in het veld zelf bruikbaar zijn. Dit sluit vooral in de methodologische literatuur aan bij het praktijkgericht onderzoek.

Het praktijkgericht onderzoek is gericht op het ontwikkelen en het beoordelen van oplossingen of plannen voor praktijkproblemen<sup>16</sup>. In dit werk komt de problematiek van rustoorden die een samenwerking met andere (private) rustoorden willen aangaan aan bod. Er wordt gekeken of dat in theorie mogelijk is en hoe dat in de praktijk gerealiseerd wordt. Hart tekende deze cyclus uit<sup>17</sup>:



Figuur 1: De cyclus in het praktijkgerichte onderzoek<sup>18</sup>

Essentieel bij de aanvang van praktijkgericht onderzoek is de probleemanalyse. De onderzoeker tracht samen met de betrokkenen tot een uitklaring van de probleemstelling en de onderzoeksvragen te komen. Men onderhandelt samen met andere onderzoekers, opdrachtgevers en betrokkenen over de inhoud en de concrete aspecten van het probleem<sup>19</sup>. Deze probleemanalyse mondt dan uit in een onderzoeksplan waarover alle betrokken het eens zijn. De probleemanalyse kan men best omschrijven als een fase die voorafgaat aan elk praktijkgericht onderzoek, waarin de definitie van het probleem, de herkomst van het probleem, het draagvlak voor het probleem en aanverwante vragen worden gesteld en beantwoord. Deze analyse mondt uit in een probleemstelling voor het wetenschappelijk praktijkgericht onderzoek<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> J. BILLIET en H. WAEGE, *o.c.*, 57.

<sup>17</sup> H. HART, J. VAN DIJK, M. DE GOEDE, M. JANSEN, J. TEUNISSEN, *Onderzoeksmethoden*, Amsterdam, Boom, 1998, 127.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, 128.

<sup>20</sup> P. G. SWANBORN, *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: Een methodologische basis voor evaluatieonderzoek*, Amsterdam, Boom, 1999, 44.



Ook dit werk hanteert een gelijkaardige werkwijze. Zo zal de huidige rusthuissector van naderbij bekeken worden. Uit die analyse zal men bepaalde noden en behoeften kunnen destilleren. Een openbaar rusthuis kan bijvoorbeeld vaststellen dat het een financieel verlies lijdt. Men wilt dit probleem oplossen. Na de diagnose van het probleem dient men dus een bepaald plan uit te tekenen om de bestaande situatie te normaliseren. Men zal nagaan wat de verschillende mogelijke oplossingen zijn. Het opzetten van een PPS-constructie zal één van de mogelijkheden zijn. Het probleem bestaat er nu in hoe men zo een PPS-constructie met betrekking tot de ouderenzorg in de praktijk gerealiseerd kan worden. Uit de studie van de verschillende cases zal blijken dat hieraan de nodige aandacht besteed werd door een beroep te doen op consultancybureaus en advocatenkantoren.

Men zal een gewenste toestand definiëren en deze vergelijken met de bestaande toestand. Deze gepercipieerde afstand is een belangrijke component van de probleemanalyse<sup>21</sup>. Het praktijkgericht onderzoek zal in dit werk vooral betrekking hebben tot een procesevaluatie: dit is het bestuderen van de invoering van de interventie<sup>22</sup>. De interventie die hier plaats vindt is de overschakeling of de opstart van een PPS-constructie.

Een centrale fase in de cyclus van het praktijkgericht onderzoek is de keuze van het plan voor interventie en evaluatie van de effecten. Dit plan bestaat uit het vastleggen van de doelstellingen en de bijhorende middelen of probleemoplossingen waarvoor gekozen wordt<sup>23</sup>. In deze fase wordt beroep gedaan op het denkwerk van experts en vindt er overleg met de betrokkenen plaats. Men tracht de bestaande problematische situatie te verklaren en te kijken naar hetgeen er veranderd kan worden. Hiervoor maakt men gebruik van onderzoeksrapporten die op de situatie toepasbaar zijn. De evaluatie van de rusthuissector is in dat opzicht belangrijk. Er worden interventies ontworpen, de prioriteiten worden opgesteld en men tekent het plan uit hoe men zowel het doorvoeren van de interventies (implementaties) als de effecten ervan kan onderzoeken<sup>24</sup>.

In dit werk zullen enkele mogelijke theoretische PPS-constructies in de ouderenzorg vergeleken worden met enkele praktijkvoorbeelden. Zo tracht men vast te stellen of een PPS-constructie een meerwaarde kan bieden, en waar deze

---

<sup>21</sup> J. BILLIET en H. WAEGE, *o.c.*, 58.

<sup>22</sup> P.G. SWANBORN, *o.c.*, 35.

<sup>23</sup> H. HART, J. VAN DIJK, M. DE GOEDE, M. JANSEN, J. TEUNISSEN, *o.c.*, 130.

<sup>24</sup> J. BILLIET en H. WAEGE, *o.c.*, 61.

meerwaarde zich precies bevindt. De onderhandelingsfase zal ook aan bod komen aangezien dat deze fase als één van de fundamenteën van een PPS-constructie geldt. Het concrete onderzoeksplan komt aan bod in het operationeel kader.

Maar de cyclus is nog niet rond, een volgende fase is die van de interventie en de procesevaluatie. De interventie is het geheel van activiteiten die door de uitvoerders worden opgestart om het doelsysteem van een bestaande toestand naar een gewenste situatie te brengen<sup>25</sup>. In dit werk gaat het om alle activiteiten die opgezet worden om tot een PPS-constructie te komen, alsook het feitelijke functioneren van deze PPS. Vervolgens worden deze interventies geëvalueerd. Maar alvorens tot de evaluatie van de effecten van een interventie wordt overgegaan is het nodig zich ervan te vergewissen of de interventie wel heeft plaatsgehad, in hoeverre ze heeft plaatsgevonden en welke delen er effectief zijn doorgevoerd en welke niet. Dit gebeurt in de procesevaluatie<sup>26</sup>. Deze stap is zeer nuttig aangezien het hierdoor eenvoudiger wordt om bij het falen van de gewenste verandering de oorzaken te achterhalen.

Een evaluatie is eerder kleinschalig en explorierend van aard. In deze stap wordt meestal geopteerd voor 'kwalitatieve' onderzoeksmethoden. Ook deze stap komt aan bod in dit werk. Een volgende fase is die van de productevaluatie. In de productie- of effectevaluatie zal nagegaan worden of de bedoelde veranderingen effectief hebben plaatsgehad en in hoeverre er sprake is van neveneffecten. Onderzoekers trachten hier een beeld te krijgen van de sterkte van de effecten naargelang van de verschillende effecten. De centrale gedachte bij een productevaluatie is dat zo duidelijk mogelijk moet vastgesteld worden of en in welke mate elk aspect van de interventie het gewenste resultaat heeft gehad. Daarbij moet men wel rekening houden in hoeverre de effecten causaal toe te schrijven zijn aan bepaalde onderdelen van de interventie<sup>27</sup>. Een evaluatie ten gronde is in het kader van dit werk niet mogelijk aangezien er nog maar weinig PPS-projecten in exploitatie zijn. Er zal dan ook meer aandacht uitgaan naar de opstartfase van een PPS-project binnen de ouderenzorg. Na de productevaluatie zal de onderzoeker kunnen oordelen of het al dan niet verder doorvoeren van de interventie of bepaalde onderdelen ervan nuttig is, en of er eventuele aanpassingen aan de interventie nodig zijn.

---

<sup>25</sup> P.G. SWANBORN, *o.c.*, 109.

<sup>26</sup> J. BILLIET en H. WAEGE, *o.c.*, 63.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Een onderzoek dient terdege onderbouwd en voorbereid te zijn. Het is dan ook nuttig dat men kan werken volgens een bepaald onderzoeksplan. In dit onderzoek wordt deels uitgegaan van officiële documenten zoals arresten, prijsbestekken, wetenschappelijke publicaties etc. Verder werden er een aantal sleutelfiguren via mail gecontacteerd of werden aan een diepte-interview onderworpen<sup>28</sup>. Het type interview dat hier gebruikt wordt betreft het expertinterview. De personen die aan het woord komen zijn sleutelinformanten. Het zijn personen die goed geïnformeerd zijn over de concrete PPS-projecten. Wegens een beperktheid in tijd kunnen niet alle PPS-projecten volledig onderzocht worden. Zo is er de concessie in Boortmeerbeek waarbij de gunning gepland werd in april 2006, maar waarbij deze in juni 2006 nog altijd niet voltooid was. Hierdoor werd nog niet alle informatie omtrent deze case openbaar gemaakt. Door middel van een studie van het prijsbestek alsook door een interview met een expert met betrekking tot de concessie in Boortmeerbeek werd de nodige informatie bekomen.

In het kader van de studie van de case ‘Ter Kempen’ en ‘Boortmeerbeek’ werd een vraaggesprek afgenomen met twee sleutelinformanten. Verder werd er ook bij andere personen gepolst naar informatie met betrekking tot de problematiek van een PPS in de ouderenzorg of naar meer gegevens omtrent een van de drie cases. Deze vraaggesprekken hadden een vragenlijst als leidraad<sup>29</sup>. Deze vragenlijst kwam tot stand door het raadplegen van verschillende werken over netwerken, vertrouwen, overleg en PPS. In deze vragenreeks worden zeven belangrijk elementen in het PPS-proces belicht:

- Voorbereiding: Een goede voorbereiding is noodzakelijk om te komen tot een succesvolle PPS-constructie. In de voorbereidingsfase wordt ook een aanleg gegeven tot overleg. Het is interessant om in het kader van de succes- en faalfactoren deze fase grondig te bekijken. De antwoorden op deze vragen geven een beeld weer van de beginnende onderhandelingsfase. Deze fase is zeer belangrijk in het kader van de slaagkansen van een PPS-constructie;
- Structurering: Hierbij wordt de toekomstige PPS-constructie verder uitgetekend. Dit is maar ten gronde mogelijk wanneer alle partners in

---

<sup>28</sup> U. FLICK, *An introduction to qualitative research*, Londen, Sage, 1998, 76.

<sup>29</sup> Deze vragenlijst vindt men in bijlage.

een goede sfeer met mekaar kunnen overleggen. De antwoorden hierop geven het technisch beeld weer van de PPS-constructie;

- Definiëring project: Hoe wordt het project omschreven? Er wordt nagevraagd welke bepaalde vorm van PPS men zal hanteren;
- Risico-inventarisatie en herverdeling: Een gelijke risicoverdeling is onontbeerlijk om te komen tot een succesvolle PPS-constructie. Hoe verloopt het overleg omtrent de potentiële risico's? Zal een partner meer risico's kennen dan een andere partner?
- Keuze partnerschap en creatie: Deze elementen komen ook aan bod in de onderhandelingsfase. Het is echter boeiend om hieraan extra aandacht te besteden. Het kiezen van een partner en een partnerschap moet doordacht gebeuren. Er wordt ook gekeken of de PPS-constructie kan functioneren in de bestaande marktmechanismen;
- Uitvoering: Hoe verloopt de opstart van het PPS-project? Werken alle actoren goed mee?
- Evaluatie: Zijn beide partijen tevreden met de bereikte resultaten? Wat moet er bijgestuurd worden? En hoe schat men de toekomst in van het PPS-project?

Niet alle vragen werden beantwoord. Toch werden er relevante gegevens bekomen via deze vragenlijst. Dat was vooral goed om een overzicht te kunnen maken van de succes- en faalfactoren bij de cases. Via een literatuuronderzoek enerzijds en een vraaggesprek anderzijds worden de drie geselecteerde cases onderzocht. Deze drie cases zijn de volgende:

- Wingene: Hierbij stond men op het punt om via een PPS een OCMW-rusthuis over te dragen aan een VZW. Deze constructie faalde. Deze case werd geselecteerd aangezien de uitspraak van de Raad van State veel invloed had op de PPS-constructies in de oudervoorzieningen. Er werd een precedent gecreëerd waardoor het niet eenvoudig wordt om tot de oprichting van een PPS-constructie over te gaan;
- Ter Kempen: Dit is een instelling voor dementerende bejaarden in Meerhout. Het betreft hier een nieuwe instelling die werd opgericht door zeven OCMW's en één VZW. Er werd geopteerd om te kiezen voor een constructie volgens een Vereniging Hoofdstuk XII ter. Het is één van de

weinige geëxploiteerde PPS-constructies in de ouderenzorg. Het gaat hier ook om een participatieve PPS-constructie;

- Boortmeerbeek: Het OCMW van Boortmeerbeek wilt een concessie van openbare werken en diensten aangaan voor haar OCMW-rusthuis. Hierbij wilt men dus gebruik maken van een contractuele vorm van PPS. Deze concessie zit in een opstartfase;

In dit hoofdstuk werden enkele methodologische ankerpunten aangehaald. Er werd ingezoomd op de werkwijze die gehanteerd zal worden. In de opsomming van de geselecteerde cases komen een aantal termen voor. Deze termen zullen verduidelijkt worden in het volgende hoofdstuk waarin het concept PPS verder uitgediept wordt.

## 2. Het concept PPS

### 2.1 Inleiding

De hierboven aangehaalde definitie voor PPS wordt hier meer in het detail bekeken. De drie begrippen ‘publiek’, ‘privaat’ en ‘samenwerking’ zijn heel ruim<sup>30</sup>. Het overheidsbegrip omhelst elke overheidsinstantie gaande van de centrale overheden tot de territoriaal en functioneel gedecentraliseerde overheden. Alles wat geen overheid is kan men dan als privé-sector definiëren. Samenwerking kan elke vorm betreffen zoals een joint-venture of slechts een feitelijke samenwerking en de overheid en haar verhouding tot het personeel<sup>31</sup>. Kostenbesparing voor de overheid, een snellere realisatie, de stimulans van innovatie en creativiteit zijn allemaal factoren die de overheid deden opteren voor een PPS-aanpak<sup>32</sup>. Er wordt uitgegaan van een geslaagd PPS-project wanneer een maatschappelijk en commercieel rendement hiervan het gevolg zijn.

Men vindt in de literatuur verscheidene definities van PPS terug. Zo worden hierna enkele definities geciteerd die uitvoeriger zijn dan de hierboven aangehaalde definities van het Kenniscentrum PPS maar die ad finem op hetzelfde neerkomen. Zo beschrijven K. Leus en J. Debievre PPS als:

“Een samenwerkingsverband dat ten grondslag ligt van een bepaald project of een bepaalde reeks van projecten, ter verwezenlijking van een overheidstaak, in het bijzonder de collectieve infrastructuurvoorziening en de openbare dienstverlening, verdeeld over verschillende fases (ontwerp, financiering en beheer) en gegoten in één of meer juridische vormen, waarbij een overheid, zonder verlies van haar identiteit als overheid, gaat samenwerken met een private partner of met een veelheid van private partners, teneinde te komen tot de daadwerkelijke verwezenlijking van bepaalde voordelen –voor de overheid, van een toename van het maatschappelijke rendement (meerwaarde) en van de efficiëntie van het overheidsoptreden voor de private partner, van een economische rendabiliteit- en waarbij taken, de project- en structuurrisico’s en de verantwoordelijkheden verbonden aan de samenwerking op een

---

<sup>30</sup> B. WILMS, “De financiering van publiek-private samenwerking in België”, In *The Financial Review*, 2 (2003), 460.

<sup>31</sup> T. VILLE, “Publiek-Private Samenwerking. PPS instrumenten in het licht van het aanbestedingsrecht.”, In *Jura Falconis*, Jaargang 2004-05, 3 ,<http://www.law.kuleuven.ac.be/jura> (WWW).

<sup>32</sup> S. ARROWSMITH, “Public Private Partnerships and the European Procurement Rules: EU policies in conflict?”, In *CML Review*, (2000), 710.; D.D’HOOGHE en F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 73.

gelijkwaardige wijze worden verdeeld tussen de partijen, op een wijze die het primaat van de overheid niet aantast.<sup>33</sup>”

Van Garsse gaat uit van:

“Eén of meer publieke actoren die met één of meer private actoren, met behoud van eigen identiteit, op een min of meer georganiseerde en gestructureerde wijze, door middel van een integrale aanpak, gezamenlijk één of meerdere doelstellingen nastreven.<sup>34</sup>”

Het is interessant als men nagaat hoe PPS gedefinieerd wordt in het buitenland. In het V.K., maar ook in Portugal en Japan wordt over PPS gesproken als zijnde een langdurige overeenkomst tussen een opdrachtgevende overheid en een opdrachtnemende private partij, waarbij de private partij een object van aanzienlijke waarde, bijvoorbeeld een gebouw of spoorweginfrastructuur, aan de overheid beschikbaar stelt<sup>35</sup>. Zowel het ontwerp, de bouw als het onderhoud en het beheer en eventueel nog aanvullende diensten worden door de private partij ten behoeve van de overheid uitgevoerd. Doordat de private partij haar kosten en een winstopslag terugverdient gedurende de looptijd van de overeenkomst door het gebruik van het object bij de overheid of derden in rekening te brengen, neemt tenslotte de private partij ook de financiering voor haar rekening<sup>36</sup>. Deze samenwerking gaat heel ver en impliceert dat de private partner reeds van bij de start van de onderhandelingen rekening dient te houden met het onderhoud van de faciliteiten in de toekomst. Dit overleg dient zeer uitgebreid te zijn. Men moet immers rekening houden met verschillende mogelijke toekomstscenario's.

Een belangrijk onderscheid dat bij het bestuderen van een PPS-constructie gemaakt wordt handelt over het verschil tussen een contractuele en een participatieve vorm van PPS. De case met betrekking tot Boortmeerbeek is een contractuele vorm van PPS. Hierbij komt een private en een publieke partner tot een overeenkomst. Men sluit een contract en men zal verder handelen volgens dat contract. De publieke en de private partners zullen voor het overige deel gescheiden van mekaar blijven bestaan. Dat is niet zo bij een participatieve vorm van PPS. Via onderhandelingen

---

<sup>33</sup> K. LEUS en J. DEBIEVRE, “De gemeente en de publiek-private samenwerking: een juridische terreinverkenning vanuit het oogpunt van de democratische controle”, in S. VANSTEENKISTE en L. VENY (eds.), *Een toekomst voor de gemeente*, Brussel, Larcier, 2001, 61-157.

<sup>34</sup> S. VAN GARSSE, “Publiek-private samenwerking op lokaal vlak: een inleiding”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*. (2001), 225-247.

<sup>35</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 709.

<sup>36</sup> T. VILLE, *o.c.*, 3.

komen de private en publieke partners tot een nieuwe organisatie. Beide partijen smelten samen tot een nieuwe eenheid met een nieuw organigram. Het spreekt voor zich dat er om tot deze situatie te komen uitgebreide onderhandelingen nodig zijn. Ter Kempen is een voorbeeld van een participatieve PPS-constructie. Dit onderscheid is belangrijk in het kader van de onderhandelingen die plaatsvinden om een PPS-constructie uit te tekenen. Bij een contractuele vorm dient immers alles van tevoren vastgelegd worden terwijl er bij een participatieve vorm bijsturing mogelijk is gedurende de duurtijd van de PPS-constructie.

## 2.2 Kenmerken

Een PPS-constructie kent ook een aantal kenmerken die op regelmatige basis terugkomen. Zo duurt de samenwerking tussen de publieke en de private partij relatief lang en betreft zij diverse aspecten van het uit te voeren project. Het project wordt gedeeltelijk door de private sector gefinancierd. De private onderneming speelt een belangrijkere rol in het ontwerp, de uitvoering en de financiering van een project, terwijl de publieke partij zich concentreert op het definiëren van de te bereiken doelstellingen die het publieke belang betreffen, de kwaliteit van de geboden diensten en het prijzenbeleid. De risico's dienen over beide partijen verdeeld te worden, afhankelijk van de capaciteit van de betrokken partijen om risico's te beoordelen, te controleren en te beheersen<sup>37</sup>.

In het tijdschrift 'VFG-Forum' verscheen een interessant artikel aan de hand van Stefan Depraetere waarin de ervaringen met PPS in de stad Ieper uiteengezet werden<sup>38</sup>. Door middel van publiek-private samenwerking heeft men daar getracht een minder aantrekkelijk stadsdeel te herwaarderen. Het gaat hier natuurlijk om een andere sector dan de ouderenzorg. Toch stemmen de achterliggende redenen die men in Ieper aanhaalt om zo'n PPS-constructie op te zetten vaak overeen met de redenen waarom men in de ouderenzorg een PPS wilt opzetten. Dit artikel kan hierdoor interessante informatie bieden om te betrekken bij dit werk.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> S.DEPRAETERE, "PPS: De oplossing!!!???" In *VFG-Forum* (2005), 3, 22-24.



Men opteerde er in Ieper voor om gebruik te maken van een PPS-constructie omdat het een integrale aanpak betreft, het een langdurige samenwerking installeert, het voor een betere taak- en risicoverdeling zorgt en omdat het draait rond een outputgerichte benadering. Het concurrentieaspect, het alternatief betalingsmechanisme en de alternatieve aanwending zijn bijkomende redenen voor de aanwending van een PPS. Deze redenen komen ook terug bij PPS in de ouderenzorg. Het uiteindelijke doel van de stad Ieper lag erin om een betere prijs-kwaliteitverhouding te verkrijgen door middel van een PPS-project. Depraetere beschrijft in dat artikel een aantal voordelen en nadelen waarmee men in Ieper geconfronteerd werd bij de opstart van het PPS-project.

Depraetere stipt volgende positieve elementen aan:

- De manier van samenwerken binnen de stadsorganisatie, zowel ambtelijk niveau als met (een deel van) het bestuur. Slechts weinig projecten zijn van zo nabij en met zoveel betrokkenen opgevolgd. Overleggen, samen discuten, standpunten verdedigen, alternatieven zoeken,...;
- Ook de manier van samenwerken met de kandidaat private partner verloopt anders dan bij traditionele overheidsopdrachten. Er is een veel grotere openheid qua communicatie, houding,...;
- Politiek gezien is er overleg over de politieke partijen heen in de stuurgroep, waarbij ook andere deskundigen mee aan tafel zitten en advies verstrekken. Het is belangrijk voor een dergelijk groot project om alle neuzen in de zelfde richting te hebben;
- Het zoeken naar een totaaloplossing (zowel voor het publieke als het private deel). Op die manier wordt echt gestreefd naar meerwaarden;
- Daarbij wordt ook gewerkt aan een langetermijnvisie, over de partijgrenzen heen samen met de private partners;
- Het optimaliseren van de afstemming van de mogelijkheden op de verwachtingen waarbij ook een fiscale meerwaarde kan gerealiseerd worden;

Depraetere onderscheidt volgende eerder negatieve punten:

- Het ‘langzaam aan’-karakter van het traject. Na bijna twee en een half jaar heeft men in Ieper nog altijd geen honderd percent garantie dat men er zal geraken;
- De vele valkuilen die het allemaal moeilijker en nog trager doen verlopen. En dat slaat zowel op inhoudelijke zaken (bodemsanering, invulling,...) als op juridische aspecten (procedurestappen, overeenkomst,...);
- Het zeer intensieve karakter van dit onderhandelingsproces. Vaak weegt dit op het werkvolume, de agenda’s en durven andere zaken uitgesteld worden of minder aandacht krijgen;
- En dit zorgt er ook voor dat niet iedereen echt mee is in het verhaal, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Er is een kerngroep die zo goed als alles weet, maar de rest is (voorlopig) quasi onwetend;
- Tenslotte zorgt onaangepaste, vooral Vlaamse, regelgeving ervoor dat het proces nog bemoeilijkt wordt. Zo is bijvoorbeeld een bepaalde (subsidie)regelgeving wel van toepassing op de stad, maar niet op een autonoom gemeentebedrijf;
- De procedure is ook lastig omwille van de geheimhouding waartoe men gebonden is zolang er geen toewijzing is. Tot zolang heeft men dan twee kandidaten die een gelijke behandeling moeten krijgen;

Deze voor- en nadelen die men in Ieper heeft opgetekend komen overeen met de voor- en nadelen met betrekking tot een PPS in de ouderenzorg. Dit zal blijken uit de onderzochte cases.

Is het PPS-project te Ieper uiteindelijk uitgedraaid tot een succes? Depraetere stelt dat het nodig is om nog even af te wachten op het eindresultaat alvorens conclusies te trekken. De eerste tekenen zijn volgens hem niet ongunstig, maar het zal een lastige finale worden eer men het vooropgestelde doel zal bereiken. Aangezien het om een relatief nieuwe samenwerkingsmethode betreft, moet men nog veel zelf uitzoeken. In elk geval overheersen de positieve verwachtingen bij beide partners. Hieruit blijkt dat het belangrijk is dat beide partners gedurende de samenwerking in een goede verstandhouding werken. Zo kan men sneller het hoofd bieden aan onvoorziene problemen.

### 2.3 Financieringsvormen voor een PPS

De Maastrichtnormen verplichten de Europese lidstaten een strikt budgettair beleid te voeren. Zo is er de doelstelling dat de landen moeten streven naar een nulsaldo. Het wordt daardoor lastiger om eventueel leningen aan te gaan om financiële tekorten te financieren. Een mogelijke oplossing om financiële tekorten te vermijden (of te ontzien) is het opstarten van een PPS-project. De overheid werkt samen met een private partner op verschillende terreinen en dat gedurende de volledige levensloop van een project. Men kan bijvoorbeeld afspreken dat de private partner instaat voor de financiering van een bepaald project. Er ontstaat een zekere flexibiliteit waarbij men zelfs spreekt over verdoken debudgeteringen<sup>39</sup>. Het is alleszins zo dat wanneer de overheid PPS introduceert om de eigen tekorten te dekken of wanneer bedrijven PPS aanwenden om de normale bedrijfsrisico's tegen te gaan, dat zij vaak bedrogen uitkomen. PPS is daartoe geen wondermiddel.

Men moet ook altijd de functies van de partijen in het achterhoofd houden. De overheid heeft een bijzondere functie. Zij is in het leven geroepen om dat wat private partijen niet voor mekaar krijgen (wetgeving, wetshandhaving, veiligheid, productie van publieke goederen) wel te realiseren. De bedrijven hebben andere functies. Ze dienen door een efficiënt en effectief beleid in een bepaald goed of dienst te voorzien. Men stelt dat de private partijen deels handelen uit eigenbelang. Het is de overheid die ten dienste staat van de bevolking. Indien ze dat niet doet, zou ze haar legitimiteit kunnen verliezen, ondergraaft zij de steun aan het principe van de parlementaire democratieën en maakt zij de samenleving kwetsbaar voor cynisme, onmaatschappelijk gedrag en egoïsme<sup>40</sup>. Men moet er dus op letten dat de overheid zijn maatschappelijke rol blijft behouden in een PPS-constructie.

Hoe kan nu zo'n PPS-project bekostigd worden? Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen financiering en bekostiging. Een bepaald PPS-project kan gefinancierd worden door een lening die aangegaan wordt door de overheid, door een kapitaalparticipatie waarbij de overheid functioneert als aandeelhouder of men kan

---

<sup>39</sup> W. MOESEN, *Lesnota's Openbare Financiën: Publiek-Private Samenwerking*, Leuven, onuitg., 2006, ongepag..

<sup>40</sup> S. PATIJN & G.R. TEISMAN, "Samenwerking stelt eisen aan het bedrijfsleven", In G. R. TEISMAN & R. J. In 't VELD (eds.), *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*, 's Gravenhage, VUGA, 1992, 44-46.

een waarborg betalen die de bank zal moeten betalen wanneer het project niet doorgaat<sup>41</sup>. Bij bekostiging gaat het om de prijs die men dient te betalen voor een bepaalde dienst of product. Wie zal deze prijs betalen van een bepaalde dienst of product dat tot stand gekomen is in een PPS-verband? Men kan opteren om tot een prijsbedrag te komen via het marktmechanisme. Dan wordt er gekeken naar de vraag en aanbod voor een bepaalde dienst of goed. Een andere theoretische mogelijkheid is het budgetmechanisme. Waarbij de prijs verband zal houden met de beschikbare budgetten van de overheid.

Bij een beschikbaarheidsvergoeding bekostigt de overheid het project. De burgers dienen niets meteen te betalen maar indirect dragen alle burgers wel bij tot de kosten van het project omdat deze in de belastingen worden inbegrepen. De gebruikersvergoeding of schaduwtaks bestaat erin dat het gebruik van een bepaald goed gemeten wordt en dat de overheid op basis van die metingen zal betalen. Via tolsystemen voor een tunnel, brug en dergelijke kan men ook de rechtstreekse gebruikers van een bepaalde PPS-voorziening laten betalen. Er kunnen ook systemen van benefit-sharing voorzien worden waarbij afspraken worden gemaakt dat de winst van de private partij boven een vastgestelde norm gedeeld moet worden met de overheid. De private partij kan zelf ook de constructie van een bepaalde infrastructuur cofinancieren<sup>42</sup>. Men kan dus kiezen uit een ruim gamma aan financiële instrumenten. Hierbij tracht men het beste instrument te kiezen om zo voldoende financiële meerwaarde te bekomen. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de mogelijke meerwaarden waarnaar men kan streven bij een PPS-constructie.

---

<sup>41</sup> W. MOESEN, *o.c.*

<sup>42</sup> K. VERHOEST, *o.c.*,3-4.

## 2.4 Meerwaarde voor een PPS

Een belangrijk element dat men terugvindt in de definitie van PPS is het feit dat er een meerwaarde dient gecreëerd te worden. Hieronder volgen een aantal mogelijke meerwaarden die men kan terugvinden in de literatuur<sup>43</sup>. Deze kunnen ook overlappen met de reeds behandelde voordelen van een PPS (cf. supra) of met de nog te behandelen succesfactoren.

- Een eerste meerwaarde die men tracht te verkrijgen via een PPS-constructie is een hogere ‘*value for money*’. Men verwacht een toegevoegde waarde door een hogere realisatiesnelheid van de infrastructuur, alsook een hogere kwaliteit in vergelijking met de ingebrachte middelen en de traditionele overheidsaanbestedingen. Private partijen krijgen betere prikkels in vergelijking met dergelijke traditionele overheidsaanbestedingen. De private partner zit dus in een gunstige situatie. De verantwoordelijkheid bij een PPS wordt langs beide kanten gedragen. Zo draagt bij traditionele overheidsaanbestedingen de overheid de risico’s voor een te late oplevering en een eventuele meerkost van de infrastructuur. In een PPS-verband zal de private partner maar vergoed worden nadat een vooraf vastgestelde kwaliteitsniveau in een bepaalde termijn bereikt wordt. Bij een traditionele overheidsaanbesteding draagt de private partij geen eigen risico voor een te lage kwaliteit van een bepaalde infrastructuur, daar ze niet betrokken is bij de latere fasen in de levensduur van die infrastructuur zoals het onderhoud of de exploitatie. Ook de fouten of disfunctionaliteiten in de ontwerpfasen liggen buiten haar verantwoordelijkheid. In een PPS-verband dient de private partner in de ontwerp- en constructiefase echter meer rekening te houden met de gebruikskwaliteit van de infrastructuur, aangezien ze nadien gedeeltelijk

---

<sup>43</sup> Een aantal meerwaarden werden geciteerd uit K. VERHOEST, *o.c.*, 7-9 waarbij volgende teksten geconsulteerd werden: THE COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS, *Building better partnerships. The final report of the Commission on Public Private Partnerships*, Londen, Institute for Public Policy Research, 2001, 42-48; S.P. OSBORNE, “Understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena?” In: S.P. OSBORNE (Ed.), *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Londen, Routledge, 2000, 1-2; E-H KLIJN, G.R. TEISMAN, “Governing public-private partnerships. Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships” in S.P. OSBORNE., *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Londen, Routledge, 2000, 86; INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON, *Public Private Partnerships. UK expertise for international markets*, Londen, IFSL, 2002, 5-6.

of volledig zelf verantwoordelijk is voor het latere onderhoud en de eventuele exploitatie.

- Een tweede belangrijke mogelijke meerwaarde betreft de *'budgettaire meerwaarde'*. De budgettaire voordelen die in het kader van PPS worden genoemd zijn in wezen tweërlei. Een eerste budgettair voordeel is dat de budgettaire last verschoven wordt in de tijd en uitgesmeerd wordt over een lange termijn, want de private partner zorgt voor voorfinanciering. Debudgettering is in dat kader mogelijk. Men moet er zich van vergewissen dat debudgettering slechts een schijnvoordeel is aangezien het overheidsbudget op lange termijn niet ontlast zal worden. Zolang men een PPS-constructie zal financieren uit normale budgettaire middelen zal er een zelfde gevolg op te tekenen zijn voor zowel de schuldvraag als de overige overheidsuitgaven. Een tweede, reële budgettaire winst op lange termijn bekomt men wanneer er sprake is van cofinanciering door de private partner, *'value-capturing'* door het koppelen van PPS aan andere functies en *'benefit sharing'*-arrangementen, in tegenstelling tot loutere voorfinanciering door de private partner. Budgettaire winst is ook mogelijk wanneer een deel van de kost van de infrastructuur door retributies of bijdragen van de gebruikers worden betaald. Het is een feit dat deze laatste mogelijkheid door de burger of gebruiker gezien wordt als een verschuiving tussen belastingen en bijdragen en dat er als dusdanig geen sprake is van een verlichting van de financiële lasten.
- Een volgende mogelijke meerwaarde van PPS voor het openbaar bestuur is *'innovatie'* in de wijze van realisatie en uitvoering van de publieke taak. Men verwijst hierbij naar de *'inherente'* drang van private actoren op een competitieve markt voor het aannemen van innovatieve managementtechnieken, productiemethoden en dienstverleningsconcepten. Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijke innovativiteit is het bestaan van voldoende competitie van andere aanbieders. Wanneer er voldoende competitie in de gunningsfase bestaat dan kan men bij de selectie van de private partner rekening houden met zijn innovativiteit. Hoe dat wettelijk geregeld wordt, komt verderop in dit hoofdstuk aan bod. Maar indien men wenst dat de partners innovatief blijven werken tijdens de contractduur, dan dient er een soort van latente competitie over de termijn van het contract

voorzien te worden. Dit kan men doen door op gezette tijden benchmarking of markt-testing procedures te voorzien, of door bepalingen op te nemen dat 'best beschikbare technieken' moeten worden gebruikt. Er wordt soms ook gewezen op de overdracht van innovatieve concepten naar het openbaar bestuur als een soort leereffect, maar die kennis- en innovatie-opdracht lijkt in internationaal verband empirisch problematisch te zijn. De meerwaarde zit hem dus in het wederzijdse voordeel voor beide partners bij afzonderlijke activiteiten, in synergie-effecten bij joint-products<sup>44</sup> en symbiose, die optreedt bij gezamenlijke innovatie<sup>45</sup>.

Nu stellen Teisman en In 't Veld zich wel enkele vragen met betrekking tot PPS. Er wordt door hen gesteld dat de bedrijven en de overheid uit mekaar gegroeid zijn door een doorgedreven specialisatie. Dit wordt toch als één van de oorzaken beschouwd. Waarom zou men dan nu een omschakeling maken naar een PPS-constructie? Samenwerking insinueert immers coördinatie. Coördinatie kost geld en kan bovendien leiden tot frustraties. De auteurs beantwoorden deze vraag zelf door te stellen dat de complexiteit van de huidige problemen een aanpak vereist, die niet tot stand kan komen door een afzonderlijk beleid van specialistische eenheden. Men opteert voor een samenwerking maar daarenboven ook voor een versterking van de eigen positie. PPS wordt gezien als het noodzakelijke instrument bij projecten met een multifunctioneel karakter en bij schaarste op de markt.

De overheid wordt beschouwd als een log, traag werkend instrument terwijl dat de private sector enkel op winst lijkt bewust te zijn. Deze vaststelling dient men te nuanceren, maar men mag echter de verschillen niet negeren. PPS kan voor beide partijen voldoeninggevende perspectieven openen. Zo kan een PPS aangegaan worden wegens de wederzijdse voordelen die bekomen worden. De publieke en private bevoegdheden zijn in feite gescheiden maar men komt tot de vaststelling dat men door een samenwerking aan te gaan kan komen tot een optimalisering van de meerwaarde. Zo kan bijvoorbeeld de overheid de vergunning afleveren en de private partner zorgen voor een geschikte bebouwing of exploitatie. De situatie bij Ter Kempen zal hier bij aansluiten.

---

<sup>44</sup> Joint-products zijn voorzieningen waarvoor diverse organisaties een bijdrage voor leveren en die diverse doelen moeten dienen. Men moet wel gezamenlijk tot een beslissing komen.

<sup>45</sup> G.R. TEISMAN, *o.c.*, 29-39.

Een andere mogelijke samenwerkingsvorm zijn de zogenaamde joint-products. Men dient hierbij te markeren dat er onduidelijkheid kan zijn over het feit dat bepaalde producten publieke of private goederen zijn. Daarnaast kan men opteren voor een symbiose. Men tracht innovatie te creëren door te kijken naar potentiële producten of diensten die in een samenwerkingsverband kunnen geproduceerd worden. De meerwaarde die hierbij gegenereerd wordt zit hem in het bedenken van een gezamenlijk product. De auteurs vestigen er nogmaals de aandacht op dat er niet alleen bij de uitwerking maar ook bij de ontwikkeling van de projecten aan PPS gedacht moet worden. De meerkosten zitten hem dus vooral in de coördinatie die op het getouw moet gezet worden zoals bijvoorbeeld de communicatie tussen twee individuen, de nood aan consensus en het onderling vertrouwen waaraan gewerkt moet worden<sup>46</sup>. Dit moet vooral gebeuren in de onderhandelingsfase die een PPS-constructie voorafgaat. Men kan het als het ware vergelijken met een fundering waarop een solide gebouw dient neergezet te worden.

Gedurende de termijn van een PPS-constructie dient gecontroleerd te worden of de vooropgestelde afspraken worden nageleefd. Dat kan ook een meerwaarde betekenen want op die manier wordt er een permanent niveau van performantie en kwaliteit verzekerd. Het openbaar bestuur dient wel in hoofdzaak haar sturing en toezicht te richten op de te behalen resultaten en niet op de processen van taakuitvoering. In die zin wordt PPS geacht om de ontwikkeling van een resultaatgerichte overheid te stimuleren.

Een ander mogelijk voordeel bestaat uit het feit dat men een uitgebreider gebruik van de activa in de publieke sector zal kennen. Aangezien bepaalde PPS-constructies niet alleen voor de basisfuncties gebruikt kunnen worden maar ook voor andere functies, kan financieel verlies door een partieel of suboptimaal gebruik van de infrastructuur vermeden worden.

Er zijn ook een aantal nadelen mogelijk bij een PPS. Depraetere onderscheidde er een aantal bij het stadsvernieuwingsproject te Ieper. Daarenboven is het nodig om zich bij een PPS-project ook af te vragen wat men moet doen bij marktfalingen of bij politieke verschuivingen waardoor het draagvlak voor de PPS-constructie sterk slinkt. Een stevig fundament van een PPS-project is dus noodzakelijk. Dit dient men te bereiken via goed gestructureerd overleg. Eerst en

---

<sup>46</sup> G.R. TEISMAN, *o.c.*, 29-39.



vooral dient men echter na te gaan of een PPS-constructie juridisch mogelijk is en welke procedures er dienen gevolgd te worden.

## 2.5 Juridische verankering van PPS

De Vlaamse Overheid vaardigde op 18 juli 2003 een decreet uit met betrekking tot Publiek-Private Samenwerking. Zij constateerde dat PPS al langer gebruikt werd door en bekend was bij verschillende overheden maar dat er toch nog een zekere vaagheid bestond met betrekking tot het begrip PPS<sup>47</sup>. In dit decreet worden PPS-projecten gedefinieerd als:

“De projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen.<sup>48</sup>”

Het is belangrijk dat men de nodige aandacht besteed aan PPS-verbanden. Het was immers de ambitie om via dit decreet een kader te creëren waarbinnen PPS-projecten aangemoedigd of eenvoudiger gemaakt worden en een krachtige stimulans krijgen, hetzij door de rechtszekerheid omtrent PPS-projecten te vergroten, hetzij door belemmeringen in de bestaande wetgeving weg te werken<sup>49</sup>. In het decreet worden vijf constitutieve voorwaarden aangehaald om te kunnen spreken van een PPS-project:

- Een eerste voorwaarde is dat het moet gaan om een concreet project of initiatief op het vlak van een bepaald beleidsdomein. Het exploiteren van een rusthuis is hier een voorbeeld van. Met deze definitie worden beleidsvoorbereidende en algemene doelstellingen uitgesloten want het moet immers handelen om een concreet project of initiatief<sup>50</sup>. Het dient volgens de memorie van toelichting bij dit decreet te gaan om een langdurige en duurzame samenwerking waarbij de beide partijen van voordelen en meerwaarde genieten<sup>51</sup>.
- De tweede voorwaarde geldt dat er sprake moet zijn van publiek- en privaatrechtelijke partijen. Het is een gezamenlijk project waarbij de inbreng

<sup>47</sup> Parl. St. VI.Parl. 2002-2003, nr. 1722/2, 5

<sup>48</sup> Art. 2.,1° Vlaams Decreet Betreffende Publiek-Private Samenwerking, 2003.

<sup>49</sup> Algemene toelichting Vlaams Decreet Betreffende Publiek-Private Samenwerking, 2003

<sup>50</sup> D. D'HOOGHE & F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 9.

<sup>51</sup> Algemene toelichting Vlaams Decreet Betreffende Publiek-Private Samenwerking, 2003.

van alle partijen onontbeerlijk is. Hier situeert zich een groot verschil met de klassieke overheidsopdrachten<sup>52</sup>. Bij de klassieke overheidsopdrachten primeert een verticale verhouding waarbij het risico enkel bij de publieke partner ligt. De gezamenlijke inbreng is gering en meestal onbestaande en de overheid vervult in het hele proces een directieve functie.

- Bij PPS komt men tot een horizontale verhouding tussen beide partijen waarbij de overheid eerder een regisserende rol voor haar rekening neemt. Het resultaat is dat het doel primeert waardoor de private partner meer vrijheid krijgt om dat doel te bereiken. Het risico is ook verdeeld tussen beide partijen op basis van hun specifieke expertise, competenties en sterkte. Zo ontstaat er een vermenging van publieke en private belangen<sup>53</sup>.
- Een vierde conditie is dat er een samenwerkingsverband moet zijn. De decreetgever wou het PPS-concept niet verankeren in bepaalde bestaande rechtsfiguren en hanteert daarom deze wazige omschrijving van een “samenwerkingsverband”<sup>54</sup>. Er zijn twee voornamelijk samenwerkingsvormen. Enerzijds is er een contractuele vorm van samenwerking zoals het sluiten van concessies van openbare werken en diensten en promotieovereenkomsten. Anderzijds is er een participatieve vorm van een vennootschap met inbreng van alle partijen<sup>55</sup>. Zo treft men in Boortmeerbeek een concessie van openbare werken en diensten aan. Ter Kempen is een voorbeeld van een participatieve vorm van PPS. Beide vormen komen aan bod in dit werk.
- Een laatste voorwaarde, waar reeds op gewezen werd, is het creëren van meerwaarde. Men kan drie soorten of typen van meerwaarde onderscheiden om te voldoen aan het begrip meerwaarde zoals het bedoeld werd in het PPS-decreet. Ten eerste een financiële meerwaarde waarbij een project op een betere en bovendien goedkopere manier kan gerealiseerd worden. Wanneer de overheid betere maatschappelijke behoeften kan invullen is er sprake van maatschappelijke meerwaarde. Het thema van deze verhandeling situeert zich in de welzijnszorg waarbij het streven naar maatschappelijke meerwaarde als

---

52 D. D’HOOGHE en F. VANDENDRIESSCHE, o.c., 14.

53 J. DE STAERCKE, “Het decreet betreffende publiek-private samenwerking” in *Tijdschrift voor Bouwrecht*, (2003), 12, 144; F. VANDENDRIESSCHE, Publieke en Private Rechtspersonen, Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak, Brugge, Die Keure, 2004, 75.

54 T. VILLE, o.c., 6.

55 Parl. St. VI. R. 2002-03, nr. 1722/1, 4-6;

een *conditio sine qua non* geldt. Het streven naar maatschappelijke meerwaarde lijkt dan ook een evidentie in de ouderenzorg. Ten slotte is er sprake van een bijkomende meerwaarde wanneer een project door middel van PPS sneller of op een minder complexe manier kan gerealiseerd worden.

Het Kenniscentrum PPS ontwikkelde de ‘balanced score card’ waarmee deze verschillende soorten meerwaarde geanalyseerd kunnen worden<sup>56</sup>. De overheid dient –in theorie- ook geen lastenboek meer op te maken dat door de private partner gevolgd dient te worden. Zij kan via uitvoerig overleg op zoek gaan naar de meest soepele en kostenbesparende uitvoeringsformule. Toch blijkt uit het concessievoorbeeld (Boortmeerbeek) dat men daar wel geopteerd heeft om een lastenboek te volgen. Het feit dat het hier een contractuele vorm van PPS betreft kan hiervoor een verklaring zijn. Het wordt ook algemeen aangenomen dat de meerwaarde voor de privé-partner zich in de uitvoeringssituatie zich situeert in een meer flexibele uitvoering en exploitatie van het project<sup>57</sup>.

Het decreet stelt verder nog dat PPS niet mag gebruikt worden als een instrument van “alternatieve financiering”. Een voorbeeld hiervan is de “effectisering van overheidsactiva” waarbij overheidsgoederen als onderpand gaan dienen voor financiers die middelen ter beschikking stellen van de overheid. Dit is ook geen PPS aangezien hier geen risicoverdeling en gezamenlijke doelstellingen aan te pas komen. Volgend citaat van mevrouw Wivina Demeester handelt over deze alternatieve financiering :

“PPS mag niet louter toegepast worden als een instrument van alternatieve financiering, om de schaarste aan (investerings)middelen te compenseren. Budgettaire winst mag dus niet de enkele aanleiding zijn voor PPS, maar kan er wel het resultaat van zijn: hetzelfde doen met minder geld, of meer doen met hetzelfde geld. De doelmatigheidsdoelstellingen moeten vooral aan de basis liggen om PPS als instrument in te zetten.”<sup>58</sup>

Er dient ook opgemerkt te worden dat PPS een concept van samenwerking betreft die geen rechtsfiguur is<sup>59</sup>. PPS realiseert zich namelijk via bestaande rechtsfiguren,

---

<sup>56</sup> Deze balanced score cards zijn terug te vinden op de website van het Kenniscentrum PPS.  
<http://www.vlaanderen.be/pps>.

<sup>57</sup> T. VILLE, *o.c.*, 5.

<sup>58</sup> *Parl. St. VI. Parl. 1999-2000*, nrs. 128/1 & 2.

<sup>59</sup> *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1722/02, 9; D. D’HOOGHE en F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 16.

die het juridische wettelijke kader van het hele concept gaan bepalen<sup>60</sup>. Men zal ook om tot een PPS-constructie te komen in de ouderenzorg gebruik moeten maken van verschillende rechtsfiguren. Een PPS-constructie als dusdanig wordt immers niet in de organieke OCMW-wet voorzien (cf. infra).

## **2.6 Instrumentarium van de overheid bij de ontwikkeling van een PPS-constructie**

Een openbaar bestuur kan gebruik maken van een aantal instrumenten wanneer zij wilt toetreden tot een PPS-constructie. Eerst dient men een keuze te maken tussen de contractuele of de participatieve vorm van PPS. Deze keuze hangt af van verschillende criteria zoals de karakteristieken die eigen zijn aan het project, de aard van de behoeften en de wensen van de partners<sup>61</sup>.

De zuiver contractuele formules vertonen een aantal evidente voordelen. Zo is het afsluiten van een contract minder omslachtig dan de oprichting van een vereniging, contracten lenen zich ook beter tot projecten van beperkte duur of tot een samenwerking die men wenst te kunnen herevalueren op korte of op lange termijn. Iedere partner houdt directe en permanente controle op de realisatie van het project aangezien geen enkele autonome beheersstructuur in de plaats gesteld is. De nadelen van een contractuele PPS spelen in het voordeel van een participatieve vorm van PPS. Via een constructie waarbij één rechtspersoonlijkheid gecreëerd wordt verlopen de relaties met derden via één van de partners of via de twee gezamenlijke partners. Zonder rechtspersoonlijkheid blijft de publieke partner aan de wettelijke verplichtingen onderworpen die zijn beheer vereist, voornamelijk de budgettaire regels, de regels met betrekking tot de bevoegdheid van zijn organen en de toezichtcontrole.

Een participatieve PPS is een realisatiemogelijkheid voor een PPS-constructie waarbij men tot de oprichting overgaat van een rechtspersoon met een gedeelde participatie van de overheid en de privé of een participatie van de overheid in bestaande ondernemingen. Er worden door deze rechtspersoon activiteiten ontwikkeld die moeten bijdragen tot de realisatie van het beoogde doel van beide

---

<sup>60</sup> T. VILLE, *o.c.*, 6.

<sup>61</sup> *Ibid.*

participanten<sup>62</sup>. Een van de oudste overheidsinstellingen die in de vorm van een private vennootschap gegoten werd, is het gemeentekrediet dat reeds in 1860 als naamloze vennootschap werd opgericht<sup>63</sup>. Er is ook sprake van een derde weg naast de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke weg met name de hybride weg<sup>64</sup>. De hybride weg is een mengvorm tussen rechtspersonen met een zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk statuut.

Het Vlaamse PPS-decreet tracht de deelname van Vlaamse overheden aan participatieve PPS-projecten met private instellingen, verenigingen en ondernemingen te faciliteren<sup>65</sup>. Zo wordt door het decreet bepaald dat de Vlaamse regering gemachtigd is om op grond van het private vennootschaps- of verenigingsrecht PPS-verenigingen of joint-ventures op te richten of erin deel te nemen onder bepaalde voorwaarden. Er mag volgens het decreet geen sprake zijn van bevoegdheidsoverdracht en er mag geen overdracht zijn van geld. Wanneer daarentegen wel de inbreng van geld vereist is, dient de PPS-vereniging gerealiseerd te worden langs een nog op te richten PPS-overheidsagentschap<sup>66</sup>. Artikel 14 van het PPS-decreet bepaalt dat intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en extern verzelfstandigde agentschappen op grond van het private en vennootschaps- of verenigingsrecht PPS-verenigingen kunnen oprichten.

Deze bemerkingen maken duidelijk welke juridische weg moet gevolgd worden bij de oprichting van een PPS-constructie. Toegepast op de ouderzorg ziet men dat de publieke rol daar uitgeoefend wordt door het OCMW. In het kader van het onderzoeksthema zal nagegaan worden welke de mogelijke samenwerkingsvormen zijn die worden voorgeschreven door de organieke OCMW-wet en die een participatieve samenwerking inhouden.

Een tweede mogelijkheid om tot een PPS-constructie te komen bestaat erin de contractuele weg te bewandelen. De overheid blijkt immers alsmaar minder en minder eenzijdig te handelen. Zij schakelt meer en meer over op contractueel handelen<sup>67</sup>. R. Kruithof spreekt in die context over de “contractualisering van het

---

<sup>62</sup> T. VILLE, *o.c.*, 6.

<sup>63</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 81.

<sup>64</sup> A. ALEN en W. DEVROE, *Verzelfstandiging van bestuurszaken in België*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, 23-24.

<sup>65</sup> Art. 13 Vlaams Decreet Betreffende Publiek-Private Samenwerking, 2003.

<sup>66</sup> J. DE STAERCKE, *o.c.*, 149.

<sup>67</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 79.

overheidsoptreden”<sup>68</sup>. Zo wordt het contract gebruikt als beleids-, controle- en samenwerkingsinstrument binnen en tussen de verschillende overheden. Het toenemend gebruik van dit privaatrechtelijk instrument wordt verklaard door de grotere flexibiliteit en efficiëntie die eigen is aan het privaatrecht<sup>69</sup>. De samenwerking van de overheid met de private partner komt vaak juridisch tot stand via contracten. Dat blijkt zo te zijn bij de meeste PPS-constructies, ook wanneer deze samenwerking later gestalte krijgt in een gezamenlijke rechtspersoon<sup>70</sup>.

Nu is het belangrijk te weten in hoeverre de overheid haar verhoudingen met de private partner kan vastleggen. Er dient ook gekeken te worden naar de publiekrechtelijke beperkingen. Zo worden de overheid en haar contractpartij niet als twee gelijken beschouwt. De overheid handelt immers uit het algemeen belang en zou derhalve mogen afwijken van het gemeen privaatrecht. Het algemeen belang en enkele algemene bestuurlijke beginselen over de veranderlijkheid en de continuïteit van de openbare dienst maken dat de overheid bepaalde voorrechten geniet<sup>71</sup>. Beide partners dienen een consensus na te streven over de optimale verhoudingen. Deze consensus dient voort te vloeien uit het overleg.

Er dient ook nagegaan worden of de bestaande publiekrechtelijke regeling ruimte laat voor een financiële vergoeding. Scheltema geeft aan dat wanneer deze regeling niet aanwezig is, het bedingen van een vergoeding toegestaan is wanneer deze een rechtstreekse bijdrage aan de wettelijke regeling levert en het algemeen belang het innen van het geldbedrag noodzakelijk maakt<sup>72</sup>. Deze visie is vooral toepasbaar op concessies en is dus vooral interessant voor de case ‘Boortmeerbeek’.

Een laatste aandachtspunt dat verband houdt met het aangaan van een contractuele PPS betreft het al dan niet uitvoeren van het contract. De overheid dient wanneer zij een contract sluit met een private partner deze overeenkomst na te leven. Scheltema meent dat de overheid geen publiekrechtelijke bevoegdheden mag gebruiken om de medecontractant tot nakoming van de overeenkomst te dwingen<sup>73</sup>. In het tegenovergestelde geval zou de overheid kunnen genieten van de voordelen van het privaatrecht gecombineerd met het publiekrecht. Dat wordt beschouwd als

---

<sup>68</sup> R. KRUIHOF, “Leven en duur van het contract”, In *Rechtskundig Weekblad*. 1985-86, 2744.

<sup>69</sup> F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 2004, 87.

<sup>70</sup> A.G. BREGMAN, *Juridisch-bestuurlijke aspecten van publiek-private samenwerking*, Antwerpen, Kluwer-Deventer, 1990, 69.

<sup>71</sup> T. VILLE, *o.c.*, 10.

<sup>72</sup> M.W. SCHELTEMA en M. SCHELTEMA, *Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Kluwer, Deventer, 204.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 233.

ongeoorloofde machtafwending en dient men bijgevolg ook te vermijden. Inmenging van het publiekrecht in het privaatrecht dient mogelijk te blijven wanneer de rechter oordeelt dat een verdere naleving van de overeenkomst door de overheid nog billijk is<sup>74</sup>. De rechter kan dan bijgevolg ook beslissen of men publiekrechtelijke elementen betreft bij de uitvoering.

De overheid kan een openbare dienst laten waarnemen door een private partner mits naleving van de door de overheid bepaalde voorwaarden, op eigen kosten en risico's en tegen een vergoeding die normaliter op de gebruikers wordt verhaald<sup>75</sup>. Uit de literatuur blijkt dat deze rechtsfiguur de laatste jaren een hernieuwde belangstelling kent aangezien zij niet onderworpen is aan de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten<sup>76</sup>. De overheid kan voor een groot deel de contractvoorwaarden bepalen. Deze ongelijkheid wordt verantwoord door de overheid aangezien zij handelt voor het algemeen belang<sup>77</sup>. De verhoogde belangstelling voor de concessie van de openbare dienst heeft ook te maken met het feit dat men de veel strikter gereguleerde overheidsopdrachten kan vermijden<sup>78</sup>. De private contractant draagt hier immers de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot het uitvoeren van de dienst, terwijl bij overheidsopdrachten de contractant enkel verplicht is om welbepaalde prestaties te verrichten. Het Europese Hof en de Europese Commissie hebben bijgevolg naar criteria gezocht om de twee rechtsfiguren duidelijk van elkaar te onderscheiden<sup>79</sup>. Het determinerend criterium om de overheidsopdrachten te onderscheiden van een concessieovereenkomst is het exploitatiecriterium. Overheidsopdrachten houden geen exploitatiecriterium in omdat de aannemer na de bouw geld ontvangt van de aanbestedende overheid, terwijl de vergoeding van een concessie verbonden blijft aan investeringen in relatie tot de inkomsten die gehaald kunnen worden uit het gebruik<sup>80</sup>. In Boortmeerbeek werd geopteerd om van deze constructie gebruik te maken (cf. infra).

---

<sup>74</sup> T. VILLE, *o.c.*, 12.

<sup>75</sup> M. BOES, *Administratief recht*, Leuven, Acco, 2003, 170; A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2002, 144.

<sup>76</sup> F.VANDENDRIESSCHE, "Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en private partners", In *Publiekrechtelijke kronieken*. 2002, 339.

<sup>77</sup> T. VILLE, *o.c.*, 12.

<sup>78</sup> D. D'HOOGHE en F.VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 2003, 45; F.VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, *Publiekrechtelijke Kronieken*, 2002, 339

<sup>79</sup> Interpretatieve Mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten, *P.B.C.* 29 april 2000, afl. 121, 2-13.

<sup>80</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 717.

Besluitend kan men stellen dat er een grote flexibiliteit dient voort te vloeien uit een goed gefundeerd contract. Waarbij het bij een PPS-contract moet mogelijk zijn dat de private partner niet langer een ondergeschikte is van de overheid, maar wel de samenwerkende partner. Een meer horizontale verhouding tussen beide partijen beklemt de nadruk op een gelijke bescherming en gelijke mogelijkheden voor beiden<sup>81</sup>. De samenwerkingsgraad ligt uiteraard wel lager dan bij de participatieve vorm van PPS. Bij een participatieve PPS bevinden de private en de publieke partners zich als het ware op hetzelfde niveau. Ze participeren in een nieuwe gemeenschappelijke rechtspersoon terwijl het verschil tussen beide partijen bij een contractuele PPS duidelijk zichtbaar blijft.

## **2.7 Het kiezen van een geschikte partner**

Er zijn voor zowel contractuele als participatieve PPS-projecten verschillende rechtsfiguren en rechtsinstrumenten beschikbaar. Men constateert dat bepaalde contracten tussen de overheid en de privé onderworpen zijn aan de wetgeving inzake overheidsopdrachten, andere niet. Dit kan een moeilijkheid vormen. Zo zal men enerzijds de vraag naar de toepassing van de overheidsopdrachtenreglementering moeten stellen op het niveau van de keuze van de private partner (toepasbaarheid voor het ontstaan van de PPS) en anderzijds op het niveau van de keuze van een contractant door een PPS-constructie (toepasbaarheid na het ontstaan van een PPS)<sup>82</sup>. Wanneer de overheid een realisatie van een PPS-project op stapel heeft staan dan moet de overheid erover waken dat zij bij de zoektocht naar een private partner de wetgeving terzake niet miskent.

Wanneer het project binnen de wetgeving overheidsopdrachten valt, moet zij de keuze van de private partner openbaar aanbesteden. In het kader van een PPS-constructie worden hieromtrent enkele vragen gesteld. Men vraagt zich af bij welke gevallen, op welk moment en wat er juist moet worden aanbesteed bij een dergelijke PPS-constructie<sup>83</sup>. Verder moet er ook nagegaan worden of contracten

---

<sup>81</sup> T. VILLE, *o.c.*, 14.

<sup>82</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>83</sup> T. VILLE, *o.c.*, 17.



die gesloten worden door een PPS-joint-venture<sup>84</sup> ook niet conform de overheidsopdrachtenreglementering moeten zijn. Door wie moet of kan deze aanbesteding worden uitgevoerd? Vooral de mate waarin een PPS-constructie nog als een aanbestedende dienst kan beschouwd worden in de zin van de Europese richtlijnen blijkt problemen op te leveren. Men vraagt zich af of een PPS-constructie waarmee men een taak van algemeen belang wilt uitvoeren, als een aanbestedende dienst kan worden aangemerkt en bijgevolg onderworpen wordt aan het Europees aanbestedingsregime<sup>85</sup>. Europa speelt immers gretig in op het gebied van overheidsopdrachten aangezien zij zoveel mogelijk de gemeenschappelijke markt wil promoten. De verzuchtingen om al dan niet de wetgeving overheidsopdrachten toe te passen komen aan bod in het “Europese Groenboek over Publiek-Private Samenwerking”.

Bij een PPS ligt de nadruk op de gelijke positie en het “gezamenlijke” aspect terwijl dat er van een aanbestedende overheid een dirigerende rol uitgaat. De reglementering op het vlak van aanbestedingen situeren zich op verschillende niveaus. Er is de Belgische Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten<sup>86</sup>. Vele Europese richtlijnen zijn analoog met de Belgische Wet en werden verwerkt in de Wet Overheidsopdrachten<sup>87</sup>.

De aanbesteding van een PPS-project is het gevolg van de vereiste van concurrentie op de interne markt, die op haar beurt de consument ten goede komt. Aanbesteding is noodzakelijk omdat slechts onder concurrentiele druk de beste prijs-kwaliteit verhouding bekomen wordt<sup>88</sup>. En op die manier wordt ook het belastingsgeld efficiënt besteed. De Europese Commissie beschouwt een openbare, niet-discriminatoire en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure als de beste manier om te garanderen dat de overheidssteun overeenstemt met de marktprijs voor de uitvoering van het project. De medefinanciering door de overheid van een PPS-

---

<sup>84</sup> Een joint venture wordt in het Van Dale-woordenboek omschreven als “een samengaan van twee of meer ondernemingen ten behoeve van een bepaald project.

<sup>85</sup> T. VILLE, *o.c.*, 17.

<sup>86</sup> Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *Belgisch Staatsblad.*, 22 januari 1994.

<sup>87</sup> M. BOES, *o.c.*, 248

<sup>88</sup> M. MOOLHUIZEN, *Nieuwe vormen van PPS, nieuwe vormen van aanbesteden* – lezing voor de voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor aanbestedingsrecht, 28 juni 2001, <http://www.ovia.nl> (WWW).

project zou immers door concurrerende ondernemingen van de private partner beschouwd kunnen worden als ongeoorloofde staatssteun. Staatssteun wordt maar als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt gezien wanneer de privé-partner gekozen werd in het kader van een openbare en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure<sup>89</sup>. In het tegenovergestelde geval kan een project immers beschouwd worden als staatssteun met het risico dat bij niet-melding de nationale rechter geen andere keuze heeft dan de terugvordering van de staatssteun te eisen<sup>90</sup>.

De overheid dient op te treden als een behartiger van het algemeen belang. Zij hoort dan ook in een beleid te voorzien in functie van het algemeen belang en rekening te houden in haar besluitvormingsproces met alle burgers en belanghebbenden. Dit dient ook zo te zijn bij PPS-constructies maar dat is niet altijd het geval. Wanneer de overheid immers privaatrechtelijke technieken hanteert is het eigen aan de samenwerkingsconstructie, of zij nu contractueel of participatief van aard is, dat deze vooral gericht is op de betrokken partijen met name de overheid en haar private partners. In beginsel worden de belangen van derden achteropgesteld<sup>91</sup>. Een goede toepassing van de wetgeving in het kader van openbare aanbesteding is bijgevolg noodzakelijk.

---

<sup>89</sup> T. VILLE, *o.c.*, 18.

<sup>90</sup> P. WYTINCK, “De toepasselijkheid van EG- en nationale mededingingsregels op PPS”, in D. D’HOOGHE en F. VANDENDRIESSCHE, *Publiek-Private Samenwerking*, Brugge, Die Keure, 2004, 202.

<sup>91</sup> A.G. BREGMAN, *o.c.*, 35.

## 2.8 Het verloop van de aanbestedingsprocedure

Hoe dient de aanbestedingsprocedure nu concreet te verlopen wanneer men tot de oprichting van een PPS-project wilt overgaan? Eerst en vooral dient men een duidelijk antwoord te krijgen op de vraag of de overheid verplicht is om haar PPS-partner via openbare aanbesteding te kiezen. Het betreft dus een vraag naar de toepasbaarheid van de overheidsopdrachtenreglementering.

Wat omhelst het project en is er sprake van een levering van een bepaalde dienst of de uitvoering van een bepaald werk? Is er sprake van een overheidsopdracht? Het zijn vragen die gesteld worden om uit te maken of een bepaald PPS-project onder het toepassingsgebied van het aanbestedingsrecht valt. Een en ander wordt geoperationaliseerd door een aantal definities. Zo is er een toepassingsdefinitie die alle vormen van overheidsopdrachten omvat (zowel levering, werk en diensten) en die bepaalt dat slechts die opdrachten moeten worden aanbesteed die betrekking hebben op de taken van de openbare dienst<sup>92</sup>.

Een “dienst” wordt in het kader van het aanbestedingsrecht gezien als een overeenkomst onder bezwarende titel gesloten tussen een dienstverlener enerzijds en een aanbestedende overheid anderzijds en die betrekking heeft op bepaalde in de bijlage van de wet vermelde diensten<sup>93</sup>. Het is nogal verwarrend of overeenkomsten waar een bepaalde verplichting tot het uitvoeren van werken, leveringen of diensten geïncorporeerd is, in aanmerking komen om aanbesteed te worden. Zo kan een rusthuis een concessie met het OCMW aangegaan waarbij de private partner verplicht wordt een x aantal bewoners van de gemeente te huisvesten. Het zijn D’Hooghe en Vandendriessche die uit de rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie criteria hebben afgeleid om in zo’n geval te kunnen bepalen of het contract een overheidsopdracht betreft<sup>94</sup>. Deze problematiek onderscheidt men ook bij Arrowsmith<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> M. MOOLHUIZEN, *o.c.*

<sup>93</sup> T. VILLE, *o.c.*, 19.

<sup>94</sup> D D’HOOGHE & F. VANDENDRIESSCHE, *o.c.*, 86.

<sup>95</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 719

Men onderscheidt vijf criteria<sup>96</sup>:

- Allereerst wordt gekeken naar de aard van het project, meer bepaald het publiek of privaat-commercieel karakter ervan;
- Ten tweede speelt ook de vraag of de bedongen prestaties in het patrimonium van de overheid terechtkomen een relevante rol;
- Ten derde kan men kijken naar de vorm van zeggenschap die de overheid uitoefent op de bedongen prestaties. Het al dan niet voorhanden zijn van een bestek wordt hiervoor als een aanwijzing beschouwt;
- Ten vierde is het aandeel van de verbintenis om bepaalde prestaties op het gebied van werken, leveringen of diensten uit te voeren in de totaliteit van de overeenkomst van belang;
- Tenslotte moet onderzocht worden of er voor de uitvoering van die prestaties voorzien is in een vergoeding die door de overheid uitbetaald wordt;

PPS-projecten vertonen vaak een gemengd karakter. Het contract houdt vaak meer in dan louter werken, louter diensten of louter leveringen<sup>97</sup>. Bij de concessieovereenkomst van Boortmeerbeek heeft men te maken met een contract voor de bouw van een nieuw rusthuis en de exploitatie van dat rustoord. Men dient hierbij dus ook een dienst te leveren. Hieruit volgt dat men te maken heeft met een kwalificatieprobleem. Men stelt zich de vraag wat het criterium is om het gehele contract onder een van de richtlijnen te brengen. Deze vraag is relevant aangezien er een verschil in aanbestedingsregime mogelijk is naargelang de betreffende richtlijnen<sup>98</sup>. Zo verloopt de aanbestedingsprocedure bij de Richtlijn Diensten anders dan de procedure bij de Richtlijn Werken. Er is nog geen determinerend criterium voorhanden om uit te maken onder welke richtlijn een bepaald PPS-contract valt. In de voorafgaande overweging 16 van de Richtlijn Diensten is er een bescheiden aanknopingspunt te vinden. Daarin wordt de kwalificatie van de overeenkomst als overheidsopdracht voor de uitvoering van werken uitgesloten wanneer die werken bijkomstig zijn en niet het eigenlijke voorwerp van het ontwerp uitmaken. Maar dit

---

<sup>96</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 86-94.

<sup>97</sup> T. VILLE, *o.c.*, 20.

<sup>98</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 714; M. MOOLHUIZEN, *o.c.*, 4; C. DE KONINCK, *Overheidsopdrachtenrecht – Algemene inleiding – gunning van overheidsopdrachten*, Antwerpen, Maklu, 2004, 9.

criterium is niet altijd even werkbaar in contracten waar niet uit te maken is wat overheerst: het dienstenaspect of het werkenaspect<sup>99</sup>.

Een objectiever criterium om tot een kwalificatie te komen bekomt men door te kijken naar de waarde van de verschillende elementen van de PPS-overeenkomst<sup>100</sup>. De waarde van het werkenonderdeel dient tegenover de waarde van het dienstonderdeel geplaatst te worden. Hier wordt de objectieve waarneembaarheid van welk aspect dat doorweegt duidelijker dan bij het criterium van wat hoofdzaak en bijkomstig is. Om de prijs vast te stellen zal men echter wel moeten opteren voor een schatting om zo tot een juiste waardeafweging te komen. De prijs is immers niet gemakkelijk vast te stellen<sup>101</sup>.

De toepassing van het aanbestedingsrecht bij de keuze van een partner bij een PPS-project is wel wat complexer dan bij andere overheidsopdrachten. Zo is er de problematiek met betrekking tot de DBFM-contracten<sup>102</sup> die gesloten worden met een private partner. Deze contracten zijn heel complex en bestrijken praktisch alle facetten van een project. Hierbij zal de overheid uitgaan van een eisenpakket dat sterk outputgericht is. De contracterende overheid zal hierbij niet in detail voorschrijven hoe de te vervullen doelstellingen dienen gerealiseerd te worden. Zij houdt zich bezig met het vooropstellen van een eindresultaat terwijl de private partner via haar knowhow de wijze waarop het resultaat het best bereikt wordt zal bepalen. Vooraf dienen geen bestek en gunningscriteria worden opgesteld<sup>103</sup>. Deze ruimte voor innovatie maakt PPS aantrekkelijk. Een win-win situatie zou het resultaat moeten zijn.

Een volgend probleem heeft te maken met de risicoverdeling bij een PPS-project. Klassiek ligt het risico bij de contracterende overheid wanneer de aanbesteding op forfaitaire basis gebeurt (cf. Boortmeerbeek). Op die manier is de privé-partner zeker van haar inkomsten. Bij een PPS is het zo dat de risico's gelegd worden bij de partij die ze het best beheerst. Enerzijds draagt de partij die een bepaald risico kan voorkomen of verminderen dat risico, anderzijds kan ook die partij, die in staat is de gevolgen te beheersen wanneer die zich voordoen, het risico

---

<sup>99</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 715.

<sup>100</sup> C. DE KONINCK, *o.c.*, 9.

<sup>101</sup> T. VILLE, *o.c.*, 20.

<sup>102</sup> Design-Build-Finance-Maintain-contracten (DBFM) kan men begrijpen als complexe, ruime contracten die meer inhouden dan slechts één bepaald aspect in de verwezenlijking van een project, doch meerdere fases (eventueel van a tot z) omvatten.

<sup>103</sup> *Arr. R.v.St.*, nr. 84.721

dragen<sup>104</sup>. Er is nood aan uitgebreide onderhandelingen om te komen tot een optimale risicoverdeling. Dit kan gebeuren nadat er een aantal potentiële partners geselecteerd werden<sup>105</sup>:

- Ten eerste kan men selecteren op basis van expertise. Hierbij zal de overheid nagaan wat de ervaringen zijn met betrekking tot het domein waarin men wenst samen te werken. Men kijkt naar de aanwezige knowhow in functie van het project van toepassing.
- Ten tweede is een selectie op basis van de aard van de toekomstige deelname relevant. De contracterende/participerende overheid zoekt naar een partij die bereid is risico's te dragen.
- Ten derde is ook een selectie mogelijk op basis van financiële continuïteit/betrouwbaarheid. De voltooiing van het project is immers het opperste streefdoel en dit kan slechts bereikt worden wanneer de private partner daadwerkelijk voldoende financiële draagkracht heeft gedurende de ganse termijn van het project.
- Ten vierde is het selectie criterium op basis van prijsvorming ook een belangrijk aspect. Wanneer een private partij met diezelfde of een andere overheid reeds contacten of contracten heeft gehad, is de positieve ervaring die men had met die partij eveneens relevant.

Een kenmerk van een geslaagde samenwerking tussen de overheid en de private partner is de afstemming van de behoeften van de overheid op de mogelijkheden van de private partner en omgekeerd<sup>106</sup>. De complexiteit van projecten en het budget dat ermee gepaard gaat vereisen bovendien een goede samenwerking. Om tot een degelijke afstemming te komen is het belangrijk dat de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium kan overleggen met mogelijke private partijen zonder echt gebonden te zijn aan deadlines. De overheid zal de markt eerder vroegtijdig benaderen. Zo kan ze zich aanpassen door haar eisen en voorwaarden bij te schaven. De overheid zal slechts een outputgerichte projectdefiniëring formuleren wanneer zij vooral uit is op de creativiteit en de innovatie van de private partner<sup>107</sup>. Een uitvoerige consultatie van beide partijen is essentieel om tot een soepele afwerking te

---

104 M. MOOLHUIZEN, *o.c.*, 3.

105 A.G. BREGMAN, *o.c.*, 21.

106 T. VILLE, *o.c.*, 21.

107 J. JANSSEN, "PPS en aanbesteden" sub 2.1, 23/03/06, pps.ninfin.nl (WWW).

komen van de voorgeschreven procedures alsook tot het bekomen van aanvullende ontbrekende informatie.

Men kan ook van een marktconsultatie gebruik maken om eventuele interesse van private partners na te gaan. Zo kan de aanbestedende overheid een beeld krijgen van de haalbaarheid van het project dat zij in gedachten heeft. Een marktconsultatie wordt bovendien ook nuttig geacht om tot een creatieve en innovatieve projectaanpak te komen van de overheid bij het aangaan van een PPS<sup>108</sup>. Een marktconsultatie maakt geen deel uit van de aanbestedingsprocedure waardoor zij ook niet wettelijk geregeld is. Wettelijk werden wel enkele stappen afgeleid<sup>109</sup>. Zo dient de aanbestedende overheid een startdocument op te stellen waarin de doelstellingen, randvoorwaarden en een summier oplossingskeuze van een bepaald te realiseren project meegedeeld worden. De toegezonden antwoorden van de private partners hierop worden dan verwerkt tot een syntheserapport dat als basis zal dienen bij de ontwikkeling van het project.

Een marktconsultatie wordt soms gezien als iets dat in spanning staat met de openbare aanbestedingsprocedure. Laenen beweert dat het houden van een marktconsultatie niet onderworpen is aan de toepassing van de overheidsopdrachtenreglementering<sup>110</sup>. Het betreft hier immers geen overeenkomst tussen de aanbestedende dienst en de private sector maar wel om een eenzijdige materiele handeling. Verder beantwoordt een marktconsultatie niet aan de beschrijving van een overheidsopdracht. Tot slot besluit Laenen dat een marktconsultatie geen opdracht inhoudt aan private ondernemingen. Hieruit volgt dat er geen aanbesteding dient georganiseerd te worden voor een PPS-project. Indien dat wel zo was, dan zou het voor de overheid lastiger zijn om een PPS project aan te besteden. Toch blijft de vraag naar een wettelijke regeling voor een rechtszekere marktconsultatie bestaan. De overheid kan een vergoeding toekennen aan de private ondernemingen die in het kader van de marktconsultatie-procedure inspanningen hebben geleverd. Een wettelijke regeling hieromtrent zou alles vlotter toepasbaar kunnen maken.

Hoewel er geen wettelijke regeling bestaat moet de overheid wel rekening houden met de beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij vooral aandacht

---

<sup>108</sup> T. VILLE, *o.c.*, 21

<sup>109</sup> G. LAENEN, "Overheidsopdrachten en marktconsultatie: verzoenbaar of niet?", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht* (2004), 3, 132

<sup>110</sup> *Ibid.*, 134.

geschonken wordt aan het gelijkheidsbeginsel<sup>111</sup>. Zo moet er vermeden worden dat de deelnemers van de consultatieronde bevoorrecht zijn bij de toewijzing van de opdracht in een later stadium. De overheid dient de nodige voorzichtigheid in acht te nemen bij het vermelden van gegevens die zouden kunnen leiden tot een oneerlijke concurrentievoorsprong. Dit merkt men ook op bij de concessie in Boortmeerbeek waarbij het OCMW handelde op basis van een uitgebreid lastenboek en waarbij de private partners allemaal dezelfde informatie kregen.. De overheid doet er dus beter aan om alle resultaten ter beschikking te stellen van eenieder. Op die manier kan men een schending van het gelijkheidsbeginsel vooraf vermijden<sup>112</sup>.

Er bestaat ook nog een tweede probleem in de vorm van het bestaan van regelgeving die stelt dat een private onderneming die eerder deelnam aan voorafgaandelijk onderzoek en studie voor de ontwikkeling van een project niet meer mag deelnemen aan de gunning van de eigenlijke overheidsopdracht. Dit wordt de onverenigbaarheidregeling genoemd. De eerlijke mededinging zou immers miskend worden omdat een project een kennisvoorsprong over het project zou hebben opgedaan<sup>113</sup>. De overheid heeft dit verbod wel aangepast van een absoluut verbod tot een verbod in het geval dat de mededinging vervalst wordt. De verantwoordingen van de private ondernemingen dienen dan te steunen op de banden van de onderneming, de graad van onafhankelijkheid en elke andere omstandigheid die bewijskracht heeft. Ze moeten kunnen aantonen dat er geen overheersende invloed is of, indien die er wel is, dat die voor de betrokken overheid van geen betekenis is<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> G.LAENEN, *o.c.*, 134.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> T.VILLE, *o.c.* 22.

<sup>114</sup> Artikel 2 K.B.18 februari 2004 tot wijziging, wat het toegangsverbod tot bepaalde opdrachten en het invoeren van elektronische middelen betreft, van een aantal koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, *Belgisch Staatsblad*. 27 februari 2004.



## 2.9 De onderhandelingsfase

Er werd reeds gewag gemaakt van het feit dat er binnen de overheidsopdrachtenwetgeving bepaalde middelen ter beschikking zijn om het aanbesteden flexibeler te laten verlopen. Zo is het voor de overheid toegelaten om aan marktverkenning te doen. Zij kan uitgaan van een probleemsituatie en dan kijken naar de aanbiedingen die er van de markt uit gaan ter oplossing van dat probleem. De overheid kan zich ook op de zogenaamde kaderovereenkomsten beroepen, waarbij verschillende aanbestedingen op elkaar aansluiten om zo een geheel te vormen waardoor de gehele procedure vlotter kan verlopen<sup>115</sup>.

De onderhandelingsprocedure wordt aangehaald als de beste manier om het aanbestedingsrecht toe te passen bij PPS-projecten. Hierdoor kan men ontsnappen aan de strikte procedures. Men vindt een achterpoortje in de richtlijnen diensten en werken waarin bepaald wordt dat een onderhandelingsprocedure toegelaten is wanneer door buitengewone omstandigheden de nauwkeurige prijs niet kan worden vastgesteld. Zo kan bij DBFM-projecten de prijs niet vooraf vastgelegd worden (zowel aan de kant van het opdrachtgevend bestuur als aan de kant van de private partner), temeer omdat er niet een oplossing voor de uitvoering van het project bestaat, maar dat net de private partijen hun knowhow en creativiteit dienen te gebruiken om tot de beste uitvoeringsoplossing te komen<sup>116</sup>.

- Door het werken met een programma van eisen in plaats van met een bestek, staat vooraf niet vast met welke oplossing de private partijen aan de eisen gaan voldoen, zodat daardoor vooraf moeilijk een prijs kan bepaald worden.
- Een andere reden waarom men het beste opteert voor de onderhandelingsprocedure is dat soms de risicoverdeling tussen de aanbestedende dienst en de private partij vooraf niet duidelijk is. De private partij kan bij een vaste prijs gekneld zitten omdat zij bij aanvang van het project nog geen weet hebben van bepaalde risicofactoren waarvoor zij normaal een risicotoeslag zou aanrekenen.

---

<sup>115</sup> T. VILLE, o.c., 23

<sup>116</sup> S. ARROWSMITH, o.c., 724.

- Een derde reden waarom de prijs niet bepaald kan worden is het feit dat voor bepaalde projecten onzekerheid heerst over de vraag van de overheid of publieke gebruikers<sup>117</sup>.

Men kan aanbestedingsprocedure op een PPS-gerichte manier als volgt invullen: Na aankondiging door bekendmaking in het Publicatieblad kunnen geïnteresseerde belangstellenden zich melden bij de aanbestedende overheid. De overheid zendt vervolgens een selectiedocument naar die belangstellenden waarin het project nader bepaald wordt, de probleemstelling geformuleerd wordt en de selectiecriteria uitgezet worden. Deze fase wordt de voorselectie genoemd. Met die potentiële contractspartijen gaat de overheid afzonderlijk een consultatieronde organiseren waarin de mogelijkheden en de onmogelijkheden van technische oplossingen binnen het programma van eisen aan bod komen. Nadat alle partijen gehoord werden zou het voor de overheid mogelijk moeten zijn om de definitieve aanbestedingsstukken vast te stellen op basis waarvan de verschillende partijen zullen kunnen bieden. Na de inschrijvingen en de ranking van de biedingen volgen de onderhandelingen<sup>118</sup>. De onderhandelingsfase moet leiden tot een uitnodiging voor de “best and final offer” en dient er gepeild te worden naar de mogelijke contractuele voorwaarden die zouden kunnen vastgelegd worden<sup>119</sup>. De eigenlijke gunning zal teruggrijpen naar het criterium van de economisch meest voordelige aanbieder. Alle elementen die tijdens de onderhandelingen naar voren kwamen, zullen echter ook in deze afweging inbegrepen worden.

Het grote verschil tussen de onderhandelingsprocedure en de andere aanbestedingsformules is dat er bij de onderhandelingsprocedure zowel voor de inschrijving als na het indienen van de aanbieder onderhandelingen tussen de aanbestedende overheid en de gegadigden kunnen plaatsvinden<sup>120</sup>. Er wordt niet door de Richtlijnen bepaald hoe de onderhandelingsprocedure gevoerd moet worden. De Europese lidstaten zijn vrij op dit vlak. Wel is het duidelijk dat de overheid heel voorzichtig te werk moet gaan in de onderhandelingsrondes, net als bij de marktconsultatie.

Men dient nog op te merken dat private partijen niet geneigd zullen zijn om innovatieve ideeën en knowhow zomaar te zullen vrijgeven wanneer zij niet de

---

<sup>117</sup> S. ARROWSMITH, *o.c.*, 25.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> M.A. MOOLHUIZEN, *o.c.*, 8.

<sup>120</sup> Handleiding Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling via [www.pps.minfin.nl](http://www.pps.minfin.nl).

garantie hebben dat deze voldoende beschermd zullen worden. Het risico van cherry picking is immers reëel. Cherry picking is intellectuele diefstal van ideeën. De onderhandelingen dienen dan ook in een vertrouwelijke sfeer te verlopen<sup>121</sup>. Het concept vertrouwen is zeer belangrijk bij de creatie van een PPS-project (Cf. infra). En wat moet er nu gebeuren bij een participatieve PPS? Wanneer PPS-projecten gerealiseerd worden via een gezamenlijke rechtspersoon die eigendom is van de publieke en de private partij, moet er dan ook aanbesteed worden? Het is zo dat er hier geen verplichting toe bestaat<sup>122</sup>. Niets belet echter dat de participerende overheid haar private partner selecteert op basis van een aanbesteding. Op die manier kunnen meerdere privé-marktspelers hun innovatieve ideeën op elkaar laten uitspelen en kan de overheid kiezen voor de beste oplossing.

---

<sup>121</sup> T. VILLE, *o.c.*, 24.

<sup>122</sup> J. JANSSENS, *o.c.*

### 3. Succesfactoren voor een PPS

#### 3.1 Inleiding

De weg om tot een geslaagde PPS-constructie te komen lijkt lang en men moet met vele details rekening houden. Om initiatiefnemers bij de opstart (en het verdere verloop) van een PPS te steunen werd er het Vlaams Kenniscentrum PPS opgericht dat in opleidingen en ondersteuning voorziet. Men kan ook via het Kenniscentrum PPS fiches bekomen waarmee men het eigen PPS-project kan evalueren. Op die manier tracht men het aantal PPS-projecten te doen toenemen in Vlaanderen<sup>123</sup> en de achterstand ten opzichte van onze buurlanden in te lopen. Verhoest, Vervloet en Bouckaert geven een stand van zaken van het gebruik van PPS in het Verenigd Koninkrijk en Nederland<sup>124</sup>. Bij Nederland worden een aantal succesfactoren beschreven die ook voor België en meer bepaald Vlaanderen kunnen gelden.

#### 3.2 Procesmanagement als succesfactor

Een eerste factor die medeverantwoordelijk gesteld wordt voor het welslagen van een PPS-project betreft het procesmanagement. Procesmanagement bestaat uit een vijftal activiteiten<sup>125</sup>:

- Een procesarchitectuur ontwerpen: De redenen vaststellen waarom men samenwerkt en wat de spelregels zijn bij het tot stand brengen van een samenwerking;
- Het stellen van grenzen aan de samenwerking: Het vastleggen van de voorwaarden en beperkingen waaraan moet voldaan worden bij het tot stand brengen van een PPS-overeenkomst, zoals bijvoorbeeld het niet betreden van private markten door de overheid als daar geen directe noodzaak toe is;

---

<sup>123</sup> Op de website van het Kenniscentrum PPS vindt men meer gegevens:

<http://www.vlaanderen.be/pps>

<sup>124</sup> K. VERHOEST, D. VERVLOET & G. BOUCKAERT,, *Overheid, markt of non-profit?*

*Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Gent, Academia Press. 2003, 15-18.

<sup>125</sup> KENNISCENTRUM PPS, *Handleiding publiek private comporator*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2000, 8.

- Een risicomangement door de overheid: Hierdoor moet het mogelijk zijn om risico's in te schatten zodat verrassingen uitblijven;
- Een contractmanagement door de overheid: Dit moet ervoor zorgen dat de overheid de overeengekomen samenwerkingsvorm ook accuraat en duidelijk vastlegt in contracten en duidelijk toeziet op de naleving van het contract;
- Een management van de realisatie- en exploitatiefase: Het management van de publieke belangen na het ingaan van de realisatiefase.

Elke fase vraagt een andere managementformule. Het is niet zo dat altijd alle fasen doorlopen moeten worden. De overheid moet voor zichzelf uitmaken welke fasen men het meest geschikt acht. In het kader van dit werk kunnen de verschillende onderdelen als volgt ingevuld worden: Er wordt vastgesteld dat er nood is aan verzorgingstehuizen voor ouderen en men stelt ook vast dat men dat kan doen via de oprichting van een PPS-constructie die voor beide partijen een bepaalde meerwaarde kan bieden. Er wordt een plan opgemaakt van hoe men zo een PPS-constructie kan uittekenen (via de organieke OCMW-wet etc.). In welke mate kan deze samenwerking begrensd worden? Behoort de opvang van ouderen tot de basisvoorzieningen van de overheid of niet? Ook een degelijk risicomangement is geen overbodige luxe aangezien men moet weten wat men gaat doen wanneer de private partner in gebreke is of failliet verklaard wordt. Men kan immers niet zomaar rusthuisbewoners van de ene dag op de andere op straat zetten. Alles moet duidelijk op papier staan zodat beide partijen weten waar ze aan toe zijn. Een degelijk contractmanagement is dan ook essentieel bij de uittekening van een PPS-constructie in de ouderenzorg. En ook tijdens de realisatie en exploitatie van de PPS-voorziening dienen de belangen van de publieke partner in het oog gehouden te worden. Het laatste onderdeel van het procesmanagement is derhalve ook belangrijk wanneer men tot een PPS wil komen in de ouderenzorg. Zo'n procesmanagement kan dus beschouwd worden als een waardevol instrument bij het tot stand komen van een PPS in de ouderenzorg.

### 3.3 Succes- en faalfactoren gegenereerd uit buitenlandse ervaringen

1. Er werd reeds aandacht besteed aan een deugdelijk financieel instrumentarium. Uit de bevindingen in Nederland constateert men dat het instrumentarium uit de volgende elementen dient te bestaan:
  - Een gezamenlijk begrippenkader: Dit moet een goede samenwerking mogelijk maken omdat de partijen alle uitgangspunten, overwegingen en beslissingen zouden begrijpen en respecteren<sup>126</sup>;
  - Het beoordelen of PPS meerwaarde oplevert: Voor een rationele afweging is een ex ante evaluatie instrument vereist<sup>127</sup>;
  - Het verder delen van de winst: Zodat een verdeelde subsidie na de realisatie van het project uit de winst van de betrokken commerciële onderneming geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald (benefit sharing);Deze elementen zijn ook relevant bij de totstandkoming van een PPS in ons land. Vele projecten zijn afhankelijk van het kostenplaatje. Een degelijk financieel instrumentarium is dan ook aangewezen om tot een succesvolle PPS-constructie te komen.
2. Een volgende succesfactor betreft de overheid. In Nederland heeft men een Kenniscentrum PPS opgericht om alle kennis, expertise en ervaring samen te brengen<sup>128</sup>. Op die manier wilt de overheid een volwaardige en deskundige partner zijn in de samenwerking. Ook in Vlaanderen werd via een Kenniscentrum PPS opgericht. In het kader van PPS in de ouderenzorg werd er ook een beroep gedaan op het Kenniscentrum. De oprichting van zo'n instituut blijkt een goede zaak te zijn bij de oprichting van PPS-constructies in Vlaanderen.
3. Een volgende succesfactor is een gedegen voorbereiding en welbewuste sturing van het PPS-proces. Deze factor wordt door beide partijen als doorslaggevend aanzien voor het al dan niet welslagen van het project. In het kader van deze verhandeling wordt vooral de onderhandelingsfase bestudeerd. Bij de onderhandelingsfase is het belangrijk om de private partner er zo vroeg mogelijk bij te betrekken. Hierdoor tracht men een hogere

---

<sup>126</sup> MINISTERIE VAN FINANCIEN, PROJECTBUREAU PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING, *Meer waarde door samen werken*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 1998, 5.

<sup>127</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>128</sup> *Ibid.*,

realiteitswaarde van de plannen te bekomen. Men hoopt op een bredere en een creatievere insteek. Het samen doorlopen van het denkproces zorgt ervoor dat men dezelfde taal leert spreken en dat er een gevoel van samenhang ontstaat<sup>129</sup>. Het wordt echter afgeraden om in de beginfase van de planontwikkeling reeds financiële afspraken te maken omdat dit tot een voortijdige fixatie kan leiden. Alvorens men de marktpartijen selecteert, dient men ook een fase van interne visievorming te laten voorafgaan. In deze fase worden de uitgangspunten, de doelstellingen en de scope van het project bepaald die dan eventueel in een later stadium met private partners nader kunnen worden getoetst en uitgewerkt. Er dient ook bekeken te worden hoe men de doelstellingen het beste zou kunnen realiseren. Dit moet blijken uit een fase van interne visievorming<sup>130</sup>.

4. Een volgende factor in het kader van het streven naar succes betreft de projectafbakening. Het is een wezenlijk onderdeel van het PPS-proces. De scope van het project is van vele variabelen afhankelijk, zoals ambitie, financiële middelen, interesse van marktpartijen, beschikbaarheid van grond etc.. Het is essentieel dat men tijdens de initiatief- of visievormingsfase een doel voor ogen houdt waarvan enerzijds de realisatie mogelijk is en anderzijds in voldoende mate aan de ambitie en middelen van de betrokken partijen wordt tegemoetgekomen. Men moet een consensus ambiëren waarbij er een voor alle partijen acceptabele mix wordt gevonden tussen rendabele en minder rendabele projectelementen, waarbij voor de private partners een voldoende mate van winstgevendheid de ultieme toetssteen zal blijven<sup>131</sup>. Deze factor geldt uiteraard ook voor Vlaanderen en is dus geldig in het kader van samenwerking in de ouderenzorg.
5. Een andere factor betreft de selectie van partijen. Het wordt algemeen wenselijk geacht om enige vorm van selectie te hebben waarbij ook gebruik wordt gemaakt van concurrentie in de markt. Hier ziet men het marktmechanisme als een belangrijke succesfactor. De private partijen stippen wel aan dat een zware selectieprocedure hoge voorbereidingskosten met zich meebrengt waardoor eventueel te behalen prijsvoordelen in

---

<sup>129</sup> J.P. VAN DER MEIJ, H. TER BEEK, A. POSTEMA & M. VAN DER PUTTEN, *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, Utrecht, Ernst & Young Consulting, 2000, 35.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*, 36-37

maatschappelijke termen volledig kunnen verdwijnen<sup>132</sup> (cf. infra). Nadat de betrokken partijen geïdentificeerd zijn dient men deze rond de tafel te krijgen. Er moet een zekere vertrouwensband ontstaan. Het creëren van vertrouwen is een belangrijke succesfactor. Wanneer men nog maar net met de gesprekken gestart is, is er nog geen ruimte voor het maken van financiële afspraken omdat dit kan leiden tot een voortijdige fixatie in de planvorming<sup>133</sup>. Zo kan men zich bij voorbeeld in het kader van de ouderenzorg niet laten leiden door alleen het financiële plaatje. Het betreft hier de sociaal-medische sector waarbij ook andere factoren zeer belangrijk zijn.

6. Een volgend punt betreft de keuze van de meest wenselijke samenwerkingsvorm. Hierbij dient de overheid vooraf voor zichzelf te bepalen wat voor haar de meerwaarde zou kunnen zijn van een PPS. De private en publieke partijen hebben er baat bij om een goede taken- en risicoverdeling te regelen tussen de publieke en de private partijen. Zoniet, bestaat er een kans dat het project uiteindelijk vastloopt in onderlinge disputen. Er wordt door Verhoest, Vervloet & Bouckaert nog eens benadrukt dat de meest wezenlijke meerwaarde van een PPS zich bevindt in het delen van kennis en expertise<sup>134</sup>. Dat zal men bijvoorbeeld kunnen constateren bij Ter Kempen.
7. Verder heeft men bij de oprichting van een PPS-project nood aan een voortrekkersrol. Indien zo iemand ontbreekt, dan wordt dat als een faalfactor aanzien. Een projectaansprakelijke is een essentiële functie bij de ontwikkeling van een PPS-project. Het aangeven van criteria op basis waarvan een dergelijke trekker moet worden aangewezen is echter niet eenvoudig. Bij een PPS-constructie tracht men twee verschillende partijen een samenwerkingsovereenkomst te laten afsluiten. Men heeft hierbij te maken met cultuurverschillen. Er blijft een spanningsbron bestaan tussen de kwaliteitsmaximalisatie door de overheid en de winstmaximalisatie door de private partner en de vraag hoe wordt omgegaan met onrendabele projectonderdelen<sup>135</sup>. Op deze punten zal men de samenwerking in ieder

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, 37.

<sup>133</sup> MINISTERIE VAN FINANCIEN, PROJECTBUREAU PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING, *o.c.*, 12.

<sup>134</sup> K. VERHOEST, D. VERVLOET, & G. BOUCKAERT, *o.c.*, 18.

<sup>135</sup> *Ibid.*



geval op een zorgvuldige en gedetailleerde wijze moeten formaliseren in de vorm van contracten. Dit komt ook voor in de ouderenzorg. Het probleem is wel anders gestructureerd: Een publieke partner, een OCMW, wilt een samenwerkingsverband aangaan om bepaalde negatieve kanten die eigen zijn aan het openbare karakter weg te werken of te temperen door deze te laten invullen door een private partner. Dit geldt ook zo voor de private partners. Dit is een toepassing van de definitie van een PPS waarbij private en publieke partijen een samenwerking aangaan om langs beide kanten voordelen te bekomen.

8. Een volgend punt betreft de risicoverdeling. Een juiste verdeling van taken en risico's wordt van groot belang geacht voor het welslagen van een PPS-project. Indien de verdeling van de taken en de risico's niet vooraf zorgvuldig zijn geregeld, dan ontstaat er een belangrijke risicofactor. Daarentegen kan de gecombineerde kennis en expertise ertoe leiden dat er een reductie van projectrisico's plaatsvindt<sup>136</sup>.
9. Er wordt door de private partijen gewezen op de diverse politieke risico's die aan het samenwerken met de overheid verbonden zijn doordat deze plots een andere koers wil gaan varen. Zo kan er bijvoorbeeld na verkiezingen een coalitie aan de macht komen die geen voorstander is om PPS-constructies op te zetten of te ondersteunen. Het uitvoeren van politiek omstreden projecten als een PPS-project kan moeilijkheden veroorzaken. Het risico van tussentijdse wijzigingen van het project – en daarmee van inbreuk op de langlopende contracten – zou daarbij te groot zijn<sup>137</sup>. Afspraak is afspraak blijft immers de algemene stelregel. Het terugkomen op eerder genomen beslissingen – om bijvoorbeeld politieke redenen – kan hoge kosten met zich meebrengen<sup>138</sup>. Vasthoudendheid en bewaking van een gekozen concept is dan ook een belangrijke succesfactor<sup>139</sup>. Deze opmerkingen zijn ook van toepassing voor Vlaanderen. In het OCMW-bestuur bestaat er een politieke vertegenwoordiging. Wanneer er beleidsbeslissingen dienen genomen te worden dan moet deze door de politici bekrachtigd worden.

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> KENNISCENTRUM PPS, *PPS: Interessant voor overheid en bedrijfsleven*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2000, 4

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> K. VERHOEST, D. VERVLOET, & G. BOUCKAERT, *o.c.*, 18.

Bij het uittekenen van een PPS-constructie moet men er rekening mee houden dat men niet alles kan voorzien en dat er zich bepaalde onvoorziene exogene factoren kunnen aandienen. Men dient dus de vinger aan de pols te houden en zorgen dat men zich kan aanpassen of dat men zich wapent tegen mogelijke exogene gebeurtenissen.

Voorts moet men erop letten dat de scope van het project niet te eng is, maar ook niet te breed is. Alles moet beheersbaar blijven. Naarmate de complexiteit en omvang van een project toenemen, worden de risico's op het maken van fouten immers groter. Ook het afbakenen van taken en verantwoordelijkheden is niet zo evident. Het evenwicht tussen verbreding en beheersbaarheid zal bij elk PPS-project verschillend zijn<sup>140</sup>.

### **3.4 PPS als een succesfactor voor de overheid**

In een tekst van Verhoest komen de succesfactoren aan bod door middel van drie vragen die over de mogelijke PPS-constructie gesteld worden<sup>141</sup>. Zo wordt er de vraag gesteld of de PPS als dienstverleningsvorm gedragen wordt. Dan is er de vraag of de PPS wel als dienstverleningsvorm geschikt is. Een laatste vraag betreft de toekomst van de PPS-constructie. Men vraagt zich af of men PPS als dienstverleningsvorm wel blijvend zal kunnen gebruiken. Deze factoren stemmen in grote mate overeen met de reeds geziene succesfactoren. Maar ze worden hier beschreven in een context van overheidsdienstverlening. Hierdoor hebben zij ook enige relevantie in het kader van dit werk.

Een PPS leidt vaak tot een ingrijpende wijziging van de publieke dienstverlening waarbij er nieuwe relaties tussen burger-gebruiker, de dienstverlener en de politieke verantwoordelijken als gevolg ontstaan. Verhoest omschrijft dan ook het verzekeren van voldoende politieke en maatschappelijke steun voor het PPS-beleid in het algemeen en in specifieke gevallen als een belangrijke succesfactor. The Commission On Public Private Partnerships geeft aan dat er in het Verenigd Koninkrijk verschillende projecten moeilijkheden en vertragingen gekend hebben omdat PPS vrees en verzet vanuit verschillende politieke en maatschappelijke

---

<sup>140</sup> KENNISCENTRUM PPS, *o.c.*, 4.

<sup>141</sup> VERHOEST K., *o.c.*, 12.

groeperingen opwekte<sup>142</sup>. Ook in andere landen komt men tot deze vaststelling. Men moet PPS kunnen beschouwen als een mogelijk alternatief voor de traditionele dienstverlening.

Wanneer men een draagvlak voor een PPS-constructie wil creëren of vergroten, dan moet men erop letten dat men niet de indruk opwekt dat PPS een vorm van ‘verdoken privatisering’ is<sup>143</sup>. Een precedent waarbij een PPS in een privatisering wordt omgezet moet daarom vermeden worden. PPS is geen privatisering en zelfs geen eerste stap in die richting. De overheid blijft immers de politieke eindverantwoordelijkheid dragen. PPS past in een trend (cf. definitie PPS) waarbij de overheid zich terugtrekt als aanbieder en enkel optreedt als regisseur, waarbij private dienstverleners de uitvoering van de publieke taak op zich nemen<sup>144</sup>.

Wanneer er gesproken wordt over PPS dan draait het meestal om de technische kant. Maar PPS is meer dan louter een juridische, budgettaire-financiële en economische aangelegenheid. Zo is een maatschappelijk debat over de verenigbaarheid van PPS met bijvoorbeeld democratische controle en sociale rechtvaardigheid belangrijk<sup>145</sup>. De verschillende stakeholders dienen betrokken te worden in de maatschappelijke discussie. En dat zijn diverse groepen zoals bijvoorbeeld de traditionele sociale partners, maar ook nieuwe maatschappelijke groeperingen zoals gebruikersgroepen en andere belangengroepen. Bij specifieke PPS-projecten dient specifiek aandacht besteed te worden aan informatieverstrekking aan en inspraak van gebruikers en personeel van de eventueel betrokken publieke dienstverlener<sup>146</sup>. Depraetere stelde een kerngroep vast die goed op de hoogte was van PPS-project<sup>147</sup>. De personen die geen deel uitmaakten van de kerngroep hadden minder informatie met betrekking tot het PPS-project. Zo kan er een onevenwichtige situatie ontstaan met een slinkend draagvlak als mogelijk gevolg.

Een tweede vraag die door Verhoest gesteld wordt om succesfactoren met betrekking tot PPS te klasseren betreft de geschiktheid van PPS als dienstverleningsvorm. Wanneer men een breed politiek en maatschappelijk draagvlak wil creëren dan moet de keuze voor PPS in een specifiek project op een neutrale, transparante en zo objectief mogelijke wijze gebeuren. Er dient vermeden te

---

<sup>142</sup> THE COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS, *o.c.*, 13,93.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> K. VERHOEST, *o.c.*, 13.

<sup>145</sup> THE COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS, *o.c.*, 13, 93.

<sup>146</sup> K. VERHOEST, *o.c.*, 13.

<sup>147</sup> S. DEPRAETERE, *o.c.*, 24.

worden dat PPS beschouwd wordt als ‘the only game in town’, het enig mogelijke alternatief voor de traditionele uitvoering<sup>148</sup>. Zo wordt de populariteit van PPS in de gezondheidszorg in het Verenigd Koninkrijk verklaard door dit feit. Waarnemers onderscheiden immers maar een marginale meerwaarde voor PPS in die sector<sup>149</sup>. Men moet PPS zien als een alternatief in een variëteit van dienstverleningsvormen, gaande van uitvoering door een gewone overheidsdienst, door een intern verzelfstandigd agentschap, door een extern verzelfstandigd agentschap, door uitbesteding, door PPS, door de inschakeling van de derde sector, en door privatisering<sup>150</sup>. Naast het belang van transparantie en objectieve financiële vergelijkingen moeten ook andere beslissingscriteria mee in rekening gebracht worden om tot een beslissing te komen over de creatie van een PPS-constructie. Dat merkt men ook bij het door het Vlaams Kenniscentrum opgemaakte ‘PPS-Balance Score Card’ waarbij er ook rekening gehouden wordt met de maatschappelijke en operationele meerwaarde, naast de financiële meerwaarde. De keuze voor een PPS vormt dus idealiter een onderdeel van een bredere ‘kerntakenanalyse’ waarbij op basis van een evenwichtige criteriaset een antwoord op de vraag ‘welke (publieke) taak door welke actor’ gezocht wordt<sup>151</sup>.

De derde vraag die gesteld wordt in het kader van succesfactoren omtrent PPS betreft de duurzaamheid van PPS als dienstverleningsvorm. PPS-verbanden hebben immers meestal een lange looptijd, tot soms 30 jaar. Het is mogelijk dat gedurende de termijn van een PPS-constructie het politieke en maatschappelijke draagvlak wordt uitgehold door verschillende problemen die opduiken. Daarom dient een PPS-constructie sterk gefundeerd te zijn opdat dergelijke problemen vermeden worden. Een eerste probleem dat door Verhoest wordt aangekaart is dat men bij langlopende PPS-projecten vaak een gebrek aan flexibiliteit en responsiviteit op het beleidsmatige vlak en op het vlak van de dienstverlening naar de burgers toe kent. Op het beleidsmatige niveau is het daarom wenselijk dat er tot op zekere hoogte beleidsmatige sturing en beleidswijzigingen mogelijk zijn. Zo mogen beperkte PPS-projecten in de ouderenzorg geen obstakel vormen voor het beleid van de Vlaamse Regering inzake ouderenvoorzieningen. Anderzijds moeten de politieke bewindvoerders ervan bewust zijn dat een lange termijn beleidsvisie onontbeerlijk is

---

<sup>148</sup> K. VERHOEST, *o.c.*, 14.

<sup>149</sup> THE COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS, *o.c.*, 98-99.

<sup>150</sup> K. VERHOEST, *o.c.*14.

<sup>151</sup> *Ibid.*, 15.

om constante beleidswijzigingen te vermijden. De PPS-partners dienen bovendien responsief te ageren naar de noden van de gebruikers toe, zowel bij de creatie als bij de uitvoering van de PPS. Mogelijkheden die worden opgesomd zijn bijvoorbeeld het voorzien in klantentevredenheidsmetingen als onderdeel van de opvolging en evaluatie van het PPS-verband, of het voorzien van klachtenbehandelingsprocedures (ombudsmannen) en inspraakmogelijkheden<sup>152</sup>.

Een probleem dat zich kan aandienen bestaat uit het onvoldoende besef van de toekomstige implicaties in hoofde van het openbaar bestuur. Zo bezwaren PPS-constructies met vormen van beschikbaarheidvergoedingen of andere overheidstussenkomsten als financiering de toekomstige generatie met budgettaire verbintenissen. Een openbaar bestuur dient daarom in het kader van duurzame publieke financiën de keuze voor een PPS goed te overwegen alsook rekening te houden met de lange termijn budgettaire effecten<sup>153</sup>.

Een ander punt waarmee men rekening moet houden bij de uittekening van een PPS-constructie is het verzekeren van voldoende vertegenwoordiging van het parlement en de burgers, alsook het probleem van de aansprakelijkheid in politieke termen. En aan welke verantwoordingsvereisten is de private partner gebonden in een PPS? Wie draagt er verantwoordelijkheid op politiek, wettelijk en uitvoeringsvlak? Sommige actoren zijn van mening dat het 'concept van publieke verantwoording moet gelden voor alle publiek gefinancierde dienstverlening, onafhankelijk van de aard van de dienstverlener'<sup>154</sup>. Echter, in een PPS is de uitvoerder vaak een private partner of een organisatie met een gedeeld eigenaarschap. De politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijft echter ten alle tijden bij de politieke bewindvoerders liggen, die via de contractuele en samenwerkingsafspraken, de resultaatsnormen, de sancties, het toezicht en de flexibiliteitsmechanismen voldoende zeggenschap moeten behouden.

In het kader van de ouderenzorg volgt men de opgemaakte regeling in het kader van de openbaarheid van bestuur. In verband met PPS in de ouderenzorg is er geen apart mechanisme hieromtrent ontwikkeld. Er wordt hieraan wel aandacht besteed in de 'Balanced Score Card'. Deze evaluatie kan een belangrijke vorm van

---

<sup>152</sup> K. VERHOEST, *o.c.*, 16.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> THE COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS, *o.c.*, 231-246

verantwoording naar het parlement en naar burgers-gebruikers toe betekenen. Het biedt een mogelijkheid om het beleid inzake PPS al dan niet bij te sturen.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er in de literatuur heel wat terug te vinden is, met betrekking tot factoren die betrekking hebben tot het welslagen van een PPS-project. Deze lijst blijkt niet exhaustief en kan nog meer uitgebreid worden. In de context van de thematiek die in deze verhandeling behandeld wordt kan gesteld worden dat de aangehaalde factoren voldoende zijn om de bestaande situatie te verduidelijken.

## 4. Netwerktheorie met betrekking tot het opzetten van een PPS-constructie

### 4.1 Netwerktheorie

Er werd reeds op gewezen dat de creatie van PPS-constructies in de ouderenzorg nog in de kinderschoenen staat. Men kent een beperkt aantal PPS-projecten in deze sector. Er werden drie voorbeelden bestudeerd (Cf. infra). Voor het sluiten van een PPS-constructie voor een bejaardentehuis worden er twee kritische aspecten aangetroffen. Enerzijds is er het *juridische* aspect. Er is immers nog geen juridisch kader gecreëerd om zo'n PPS-project op te richten met als gevolg dat men gebruik moet maken van enkele achterpoortjes in de wet. De case 'Wingene' zal aantonen dat dat destructieve gevolgen kan hebben. Het andere aspect betreft de *onderhandelingsfase*. Er zijn twee verschillende partijen, twee verschillende culturen die tot een gezamenlijk project moeten komen. Dit is een fase die bij alle PPS-constructies zeer belangrijk is. In dit hoofdstuk wordt dieper op deze onderhandelingsfase ingegaan. Hoe dient men te netwerken? Waarop moet er gelet worden bij het onderhandelen en hoe creëert men vertrouwen? Hoe kan men voorkomen dat beide partners handelen volgens een 'hidden agenda'?

Verhoest maakt een onderscheid tussen de hierboven aangehaalde politieke en maatschappelijke risicofactoren inzake de oprichting van een PPS en de meer sturingstechnische factoren die te maken hebben met vertrouwen en netwerkmanagement<sup>155</sup>. Een netwerk wordt in de wetenschappelijke literatuur omschreven als '(min of meer) stabiele patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren, die plaatsvindt rondom beleidsvraagstukken of –problemen'<sup>156</sup>. In een netwerk treft men een wederzijdse afhankelijkheid, een geslotenheid en pluriformiteit van actoren aan. Een traditionele, hiërarchische en unilaterale sturingswijze van een netwerk door een openbaar bestuur in het kader van een PPS is dus niet mogelijk. De overheid kan niet eenzijdig instructies en regels vaststellen. Zij is hier een nevenschikte partner in het netwerk die hooguit in staat is om maatschappelijke actoren te faciliteren, te stimuleren en te begeleiden. Het management van een netwerk dient heel genuanceerd en 'fijngevoelig' te gebeuren

---

<sup>155</sup> K. VERHOEST, *o.c.*,12

<sup>156</sup> W.J.M. KICKERT, E.-H. KLIJN, J.F.M. KOPPENJAN, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London, SAGE, 1997, 6.

aangezien iedere actor zijn eigen referentiekaders en waarden heeft, waardoor uniforme maatregelen bij verschillende partners in een verschillende uitkomst kunnen resulteren<sup>157</sup>. Aan een netwerk dient men constant te werken. Het is immers zo dat een netwerk door vele zaken kan afgebroken worden.

Koppenjan & Klijn onderscheiden vijf vormen van faalfactoren die een verzwakking of een beëindiging van een netwerk kunnen veroorzaken<sup>158</sup>:

1. Een eerste oorzaak is cognitief van aard. Zij heeft te maken met het feit dat er te weinig of onevenwichtige informatie is over elkaar en over het project. Beide partners hanteren bij voorbeeld ook een andere wijze van argumenteren. Deze situatie kan rechtgetrokken worden door een cognitieve reflectie en door onderlinge discussie een gezamenlijk denkbeeld te ontwikkelen. Men kan ook samen onderzoekstappen ondernemen. Men moet vermijden dat een netwerk implodeert door een tekort aan kennis.
2. Een netwerk kan ook verzwakken door sociale oorzaken. Dat treft men bijvoorbeeld aan wanneer er door een tekort aan interactie bepaalde nuttige zaken niet gekend zijn. Doordat beide partijen een deel, daarom niet express, verzwijgen kan men bepaalde voordelen verliezen. De partijen hebben elk hun eigen manier van handelen die tot conflictsituaties kunnen leiden. Bepaalde voorstellen die niet voldoen aan de interesses en de perceptie van een der partijen kan ook een afname van de intensiteit van het netwerk betekenen. Om deze zaken te vermijden is een hoge graad van interactie tussen de partijen onderling essentieel. Opdat men via een dialoog tot een optimale oplossing kan komen dient men te werken op een manier waarbij de verschillende partijen eerder naar mekaar toe dan van mekaar weg groeien. Bij het overleg moet men ook altijd het doel voor ogen blijven houden en dient men de partijen te overtuigen om te handelen in functie van dat doel.
3. Er bestaan ook institutionele oorzaken die een nefast gevolg kunnen hebben voor de voortzetting van een netwerk. Zo kan een tekort aan gedeelde instituties die een gezamenlijke steun en interactie mogelijk maken zorgen voor een mislukking. Dat kan gebeuren doordat men de zaken niet vanuit

---

<sup>157</sup> K. VERHOEST, *o.c.*,17.

<sup>158</sup> J. KOPPENJAN & E.-H. KLIJN, E.-H., *Managing uncertainties in networks*, Routledge, Londen, 2004, 119.



dezelfde invalshoek benaderd of doordat elke partij verschillende regels hanteert. Ook het gebrek aan vertrouwen en éénzelfde taal maken deel uit van deze institutionele oorzaken. Een verdere ontplooiing of ontwikkeling van een netwerk kan gefnuikt worden doordat de institutionele normeringen de coöperatie sterk limiteren. Dit benadert het probleem bij de ontwikkeling van een PPS-constructie in de ouderenzorg waarbij men weinig tot geen juridische bewegingsruimte krijgt om een degelijke PPS-constructie uit te tekenen. Het aanpassen van de instituties of de eliminatie van die bepalingen die de ontwikkeling van netwerken bemoeilijken is een mogelijke oplossing. De ontwikkeling van gedeelde instituties wordt ook nog door Koppenjan en Klijn als een mogelijkheid aanzien. In het geval van de ouderenzorg is echter het aanpassen van de wetgeving niet zomaar mogelijk. Daarvoor is overleg noodzakelijk. Hiervoor dient men dan ook nog de nodige tijd te voorzien. Dit noopt de initiatiefnemers voor een PPS tot creativiteit.

4. Een netwerk kan ook onderhevig zijn aan verval door een slecht of inadequaat management bij één of bij beide partners. Er is bijvoorbeeld systematisch een gebrek aan management of het management handelt verkeerd of richt zich op de verkeerde zaken. Het management dient daarom zo georganiseerd te worden waarbij men handelt en overlegt met het doel om tot een PPS-constructie te komen duidelijk voor ogen. Een goede coördinatie van het overleg is zeer belangrijk.
5. Tot slot kan netwerkvorming onderhevig zijn aan externe ontwikkelingen zoals natuurlijke ontwikkelingen die de steun aan bepaalde projecten kan doen elimineren. Koppenjan en Klijn beantwoorden deze dreiging door te stellen dat men het best uitgaat van nieuwe milieuontwikkelingen die zelf als katalysator beschouwd worden om tot een partnerschap over te gaan. De vergrijzing zorgt op die manier voor een toenemende vraag naar oudervoorzieningen. De toenemende vergrijzing zorgt voor een denkkader waarin kan nagedacht worden over de toekomst van de oudervoorzieningen. Er wordt een klimaat gecreëerd waarin er ook over nieuwe soorten voorzieningen zoals PPS-constructies kan gesproken worden.

Om tot een succesvolle PPS-constructie te komen dient men vanuit een gemeenschappelijke visie op de problemen te vertrekken, daarbovenop dient men een overeenstemming te bereiken over de doelstellingen van het PPS-verband<sup>159</sup>. Deze betrachtingen zijn noodzakelijk wanneer men tot een PPS-verband wil komen. Het zal echter wel wat moeite vergen eer er een gunstig overlegklimaat gerealiseerd wordt. Men start immers met verschillende vreemde partners die geleidelijk aan op dezelfde golflengte moeten gebracht worden om een bepaald project gestalte te geven. Hiertoe zijn wel enkele instrumenten beschikbaar. Het zijn methoden en instrumenten die zowel de participatie in een netwerk als het netwerk zelf willen managen<sup>160</sup>. Deze methoden worden omschreven met de term ‘netwerkmanagement’, hetgeen gedefinieerd wordt als de “coördinatie van strategieën van actoren met verschillende doelen en belangen met betrekking tot een bepaald probleem of beleidsmaatregel binnen een netwerk van interorganisationele relaties”<sup>161</sup>. In hoeverre worden er middelen gehanteerd om een netwerkvorming op het getouw te zetten? De Vlaamse Overheid richtte het Kenniscentrum PPS op en tekende door middel van het PPS-decreet een positief beleid ten opzichte van PPS uit. In het kader van PPS in de ouderenzorg bleef dit wel beperkt. Dat is vooral te wijten aan de juridische beperkingen.

De overheid kan ook zelf de interactie binnen een PPS organiseren. Koppenjan en Klijn signaleerden reeds een aantal technieken en instrumenten. Een netwerk biedt het voordeel dat men verschillende instrumenten tegelijkertijd kan invoeren en gebruiken<sup>162</sup>. Verhoest, Legrain en Bouckaert onderscheiden twee groepen van factoren met name de factoren die een samenwerking uitlokken en de factoren die de samenwerking bevorderen. Men zal merken dat sommige van deze factoren overlappen met het overzicht van de potentiële bedreigingen voor een netwerk. Het is echter wel zo dat deze tweedeling ook een kader kan bieden waarin men bepaalde netwerkinstrumenten kan plaatsen.

---

<sup>159</sup> J.A. DE BRUIJN, E.F. TEN HEUVELHOF, *Management in netwerken*. Utrecht, Lemma, 1999.

<sup>160</sup> K. VERHOEST, K., *o.c.*, 18

<sup>161</sup> W.J. KICKERT, J. KOPPENJAN & E.-H. KLIJN, *o.c.*, 10.

<sup>162</sup> K. VERHOEST, A. LEGRAIN & G. BOUCKAERT, *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*. Leuven, Academia Press, 2003, 116.

Het is dan ook nuttig om deze uitlokkende en bevorderende factoren op een rijtje te zetten:

- Een eerste uitlokkende factor betreft de mate van *interdependentie*. In welke mate zijn de organisaties afhankelijk van anderen. Hoe meer organisaties elkaar nodig hebben hoe groter de kans dat bepaalde organisaties meer en intenser gaan samenwerken. Zo doet een rusthuis vaak een beroep op een ziekenhuis en omgekeerd. Tussen deze twee instellingen zal bijgevolg sneller een samenwerking tot stand komen. Dat zou men toch verwachten.
- Een tweede factor betreft de *druk* van de externe omgeving. Deze druk kan positief en negatief zijn. Negatief kan de externe omgeving een bedreiging betekenen omdat bijvoorbeeld buitenorganisaties gaan handelen als concurrenten. De druk kan ook positief zijn. De klanten kunnen druk uitoefenen zodat een eind wordt gemaakt aan bijvoorbeeld de interne verkokering binnen de organisatie. Zo kan men de realisatie van een PPS ook zien als een antwoord op de vraag van de burgers om efficiënter op te treden op het vlak van oudervoorzieningen.
- Een laatste factor die samenwerking kan uitlokken is een hoog *onzekerheidsgevoel*. Subjectieve waarnemingen en opvattingen zijn in het kader van een samenwerking ook belangrijk. Zo zal de eindbeslissing om samen te werken sneller genomen worden als de organisatie onzeker is over z'n toekomst, over zijn capaciteiten om goede diensten te leveren en over zijn omgeving<sup>163</sup>.

Er worden ook een viertal bevorderende factoren onderscheiden. Deze factoren zijn meestal niet voldoende om een samenwerking uit te lokken maar hun aanwezigheid zal wel enkele barrières wegnemen die de beslissing tot samenwerking zouden kunnen verhinderen:

- Een eerste factor betreft de *stabiliteit van de cluster*. Met een cluster wordt het geheel van partners bedoeld die een eventueel samenwerkingsverband aan het aftasten zijn. Men moet ervoor zorgen dat er in de cluster een klimaat heerst dat samenwerking bevordert. Zo dient men concurrentierelaties tussen clusterorganisaties te vermijden, samenwerkingskosten tot een

---

<sup>163</sup> K. VERHOEST, A. LEGRAIN & G. BOUCKAERT, *o.c.*, 117.

minimum te beperken of volledig te vermijden, de homogeniteit van de culturele en rationele basis van de cluster in stand te houden waarbij men ook een organisatie kiest die de rol van scheidsrechter kan spelen omtrent deze normen, significante verschillen tussen de organisaties in de kiem te smoren en dient men ook de omvang van de cluster te beperken.

- Een tweede bevorderende factor is een *ICT-systeem*. Een degelijk ICT-systeem maakt een goed verlopende, efficiënte en betrouwbare uitwisseling van informatie mogelijk. Dat is belangrijk in een samenwerkingsverband.
- Een volgende factor handelt over de *organisatiewerking*. Een goed beheer en management van de deelnemende organisaties is onontbeerlijk voor een goed werkende samenwerking.
- Een laatste bevorderende factor betreft de *autonomie*. De clusterorganisaties moeten een deel van de beleidskeuzes zelf kunnen bepalen. Het is immers zo dat naarmate de samenwerking dieper gaat de deelnemende organisaties belangrijke keuzes moeten maken en inspanningen leveren. En dat moet zij kunnen doen zonder dat ze onder het hiërarchisch gezag staat van een andere organisatie<sup>164</sup>.

## 4.2 Het creëren van vertrouwen

Het probleem bestaat er echter in dat vele van de aangehaalde instrumenten nogal abstract zijn. Vele technieken en instrumenten kunnen trouwens ook niet garanderen dat een PPS-project zal slagen wanneer men deze technieken gebruikt. Een PPS-project hangt immers van nog andere factoren af. Netwerkinstrumenten zijn echter nuttige hulpmiddelen maar desondanks kunnen ze ook voor de nodige verwarring zorgen. Zo kunnen de partijen ervoor opteren om een onafhankelijke regulator te kiezen. Deze zal dan de gesprekken orchestreren en ervoor zorgen dat men evolueert in de richting van het oorspronkelijke doel. Dit lijkt een goed instrument. Maar wie mag beslissen over het aanstellen van een regulator? In hoeverre zal deze regulator het vertrouwen genieten van beide partijen? En wie kan er uitspraken doen over z'n

---

<sup>164</sup> VERHOEST, K., LEGRAIN, A. & BOUCKAERT, G., *o.c.*, 119

onpartijdigheid?<sup>165</sup> Wanneer men zo'n instrument wil gebruiken dan dient er toch al een bepaalde graad van vertrouwen te bestaan tussen beide partijen. Vertrouwen is een sleutelfactor om een samenwerking te laten slagen.

Een PPS-constructie houdt in dat zowel een publieke en een private partij zich ertoe verbinden om onder een contractuele of onder een participatieve vorm samen te werken. Voordat men tot zo'n constructie komt, moet men onderhandelen, overleggen en zich informeren. Een juridische begeleiding en bemiddeling, monitoring en evaluatie is hierbij nuttig. Beide partijen zullen in deze fase kosten maken. De grootte van deze transactiekosten hangt af van het vertrouwen dat er overheerst tussen beide partijen. Vertrouwen is heel belangrijk in het kader van een PPS aangezien het heersende vertrouwen tussen beide partijen ervoor zorgt dat deze transactiekosten niet te hoog oplopen. Men ijvert er dan ook voor dat het openbaar bestuur de groei van vertrouwen bevordert via institutionele maatregelen, maar ook via procedurele en gedragsmatige maatregelen<sup>166</sup>.

Het vertrouwen kan op velerlei manieren bevorderd worden. Zo is een wettelijk kader in verband met PPS in het algemeen en PPS in de ouderenzorg in het bijzonder noodzakelijk. Het feit dat PPS-constructies op dit moment soms onderbouwd zijn door een wankle juridische constructie zorgt niet voor positief klimaat om tot een PPS-constructie over te gaan. Maar buiten dat dient het vertrouwen tussen de contractpartners ook bevorderd te worden. In de wetenschappelijke literatuur wijst men drie vormen van vertrouwen tussen contractpartijen aan<sup>167</sup>:

De laagste vorm van vertrouwen tussen de publieke en de private partij in een PPS-verband is gebaseerd op *afschrikking*: een partij heeft vertrouwen in het feit dat de andere partij zijn verbintenis zal nakomen omdat zij de andere partij zware sancties kan opleggen bij het verbreken of het niet naar behoren uitvoeren van het samenwerkingsverband. Eigenlijk wordt hier puur volgens het contract gehandeld en is er een vrij beperkte band van vertrouwen van de ene naar de andere partij toe.

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Meer over het concept 'vertrouwen' vindt u terug in: R.M. KRAMER, T.R. TYLER, *Trust in organisations*. Londen, SAGE, 1996; C. LANE, R. BACHMANN, *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Oxford University Press, 1998; A. COULSON, *Trust and Contracts. Relationships in Local Government, Health and Public Services*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, 1998.

<sup>167</sup> Naar R. J. LEWICKI, B.B. BUNKER, 'Developing and Maintaining Trust in Work Relationships', in R. M. KRAMER, T.R. TYLER, *Trust in Organizations*, Londen, SAGE, 1996, 114-139.

Deze band is niet wederkerig. Het spreekt voor zich dat het vertrouwen bij deze vorm snel geschonden kan worden. Het is dat ook evident dat een PPS-constructie onderhandeld dient te worden wanneer men een grotere vertrouwensrelatie onderkent. PPS-constructies leggen immers de nadruk op de samenwerking tussen beide partners.

Er dient gestreefd te worden naar een vorm van vertrouwen dat gebaseerd is op een toenemende kennis van de andere partij. Men leert de andere partij beter kennen waardoor men kan anticiperen op haar gedragingen. De andere partij wordt voorspelbaar waardoor de ene partij rustiger reageert. Deze band is meestal wederzijds. Deze vorm van ‘kennis-gebaseerd’ vertrouwen kan men in een PPS-verband laten ontwikkelen door een aantal middelen. De kernbegrippen hierbij zijn een constante evaluatie van de relatie, duidelijke afspraken en procedures en een continuïteit van personen en structuren bij beide partners. Beide partijen leren elkaar beter kennen waardoor ze op een opener manier met elkaar zullen omgaan. Hoe langer een project duurt en hoe meer deze voorschriften worden toegepast, hoe meer het vertrouwen zal toenemen.

Bij de opstart van een PPS-project moet men echter op relatief korte termijn een volledige PPS-constructie uittekenen. Vertrouwenswekkende maatregelen zijn hiervoor een must. De hierboven geciteerde voorschriften dienen nageleefd te worden en beide partijen dienen open te staan voor de standpunten van de andere partij. De nodige informele momenten moeten het mogelijk maken dat er een lossere sfeer gecreëerd kan worden. Bij de onderhandelingen in het kader van een PPS-project in de ouderenzorg was de creatie van vertrouwen tussen beide partijen een belangrijk punt. Er bestaat echter geen wondermiddel dat vertrouwen tussen partijen kan creëren en in stand houden. Na verloop van tijd zal men dan kunnen constateren in welke mate de vertrouwensrelatie blijft bestaan en of ze nog verder groeit.

Wanneer beide partners reeds lange tijd samenwerken en voldoende kennis bezitten over het gedrag van de andere partner, dan is de ontwikkeling van de hoogste vorm van vertrouwen mogelijk: met name het vertrouwen dat de andere partij dezelfde doelen nastreeft als de eigen partij. Beide partijen zijn als het ware inwisselbaar als het op dezelfde doelstellingen aankomt. De ene partij zal handelen in het voordeel van de andere partij en omgekeerd. Dergelijke vorm van vertrouwen is sterk en duurzaam maar wordt alleen mogelijk geacht nadat eerst een fase van afschrikkings-gebaseerd vertrouwen en vervolgens een fase van kennis-gebaseerd

vertrouwen doorlopen werd. In een PPS-verband dient men de ambitie te koesteren om dergelijk duurzaam vertrouwen te bereiken.

Verhoest, Legrain & Bouckaert zetten een aantal elementen die het vertrouwen kunnen bevorderen op een rijtje<sup>168</sup>:

- Positief cascade-effect: als een van de partners effectief vertrouwen verleent aan de andere dan is het hoogst waarschijnlijk dat als de andere partner effectief belang heeft aan coördinatie en samenwerking, hij ook de andere partner zal vertrouwen;
- Kennis van de deelnemers en van hun intenties ten aanzien van samenwerking worden aan iedereen meegedeeld;
- Gemeenschappelijke doelstellingen: de samenwerking dient zijn eigen agenda en doelstellingen te hebben. De partijen dienen dit in overleg te bepalen. Wanneer men deze heeft vastgesteld, dan dient men de eenzijdige uittredingsmogelijkheden te beperken;
- Betrouwbaarheid van actoren: de analyse van de actoren over hun capaciteiten en hun manier van handelen kan ook de partners geruststellen. De professionalisering van actoren speelt een belangrijke rol bij het beeld dat andere van hen hebben;
- Sfeer van vertrouwen scheppen door het organiseren van informele vergaderingen en vrijetijdsactiviteiten voor de personen die rechtstreeks betrokken zijn bij de samenwerking;
- De primaire regel dat er openheid en transparantie moet zijn tussen de contracterende partijen, de belanghebbenden en de omgeving;

Wanneer men deze elementen in acht neemt dan zullen de onderhandelingen sneller tot een succes leiden. Dit zal ook blijken bij de drie bestudeerde cases.

---

<sup>168</sup> K. VERHOEST, A. LEGRAIN, & G. BOUCKAERT, *o.c.*, 197.

## 5. De rusthuissector in Vlaanderen

### 5.1 Recente gegevens

De Vlaamse Regering legt het streefcijfer vast met betrekking tot het aantal ROB- en RVT-bedden. Per gemeente wordt bepaald hoeveel rusthuisbedden er nodig en mogelijk zijn. Dit wordt het programmacijfer genoemd. In de onderstaande tabel wordt de verhouding tussen het programmacijfer (=norm) en het aantal ingevulde plaatsen weergegeven:

**Tabel 1: Aantal bedden in rusthuizen<sup>169</sup>**

	Norm	Invulling	Verhouding
Antwerpen	19.725	17.052	86 %
Limburg	7.627	4.902	64 %
Oost-Vlaanderen	16.426	16.205	99 %
Vlaams-Brabant	11.986	8.901	74 %
West-Vlaanderen	14.239	13.830	97 %
<b>Vlaanderen</b>	<b>70.006</b>	<b>60.890</b>	<b>87 %</b>

Deze gegevens dateren van 1 januari 2003. Er waren op dat moment 60.890 bedden ingevuld, terwijl er 70.006 geprogrammeerd stonden. Men kan dus stellen dat het streefcijfer niet gehaald werd. Dit probleem is het grootst in de provincie Limburg alwaar de norm maar met 64 % gehaald wordt. Men kan hieruit opmaken dat er nog plaats is voor een aantal nieuwe initiatieven in de ouderenzorg. Openbare besturen nemen maar weinig initiatief voor nieuwe projecten of uitbreidingen, onder andere uit angst voor potentiële negatieve financiële gevolgen<sup>170</sup>. Een publiek-private samenwerking kan een uitkomst bieden zonder dat dit nadelige financiële gevolgen heeft voor een OCMW.

Van de 61.083 rusthuisbedden worden er 23.516 door een openbare instelling, 28.625 door een VZW en 8.942 door een private onderneming uitgebaat<sup>171</sup>. Het is opvallend dat het grootste aantal bedden door een VZW uitgebaat worden. Rusthuizen die beheerd worden door een private partij zijn ofwel BVBA's, CV's of NV's. De rusthuizen, uitgebaat door een VZW worden meestal geëxploiteerd door een orde van geestelijken.

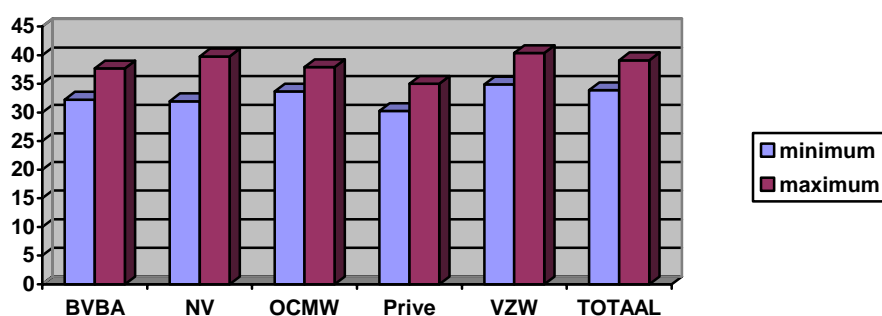
<sup>169</sup> CHRISTELIJKE MUTUALITEIT, "Zilveren Gids" in *Flits*, 2, (2004), 856-859

<sup>170</sup> R. DE BUCK, *De problematiek rond samenwerking en overdracht met en van openbare rusthuizen in Vlaanderen*, Gent, onuitg., 2005, p.12-14

<sup>171</sup> CHRISTELIJKE MUTUALITEIT, o.c., 859.



Het is interessant om een vergelijking te maken van de gemiddelde prijs per beheersvorm. De hoogste dagprijzen zijn terug te vinden in de rusthuizen die beheerd worden door een VZW of NV. De privé-rusthuizen blijken het laagste bedrag aan te rekenen. Het verschil is echter minimaal. Het is ook opvallend dat de gemiddelde prijs van een OCMW niet moet onderdoen voor de andere beheersvormen. Men verwacht voor een OCMW-rustoord een lagere kostprijs maar volgens de cijfers blijkt dat niet het geval te zijn. Dat moet echter genuanceerd worden aangezien de meeste OCMW's hun dagprijs bepalen in functie van het vermogen van de persoon die het verblijf aanvraagt. Op de tabel hieronder krijgt men een overzicht hoe de prijzen zich tot elkaar verhouden:



**Figuur 2: De gemiddelde prijs per beheersvorm<sup>172</sup>**

	BVBA	NV	OCMW	Privé	VZW	TOTAAL
minimum	32,24	31,96	33,56	30,26	34,90	33,90
maximum	37,71	39,78	37,91	35,00	40,38	39,11

Alle instellingen zijn onderworpen aan de wetgeving betreffende de ouderenzorg. Daar staan bijvoorbeeld de erkenningvoorwaarden in voor een rusthuis of de regeling van de RIZIV-financiering.

<sup>172</sup> CHRISTELIJKE MUTUALITEIT, o.c., 856-859.

Heel wat gemeentebesturen zetten de OCMW's onder financiële druk omdat een gemiddeld rusthuis heel wat geldmiddelen opslorpt. De OCMW's stellen het volgende vast<sup>173</sup>:

- Dat er op de markt zowel private als openbare rusthuizen aanwezig zijn die een voldoende kwalitatief aanbod tegen aanvaardbare prijzen aanbieden, zodat dit domein zeker geen exclusief domein meer is voor lokale openbare besturen;
- Dat vroeger het initiatief om een rusthuis op te richten noodzakelijk was om een nood te lenigen, maar dat er momenteel ook andere spelers op de markt aanwezig zijn die dit kunnen doen;
- Dat derhalve een rusthuis niet meer tot de kerntaken van een OCMW hoeft te behoren;

En daarbij stellen sommige OCMW-rustoordn nog vast:

- Dat het rusthuis sterk verlieslatend is en dat er onvoldoende knowhow en alternatieven zijn om dit op relatief korte termijn om te keren;
- Dat de wetgeving inzake de uitbating van rusthuizen heel snel wijzigt en dat niet alle nodige competenties in huis zijn;
- Dat het rusthuis qua infrastructuur verouderd, niet meer aantrekkelijk op de markt en onaangepast is om in opvang van zwaar zorgbehoevende ouderen te voorzien;
- Dat het VIPA<sup>174</sup> over onvoldoende geldmiddelen beschikt om alle vragen vanuit de OCMW's en VZW's inzake vernieuwing van infrastructuur tijdig te beantwoorden;

Een aantal OCMW's vragen zich af of zij hun rusthuis niet aan een andere partij kunnen overdragen. Een partner die de huisvesting van zwaar zorgbehoevende ouderen uit de gemeente op een zelfde kwalitatieve wijze kan voortzetten. Men gaat ervan uit dat dat enerzijds zal zorgen voor het behoud van de dienstverlening naar de

---

<sup>173</sup> R. DE BUCK, *o.c.*,5.

<sup>174</sup> Het VIPA verleent investeringssubsidies en -waarborgen aan initiatiefnemers uit de gezondheids- en welzijnssector als die gebouwen oprichten, aankopen, uitbreiden, verbouwen of leasen en als ze daarvoor uitrusting of apparatuur aankopen. VIPA staat voor Vlaams Instituut voor Persoonsgebonden Aangelegenheden.

bevolking toe en anderzijds op termijn naar een besparing op het budget van het OCMW.

In principe is de overdracht van de erkenning mogelijk wanneer deze tijdig voorgelegd wordt aan het Team Ouderenvoorzieningen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Bepaalde voorwaarden dienen nageleefd te worden zoals bijvoorbeeld een voorafgaandelijke in kennisstelling van drie maanden. Ook voor de overdracht van het onroerend goed bestaat er in theorie geen probleem. Het OCMW bezit de mogelijkheid om zich van een onroerend goed te bevreemden. Men dient er dan wel rekening mee te houden dat er een verplichting bestaat om het gebouw gedurende minimaal twintig jaar als rusthuis te gebruiken, indien het gebouw destijds opgericht werd met bouwsubsidies of gerenoveerd werd met subsidies<sup>175</sup>.

De overdracht van een rusthuis blijkt dus mogelijk te zijn maar desondanks wordt er niet veel van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het blijkt immers niet zo eenvoudig te zijn. Zo bestaat er verwarring rond het personeel. Verkrijgt het personeel bij een overdracht van het rusthuis een ander statuut? Het personeelsbeleid komt trouwens in de verschillende cases naar voor als een kritische factor bij de onderhandelingen. Het bestaande personeel wil alle voordelen die ze bezaten voor de samenwerking of de overdracht behouden, terwijl de nieuwe partner vaak wilt besparen door gebruik te maken van een ander voordeliger statuut. Het zal echter ook afhangen van de RIZIV-inkomsten<sup>176</sup>. Deze zullen de beslissing beïnvloeden met betrekking tot het personeelsbeleid. De RIZIV-inkomsten gelden voor ieder rusthuis voor ongeveer één derde van de inkomsten<sup>177</sup>.

De basiswetgeving hieromtrent is gebaseerd op het Ministerieel Besluit van 6 november 2003 tot vaststelling van het bedrag en de voorwaarden voor de toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 12, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in de rust- en de verzorgingstehuizen en in de rustoorden voor bejaarden. Uit dit Ministerieel Besluit blijkt dat wanneer de overnemende partij de inkomsten van het RIZIV wil behouden, dat zij het verplegend, verzorgend en paramedisch personeel moet overnemen of nieuw

---

<sup>175</sup> R. DE BUCK, *o.c.*,5

<sup>176</sup> Elke oudervoorziening krijgen per gebruikt bed een bepaald bedrag aan subsidies. Voor een RVT-bed zal een hoger bedrag gelden. Deze bedragen worden uitgekeerd door het RIZIV. Deze zorgforfaits zorgen dus voor bijkomende inkomsten voor een oudervoorziening. Hoe hoger dit bedrag, hoe meer middelen men heeft.

<sup>177</sup> R. DE BUCK, *o.c.*,7.

personeel in dienst moet nemen. De Buck ziet voor het betreffende OCMW-personeel de volgende mogelijkheden<sup>178</sup>:

1. overgaan naar de naamloze vennootschap en de statutaire betrekking opgeven;
2. in disponibiliteit gaan<sup>179</sup>;
3. ontslag van de contractuelen;

Er zullen uitgebreide onderhandeling nodig zijn met de sociale partners over alle arbeidsvoorwaarden. En wat gebeurt er met het overige personeel zoals het keukenpersoneel, administratie, onderhoud etc.? De basiswetgeving vindt men terug in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1985 tot vaststelling van de normen waaraan een serviceflatgebouw, een woningcomplex met dienstverlening, of een rusthuis moet voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen. De instelling zal aan het Team Oudervoorzieningen moeten bewijzen dat ze aan die normen voldoet. Uit dat besluit wordt volgende interpretatie omtrent ‘uitbesteding’ geciteerd bij “keuken- en onderhoudspersoneel”:

“Uitbesteding=

Zowel voor keuken- als onderhoudspersoneel is een volledige, dan wel gedeeltelijke uitbesteding van taken aan externe firma’s aanvaardbaar.

Voorwaarden:

- Het contract met de externe firma stemt in aantal arbeidsuren overeen met het verminderd aantal personeelsuren in de voorziening.
- Het contract voorziet in een volledige spreiding gedurende de dag.
- De bewijslast ligt bij de voorziening

---

<sup>178</sup> R. DE BUCK, *o.c.*, 8.

<sup>179</sup> Men beëindigt een arbeidsovereenkomst bij een bepaalde werkgever maar men heeft om bepaalde redenen recht op een bepaalde uitkering van deze werkgever. Men blijft dus gedurende een periode van een uitbetaling genieten.

Volgende mogelijkheden worden door De Buck onderscheiden bij de overname van een openbaar rusthuis<sup>180</sup>:

1. detachering van het personeel;
2. het personeel gaat over naar de naamloze vennootschap en geeft de statutaire betrekking op;
3. in disponibiliteit gaan van het personeel;
4. ontslag van de contractuelen;

Hier is detachering wel mogelijk. Men stelt zich de vraag of een OCMW zijn statutair personeel kan detacheren naar een naamloze vennootschap zonder in strijd te zijn met de wetgeving terzake<sup>181</sup>. Ook voor deze groep van personeelsleden zullen verregaande onderhandelingen gevoerd moeten worden.

Juridisch gezien verloopt de overdracht van een openbaar rusthuis ook niet altijd van een leien dakje. Dit zal blijken uit het arrest van de Raad van State inzake de privatisering van het OCMW-rusthuis van Wingene dat verderop zal besproken worden.

## 4.2 Mogelijke samenwerkingsvormen

De huidige Vlaamse regering is niet tegen Publiek-Private Samenwerking. Minister-president Leterme heeft er een beleidsnota rond gemaakt (cf. supra). Er werd een Kenniscentrum PPS opgericht dat verbonden is aan de Vlaamse regering. Maar tot nu toe handelden haar publicaties niet over de ouderenzorg. Dat kan te wijten zijn aan de complexiteit om een PPS-structuur in de ouderenzorg op te zetten. De Vlaamse regering laat nochtans verstaan dat ze initiatieven zal ondersteunen inzake de Publiek-Publieke en Publiek-Private Samenwerking, zowel voor gemeenten als voor OCMW's mits voldoende waarborgen voor een flexibele aanpak en democratische controle en vertegenwoordiging<sup>182</sup>.

Uit een studie van Katrien Wijns blijkt dat in 1996 twee op drie OCMW's in Vlaanderen gebruik maakten van een of andere vorm van samenwerking<sup>183</sup>: 55,6 %

---

<sup>180</sup> Detachering = overplaatsing

<sup>181</sup> DE BUCK, *o.c.*, 9

<sup>182</sup> L. VERMEIREN, "OCMW's werken samen met andere partners?" In T. BORGONJON (ed.), *Wegwijs in publiek-private samenwerking : leidraad voor lokale besturen*, Brussel, Politeia, 2004, p.19-42

<sup>183</sup> K. WIJNS, "Grensoverschrijdende samenwerking tussen OCMW's", In X, *OCMW-Visies*, Brussel, 1997, p.2

van deze samenwerkingsverbanden heeft een overeenkomst art. 61 als basis; 4,8 % maakt gebruik van de publiekrechtelijke vereniging en 2,4 % van de intercommunale. De resterende 37,4 % gebruiken andere structuren: 4,3 % de VZW, 9,7 % de feitelijke vereniging, 12,1 % een ad hoc-structuur en 11,3 % vermeldt geen rechtsvorm. De meeste samenwerkingsvormen zijn niet structureel. Zij zijn niet gegoten in de vorm van een nieuwe rechtspersoon met eigen organen en vermogen, maar deze zijn daarom niet minder gestructureerd.<sup>184</sup> OCMW's kunnen een aanneming- of concessieovereenkomst sluiten.<sup>185</sup> Niet-structureel samenwerken is ook mogelijk via een beleidsovereenkomst. Uit deze gegevens blijkt dat men wel aan het zoeken is naar nieuwe beheersvormen en vormen van samenwerking.

Artikel 61 van de organieke OCMW-wet zegt hierover:

“Het centrum kan een beroep doen op de medewerking van personen, van inrichtingen of diensten, die, opgericht hetzij door openbare besturen, hetzij op privé-initiatief, in staat zijn de middelen aan te wenden tot verwezenlijking van de verschillende oplossingen die zich opdringen, met eerbiediging van de vrije keuze van de betrokkene. Het centrum kan de eventuele kosten van deze samenwerking dragen wanneer deze niet in uitvoering van een andere wet, een reglement, een overeenkomst of een rechterlijke beslissing worden gedekt.”<sup>186</sup>

Met hetzelfde doel kan het centrum overeenkomsten sluiten, hetzij met een ander openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, een ander openbaar bestuur of instelling van openbaar nut, hetzij met een privé-persoon of een privé-instelling. In afwijking van de bepalingen van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, kunnen de werknemers verbonden krachtens een arbeidsovereenkomst met de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met toepassing van dit lid, door deze centra ter beschikking worden gesteld aan de samenwerkende partners.

---

<sup>184</sup> L. VERMEIREN, *o.c.*, 19-42

<sup>185</sup> Art 75-84 van de organieke OCMW-wet, 04/05/2005,  
[http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud\\_OCMWwet.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud_OCMWwet.htm)  
(WWW)

<sup>186</sup> Art 61 van de organieke OCMW-wet, 04/05/2005,  
[http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud\\_OCMWwet.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud_OCMWwet.htm)  
(WWW)

Ook in artikel 62 zit er een mogelijkheid tot samenwerking. Maar bij al deze vormen wordt dus geen nieuwe rechtspersoon gecreëerd. Men stelt dus vast dat er in de organieke OCMW-wet wel een aantal mogelijkheden gecreëerd worden om met een private samen te werken.

Als men tot een Publiek-Private Samenwerking wil overgaan, dan sluit het hoofdstuk XII van de organieke OCMW-wet hier het meest bij aan. Een Vereniging hoofdstuk XII bestaat uit de volgende componenten<sup>187</sup>:

- Het creëren van een afzonderlijk rechtspersoon;
- Het bestaan van een gewogen deelgenootschap: OCMW + een eventuele derde (openbaar of privé zonder winstmotief);
- Er is een vertegenwoordiging door leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn (RMW);
- De controle en het administratief toezicht zoals bij het OCMW;
- Het personeelbeleid dient te verlopen volgens het statuut van het OCMW;

Een private partner zal echter niet geïnteresseerd zijn om in een Vereniging Hoofdstuk XII te stappen. Het zwaartepunt blijft immers bij het OCMW liggen.

De meest gebruikte manier om een Publiek-Private samenwerking op het getouw te zetten is via een Vereniging hoofdstuk XII ter:

- Er wordt een afzonderlijke rechtspersoon gecreëerd;
- Een OCMW met een derde (openbaar of privé zonder winstmotief);
- De stemmenverhouding houdt rekening met de inbreng;
- Er wordt voorzien in een vertegenwoordiging van leden van de Raad voor Maatschappelijk welzijn;
- Het personeelsbeleid wordt gevoerd volgens het privé-statuuut;
- Het OCMW kan personeel ter beschikking stellen of laten overnemen met behoud van bezoldiging en geldelijke anciënniteit;

Men kan opmerken dat een vereniging hoofdstuk XII ter voordeliger is voor de private partners. Het is wel belangrijk om er op te wijzen dat de partner geen

---

<sup>187</sup> C. STEEGMANS, *Publiek private samenwerking rond ouderenvoorzieningen*, 04/05/2005, Voorstelling Expo 60+, [http://www.probis.be/expo60\\_2003/nl/sem/index.asp](http://www.probis.be/expo60_2003/nl/sem/index.asp) (WWW).

winstmotief mag nastreven. Deze vereniging hoofdstuk XII ter is alleen maar van toepassing bij de oprichting van nieuwe voorzieningen. Bestaande oudervoorzieningen bezitten deze mogelijkheid niet<sup>188</sup>.

Ter verduidelijking wordt een deel van de wettekst geciteerd<sup>189</sup>:

Artikel 135 novies stelt “dat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn lid kan worden van een vereniging zonder winstoogmerk. Van die vereniging moeten minstens een of meer private rechtspersonen die geen winst nastreven, lid zijn. Van de vereniging kunnen al dan niet een of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gemeenten, verenigingen opgericht volgens hoofdstuk XII, of andere besturen lid zijn. Het lidmaatschap bij wijze van oprichting of toetreding van de in het eerste lid bedoelde vereniging is slechts mogelijk indien aan één van volgende voorwaarden is voldaan: 1° de rechtsvorm is een bij decreet of besluit van de Vlaamse regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring. In dat geval kan afgeweken worden van de voorwaarde dat minstens één of meer private rechtspersonen lid moeten zijn; 2° het bereiken van een bepaalde regionale bedekking of schaalgrootte is een bij decreet of besluit van de Vlaamse regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring, indien aan die voorwaarde door geen van de lokale openbare deelgenoten afzonderlijk kan worden voldaan; 3° het lidmaatschap van de vereniging maakt het voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn mogelijk om een nieuwe dienst aan te bieden. Als nieuw kan elke dienst worden aangemerkt waarvoor geen erkenning, vergunning of subsidie werd verworven en die ook niet op een gestructureerde wijze aan het publiek wordt aangeboden. In dit geval is een machtiging van de Vlaamse regering vereist. Om die machtiging te krijgen moet het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aantonen dat, rekening gehouden met het bestaande aanbod, de nieuwe dienst optimaal past in de programmatie en moet op grond van het onderzoek bedoeld in artikel 60, § 6, tweede en derde lid, bewezen worden wat de redenen zijn om de nieuwe dienst in samenwerking met private rechtspersonen aan te bieden.”

Deze wetteksten maken duidelijk dat men met heel wat zaken dient rekening te houden wanneer men zo'n vereniging wil opstarten. De organieke OCMW-wet bevordert de opstart van zulke samenwerkingsvormen niet. Maar is wel mogelijk zoals zal blijken uit de case 'Ter Kempen'. Juridisch gezien is een concessie naar het model van 'Boortmeerbeek' eenvoudiger.

---

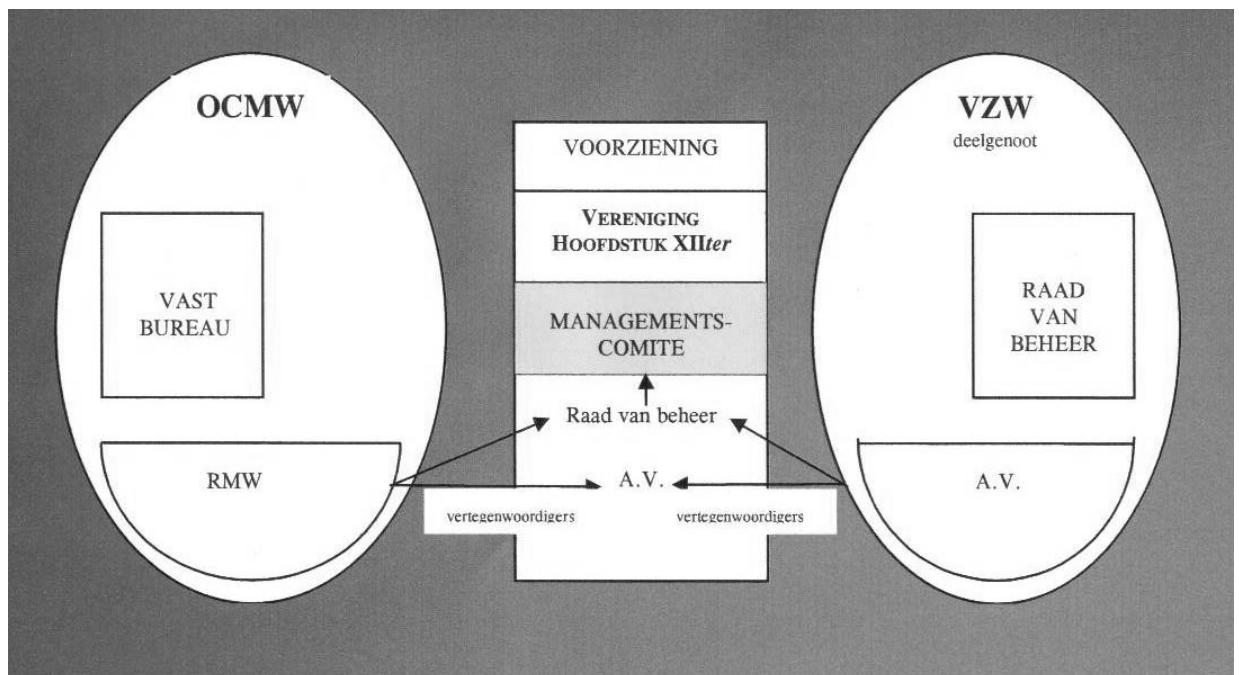
<sup>188</sup> Art. 135 van de organieke OCMW-wet, 04/05/2005, [http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud\\_OCMWwet.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud_OCMWwet.htm) (WWW).

<sup>189</sup> Hoofdstuk 12 ter van de wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn In *Administratieve Basiswetten*, UGA, Kortrijk, 2005.



Een constructie volgens hoofdstuk XII ter biedt wel perspectieven aan voor het personeelsbeleid en het management van de nieuwe voorziening. Men kan immers private elementen uit het recht incorporeren. En dat kan zorgen voor een meerwaarde van het PPS-project voor een openbaar bestuur. Verder dient men op te merken te dat een constructie volgens hoofdstuk XII ter praktisch onmogelijk is voor bestaande projecten. Een voorbeeld van zo'n opgestarte constructie volgens een Vereniging Hoofdstuk XII ter wordt door Carlo Steegmans als volgt voorgesteld:

Figuur 3: vereniging hoofdstuk XII ter.<sup>190</sup>



Dit schema geeft duidelijk de structuur weer. Het OCMW en de VZW sturen elk een aantal vertegenwoordigers naar de Algemene Vergadering en de Raad van Beheer van de nieuw opgerichte voorziening. Men kent dus een nieuwe structuur waarin beide partijen vertegenwoordigd worden.

<sup>190</sup> C. STEEGMANS, *Publiek private samenwerking rond ouderenvoorzieningen*, 04/05/2005, [http://www.probis.be/expo60\\_2003/nl/sem/index.asp](http://www.probis.be/expo60_2003/nl/sem/index.asp) (WWW)

### 4.3 Het creëren van meerwaarde

Het creëren van een PPS-structuur voor een bejaardentehuis blijkt geen sinecure te zijn. Het doel van PPS is om een zekere meerwaarde te creëren. Deze meerwaarde voor een OCMW zouden hieruit kunnen bestaan<sup>191</sup>:

- Het realiseren van een breed aanbod;
- Het aantrekken van deskundigen
- Financiële middelen genereren;
- Structurele meerkosten vermijden;
- Het gebruik van het privaatrechterlijk statuut;

Voor de private organisaties bestaat de meerwaarde uit:

- De lokale verankering;
- De verbreding van het aanbod via netwerking;
- De mogelijkheid gebruik te maken van de dienstverlening van het OCMW;
- De financiële waarborgen;

Hieruit blijkt dat een PPS-structuur voor beide partijen voordelig kan zijn. Door een aantal cases te bestuderen, zal worden nagegaan worden of deze meerwaarden gerealiseerd worden.

---

<sup>191</sup> R. DE BUCK, *o.c.*, 7.

## **6. Het uittekenen van een operationeel kader**

In bijlage vindt men de vragenlijst die werd gebruikt bij het gesprek over het project Ter Kempen en Boortmeerbeek. De vragen die men daar terugvindt hebben betrekking op de verschillende fasen die doorlopen dienen te worden wanneer men een PPS-constructie wil oprichten. In de tabel hieronder wordt aangegeven bij welke fasen er bepaalde gegevens beschikbaar waren.

Een belangrijke fase bij de opstart van een PPS is de voorbereiding. Deze fase wordt toegelicht bij Ter Kempen en Boortmeerbeek. Voor Wingene werden er geen gegevens teruggevonden voor deze fase. Via overleg komt men tot een bepaalde PPS-structuur (structurering) zoals een overdracht, een Vereniging Hoofdstuk XII ter of een concessie (definiëring). De stappen die daarop volgen zijn niet van toepassing op Wingene. Deze PPS-constructie faalde (cf. infra). Bij Ter Kempen en Boortmeerbeek wordt wel ingegaan op de risico-inventarisatie en herverdeling en de partnerkeuze. De uitvoering kon alleen bij Ter Kempen bestudeerd worden aangezien dat de PPS-constructie daar reeds in exploitatie is. Een feitelijke evaluatie vond echter nog niet plaats maar dit belet niet dat de huidige stand van zaken besproken wordt. Dit comparatief onderzoek dient om een beeld te geven van het proces dat schuilgaat achter een al dan niet succesvolle PPS-constructie. Verder wordt er nagegaan in welke mate de faal- en succesfactoren zorgden voor het (al dan niet) welslagen van het PPS-project. Het schema hieronder geeft schematisch weer op welke punten er aandacht besteed werd.

Fasen	Wingene	Ter Kempen	Boortmeerbeek
	(overdracht)	(participatieve PPS)	(contractuele PPS)
<b>Vorbereiding</b>	0	X	X
↓	↓	↓	↓
<b>Structurering</b>	X	X	X
↓	↓	↓	↓
<b>Definiëring project</b>	X	X	X
↓	↓	↓	↓
<b>Risico-inventarisatie en herverdeling</b>	0	X	X
↓	↓	↓	↓
<b>Partnerkeuze en creatie PPS-constructie</b>	0	X	X
↓	↓	↓	↓
<b>Uitvoering</b>	0	X	0
↓	↓	↓	↓
<b>Evaluatie</b>	0	0/X	0
↓	↓	↓	↓
<b>Besluit</b>	↓	↓	↓
<b>Resultaat</b>	<b>Gefaald</b>	<b>In exploitatie</b>	<b>Bijna vergund</b>

Figuur 4: Operationeel schema

## 7. Case Wingene

### 7.1 Geschiedenis

In Wingene heerst al geruime tijd verwarring omtrent het OCMW-rusthuis ‘Sint-Amands’. Het gemeentebestuur van Wingene probeert al sinds 1997 zijn verouderd OCMW-rusthuis uit te besteden. De toenmalige burgemeester van Wingene, Hendrik Verkest, wou het rusthuis laten fuseren met het Sint-Anna-rusthuis dat tot de katholieke zuil behoort. De redenering hierachter was dat een nieuw gemeenschappelijk gebouw met 120 bedden schaalvoordelen zou opleveren<sup>192</sup>. Dit project zou dus een belangrijke meerwaarde betekenen.

De toenmalige oppositie diende tegen deze overdracht een klacht in bij de Raad Van State. De Raad Van State vernietigde de overdracht en het OCMW werd verplicht om vanaf oktober 2003 het beheer van het rusthuis weer op zich te nemen. Tot dan was het beheer reeds overgedragen aan Sint-Anna. Het bewuste arrest stelt dat het OCMW van Wingene niet mocht overgaan tot de overdracht van het rusthuis omdat, wanneer eenmaal een OCMW een sociale nood heeft vastgesteld en beslist heeft deze te lenigen, dit dient te continueren<sup>193</sup>. Dit resulteerde in een aantal arresten waarbij het eerste arrest dateert van 31 juli 1999 en het meest recente van 20 september 2004.

### 7.2 De arresten van de Raad van State

In arrest nr. 75.542 van 31 juli 1998 wordt een beeld geschetst van de concrete situatie:

“Dat er op het grondgebied van Wingene twee rusthuizen zijn: eensdeels het rusthuis Sint-Amand met 55 bedden, dat onder het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Wingene ressorteert, en anderdeels het rusthuis Sint-Anna met 73 bedden, dat door een vzw wordt bestuurd. Begin 1997 komt er in gevolge een overleg tussen het gemeentebestuur van Wingene, het OCMW van Wingene en de vzw RVT Sint-Anna een “intentieverklaring samenwerkingsovereenkomst” tot stand die ertoe strekt tot een “doorgedreven samenwerking” te komen tussen de rusthuizen Sint-Amand en Sint-Anna teneinde “op termijn te kiezen voor één rusthuis”. (...) Waarbij Sint-Anna, het enige rusthuis dat na de overdracht zal ontstaan, ernaar zal streven binnen de korst mogelijke tijd een vervangingsnieuwbouw te realiseren, (...), dat de vzw

---

<sup>192</sup> I. ALBERS,, “Rusthuis dicht na bittere strijd”. In *De Standaard*, 08/04/04.

<sup>193</sup> R.DE BUCK, *o.c.*, 5.

RVT Sint-Anna “de personeelsleden van het OCMW” in dienst zal nemen en dat de vzw de voorzitter van het OCMW en het lid van college van burgemeester en schepenen dat bevoegd is voor sociale zaken, zal opnemen in haar raad van beheer.<sup>194</sup>”

Uit dit citaat blijkt dat men reeds ver gevorderd was in deze zaak. Zo was het overleg al in een ver stadium gevorderd en heerste er reeds consensus met betrekking tot de samenstelling van de Raad van Beheer.

Men motiveerde deze coöperatie als volgt:

“De beoogde samenwerking wordt gemotiveerd door volgende overwegingen: dat er een “herstructureringsbeweging” aan de gang is in de bejaardenzorg waarbij schaalvergroting positief wordt ingeschat, dat een rusthuis voor een efficiënt gebruik een minimum aan infrastructuur nodig heeft en dat er een behoefte bestaat aan “betere en technologisch vernieuwde infrastructuur”, dat investeringen zowel vanuit verzorgings- als economisch oogpunt maar verantwoord zijn in rusthuizen waarvan een voldoende gebruik ervan kan worden verzekerd, dat de beide rusthuizen te Wingene aan “herconditionering” toe zijn en aan een vervangingsnieuwbouw en dat er tussen twee rusthuizen met een te kleine schaal een ongezonde en onverantwoorde concurrentie kan ontstaan, zodat best wordt gestreefd naar “een vorm van een economisch meer leefbare entiteit met sociaal verantwoorde ligdagprijzen.””<sup>195</sup>

De leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn dienden tegen dat raadsbesluit een bezwaar in bij de gouverneur van West-Vlaanderen. Zij argumenteerden dat het besluit geschorst of vernietigd diende te worden omdat er ten eerste geen voorafgaande principebeslissing werd genomen over de stopzetting van de uitbating van het rusthuis Sint-Amand, ten tweede, omdat de vooropgestelde constructie geen enkele juridische basis vindt in de organieke wet en ten derde, omdat er geen “billijke vergoeding” is voorzien voor de overdracht, wat in strijd is met het algemeen belang.

Als antwoord hierop werd er een nieuwe verklaring voorgelegd aan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn waarbij men afstapt van een “samenwerking” en in de plaats opteert voor een “overdracht”. De nodige besluiten werden goedgekeurd maar de zaak werd ook aanhangig gemaakt bij de Raad van State, die de vordering tot schorsing van de besluiten die een overdracht van Sint-Amand naar Sint-Anna

---

<sup>194</sup> Arr. R. v. St. nr. 75.542 van 31 juli 1998

<sup>195</sup> *Ibid.*

mogelijk maakt ontvankelijk en gegrond verklaart. De Raad van State schorste de overdracht.

Twee overwegingen springen in het oog:

“Overwegende (...) dat verzoekers eraan toevoegen dat aan de constructie die door het OCMW is opgezet, uiterlijk wel de schijn is gegeven van een overdracht, maar dat ze in wezen “een verdoken samenwerkingsverband is en blijft”, dat zij erop wijzen dat de goedgekeurde overeenkomsten (...), geen enkele afwijking bevatten van de “aanvankelijke intentieverklaring samenwerking” en dat tegenover het gratis ter beschikking stellen van grond en gebouwen door het OCMW geen enkele verbintenis bestaat van de vzw RVT Sint-Anna, wat alleen kan worden verklaard vanuit een samenwerkingsperspectief;”

Uit deze overweging blijkt dat de juridische constructie om een PPS-constructie op te zetten eerder wankel is. Hoewel uit het voorgaande bleek dat een overdracht mogelijk was. Het is echter onduidelijk hoe men dat in het kader van een OCMW-rustoord moet organiseren. Trouwens, de overdracht kan ook nog verworpen worden door andere redenen. Door overwegingen bijvoorbeeld die te maken hebben met een van de basisregels van de organieke OCMW-wet:

“Overwegende dat uit de hiervoor uiteengezette gegevens volgt dat de raad voor maatschappelijk welzijn van Wingene het rusthuis Sint-Amand afstoot, niet omdat er geen nood meer zou bestaan aan de desbetreffende rusthuisbedden, maar omdat een kwalitatief en economisch beheer ervan een grotere schaal vereist; dat door aldus te oordelen het OCMW tekort komt aan de opdracht die artikel 60 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's oplegt om, waar de noodzakelijkheid zich voordoet en op grond van een behoefteonderzoek, bepaalde diensten of instellingen op te richten met het oog op maatschappelijke dienstverlening;<sup>196</sup>”

Wanneer het OCMW bepaalde noden heeft vastgesteld en daarvoor op de juiste manier diensten en instellingen creëert, dan dient zij dat blijven te doen.

Dit arrest vormt een belangrijk precedent bij de studie van PPS-constructies in de ouderenzorg. De Buck ziet dit arrest als een grote hinderpaal in de verdere ontwikkeling van PPS in de ouderenzorg. En dat terwijl er net zoveel nood is aan samenwerking in de ouderenzorg<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> Arr. R. v. St. nr. 75.542 van 31 juli 1998

<sup>197</sup> R. DE BUCK, *o.c.*, 6

### 7.3 Belangrijke succes- en faalfactoren

Het blijkt dat de onaangepaste wetgeving bij deze case een faalfactor is om een PPS-constructie op het getouw te zetten in Vlaanderen. Maar er treedt in deze zaak nog een andere belangrijke faalfactor op. Het betreft een politieke factor. Deze factor zal verduidelijkt worden door verder in te gaan op het relaas met betrekking tot de overdracht te Wingene. De overige arresten van de Raad van State worden echter niet meer behandeld.

Het bleef namelijk niet bij die eerste klacht van de oppositie. Nadat de ‘overdracht’ door de Raad van State verworpen werd, ging het gemeentebestuur verder. Het doel was nu om het verlieslatende rusthuis te sluiten. Zo redeneerde de burgemeester dat men reeds de programmatiënormen haalt met de particuliere rusthuizen<sup>198</sup>. Waarom zou men dan nog het verlieslatende OCMW-rusthuis open houden? Deze situatie had tot gevolg dat vele bewoners het OCMW-rusthuis verlieten omdat men onzeker was over de toekomst. Dit was een paradoxale situatie. Hoe kan het dat er in het rusthuis 45 bedden vrij zijn terwijl er op zoveel andere plaatsen wachtlijsten zijn? De toenmalige minister van Binnenlandse Aangelegenheden diende zelfs een regeringscommissaris naar Wingene te sturen die tegen de zin van het OCMW in een verlenging van de rusthuiserkenning aanvraag en deze ook prompt verkreeg.

Maar het gemeentebestuur van Wingene ging verder en dagvaardde haar eigen OCMW omdat het op onwettige wijze een verlieslatend rusthuis zou uitbaten. De rechter volgde de argumentatie dat de vergunning op een onwettige manier verlengd werd, en dat de gemeente schade lijdt door een verlieslatende exploitatie<sup>199</sup>. Het rusthuis moest dus dicht. Het Hof van Beroep heeft deze uitspraak vernietigd. Het rusthuis moest open blijven. De Wingense gemeenteraad tekende daarop cassatieberoep aan.

En wat is nu de zin van deze juridische procedureslag? Voor de bejaarden van Wingene schept dit een klimaat waarin men door een grote onzekerheid getroffen wordt. Dient men hierdoor wel het algemeen belang? En waarom blijft men deze strijd aanhouden?

---

<sup>198</sup> I. ALBERS, *o.c.*

<sup>199</sup> *Ibid.*



Uit de krantenberichtgeving blijkt dat het zou gaan om een tweestrijd tussen meerderheid en oppositie. Hieruit volgt dat men erop moet letten dat men zulke zaken vermijdt wanneer men opteert om een PPS-constructie op te zetten. Op zich is het in deze case opmerkelijk dat het overleg tussen de private en de publieke partner vruchten afwierp maar dat er daarentegen geen consensus kon verkregen worden bij de politieke fracties.

## **8. Case Ter Kempen**

In dit hoofdstuk zal de case ‘Ter Kempen’ behandeld worden. Het betreft hier een voorziening voor demente bejaarden te Meerhout die uitgebaat wordt via een Vereniging Hoofdstuk XII ter. Eerst en vooral wordt ingegaan op het juridische advies. Dat speelde een zeer grote rol bij de totstandkoming van dit project. Verder wordt ingegaan op de SWOT-analyse, die zelf door het beheer van ‘Ter Kempen’ werd opgemaakt. Daarna wordt het hele ontwikkelingsproces onder de loep genomen. Deze gegevens bieden dan de mogelijkheid om de succes- en faalfactoren en de voor- en nadelen van deze constructie op een rij te zetten. Er werd verduidelijking gegeven bij deze case door Eric Nysmans. Als gemachtigd ambtenaar van Ter Kempen kon Nysmans heel wat zaken verduidelijken met betrekking tot Ter Kempen.

### **8.1 Geschiedenis**

Ter Kempen heeft een lange voorgeschiedenis. Ter Kempen als concept is opgestart in de jaren 80. Begin jaren 80 had de toenmalige voorzitter van het OCMW van Meerhout een droom om in eigen beheer een tweede rusthuis op te bouwen waarin alleen dementerenden zouden kunnen verblijven. Meerhout had dus op dat ogenblik al een eigen (OCMW)-rusthuis en men stelde vast dat Meerhout te klein was om op eigen houtje zo’n voorziening op te richten en te exploiteren. Op het moment dat men met dit idee naar voor kwam, bestonden er nog geen programmatienormen. In die tijd waren er bovendien ook nog geen voorzieningen die louter op verzorging en huisvesting van demente ouderen voorzien waren. Meerhout diende dus andere partners te zoeken.

En aanvankelijk kwam men tot acht gemeenten/OCMW’s die in het project wouden stappen. Dat waren de OCMW’s in de Limburgse gemeenten Ham en Tessenderlo en de Antwerpse gemeenten Westerlo, Laakdal, Meerhout, Balen, Dessel en Retie. Dit project heeft tot in 1999 stil gelegen. In 1999 werden deze gemeenten opnieuw bevraagd en daarbij gaf enkel Westerlo een negatief antwoord. Om dit project te kunnen realiseren werd beroep gedaan op Welzijnszorg Kempen

dat uit 27 Kempense OCMW's bestaat<sup>200</sup>. Welzijnszorg Kempen is een Vereniging Hoofdstuk XII met als doel het organiseren van overleg tussen OCMW's en het bevorderen van studiewerking en planning van de werkzaamheden van de OCMW's. De vereniging mag bovendien initiatieven ondernemen die tegemoetkomen aan problemen en behoeften die zich in de regio stellen zoals onder meer het tehuis van demente bejaarden<sup>201</sup>. Het gebouw van Ter Kempen werd door Welzijnszorg Kempen gezet. Er werd een stuurgroep opgericht die uit een aantal directeurs en beleidsmensen van OCMW-rusthuizen bestond en die binnen de schoot van Welzijnszorg Kempen aan dit project participeerden en er mee vorm aan trachtten te geven.

De toenmalige voorzitter van het OCMW van Meerhout was ook voorzitter van Welzijnszorg Kempen. Op een gegeven moment, toen het gebouw bijna voltooid was, stelde men zich de vraag hoe men dit gebouw nu zou exploiteren. Dat moment situeert zich in 2004. In dat jaar legde ook de OCMW-voorzitter van Meerhout zijn beide voorzitterambten neer<sup>202</sup>. Nysmans<sup>203</sup> herinnert zich dat er op een gegeven moment een secretaris van één van de participerende gemeenten bij de opmaak van het beleidsdocument een opmerking maakte. Hij stelde dat het opstarten van een rusthuis in openbaar statuut met een capaciteit van 50 bedden zeer duur is. De hoge kostprijs zou zich niet zozeer in de verloning situeren maar vooral in de kosten dat een zieke werknemer met zich meebrengt. Ook de aanwerving was niet echt eenvoudig. Het personeelsbeleid en meer bepaald de kostprijs ervan baarde hem zorgen. Zo werd er langzaam gedacht in de richting van een VZW voor wat het beheer van Ter Kempen betreft. Men was van mening dat men via een VZW flexibeler en goedkoper kan werken.

Verder was er dan ook het probleem van de besluitvorming bij dit project. Men heeft Welzijnszorg Kempen waarvan 27 OCMW'S deel uitmaken. Ieder OCMW heeft een stem in de raad van bestuur van Welzijnszorg Kempen. Al deze OCMW's zouden dus mee kunnen beslissen over een nieuwe instelling van Welzijnszorg Kempen waarvan er maar vijf OCMW's van de 27 in de raad van bestuur zitten. Daarenboven doen er nog twee gemeenten mee aan het project Ter

---

<sup>200</sup> E. NYSMANS en V. DE WOLF, *Vraaggesprek over de PPS-constructie 'Ter Kempen'*, Geel, 29/03/06 (Persoonlijke mededeling).

<sup>201</sup> ADVOCATENBUREAU DEWALLENS & PARTNERS, *Advies, Rusthuis Ter Kempen: Juridische analyse van de PPS-mogelijkheid*, Geel, onuitg., 2.

<sup>202</sup> E. NYSMANS en V. DE WOLF, *o.c.*

<sup>203</sup> Eric Nysmans is de voorzitter van de Algemene Vergadering van Ter Kempen.

Kempen mee maar deze gemeenten zijn echter geen lid van Welzijnszorg Kempen. Het betreft hier Ham en Tessenderlo die aan het project deelnemen maar wel geen beslissingsbevoegdheid hebben in de Raad van Bestuur van Welzijnszorg Kempen. Men zou dus een constructie krijgen waarbij deze twee gemeenten wel dienen mee te betalen maar niet kunnen meebeslissen. Deze argumenten gaven dan de aanleiding om na te denken over een nieuwe en geschikte constructie voor Ter Kempen.

## **8.2 Juridische mogelijkheden**

Eric Nysmans heeft het hele ontwikkelingsproces van nabij kunnen volgen. Vooraleer hij de functie van leidend ambtenaar bij Welzijnszorg Kempen opnam, maakte hij reeds deel uit van het Vast Bureau van Welzijnszorg Kempen als politicus en functioneerde hij ook als OCMW-voorzitter van Laakdal.

Op een gegeven moment werd er bij Welzijnszorg Kempen gedacht aan Vereniging Hoofdstuk XII ter voor Ter Kempen. De organieke OCMW-wet laat immers de vorming van zo'n vereniging toe. Het was dan wel zo dat men een vereniging creëerde die los stond van Welzijnszorg Kempen. Maar daar werd niet als een probleem beschouwd, omdat zo'n XII ter-constructie een hoger financieel rendement kon betekenen<sup>204</sup>. Men vroeg aan het consultancybureau Probis en het advocatenbureau Dewallens & Partners om een juridisch advies met betrekking tot de potentiële constructies uit te tekenen.

Hieronder worden een aantal punten aangehaald die van belang zijn om een juist beeld te krijgen van de PPS-constructie in Meerhout. Het project Ter Kempen heeft de duidelijke intentie om een rusthuis te exploiteren in samenwerking met zeven OCMW's, waarvan vijf OCMW's deel uitmaken van Welzijnszorg Kempen en twee OCMW's geen deel uitmaken van Welzijnszorg Kempen.

---

<sup>204</sup> E. NYSMANS en V. DE WOLF, *o.c.*

Bij de uittekening van de beheersorganisatie diende er rekening gehouden te worden met de volgende vier uitgangspunten:

1. een eenvoudige beheersstructuur;
2. een financieel weinig belastende beheersstructuur, waarbij de kwaliteit van de dienstverlening primeert;
3. de eindverantwoordelijkheid ligt bij de kostendragers;
4. de OCMW's van Tessenderlo en van Ham dienen vertegenwoordigd te zijn in de beslissingsorganen;

Welzijnszorg Kempen formuleerde vier mogelijke werkwijzen voor de exploitatie van Ter Kempen waarbij het rusthuis :

1. wordt opgestart door Welzijnszorg Kempen en wordt voortgezet door Welzijnszorg Kempen;
2. wordt opgestart door Welzijnszorg Kempen en wordt voortgezet door een Vereniging Hoofdstuk XII (cf. supra);
3. wordt opgestart door Welzijnszorg Kempen en wordt voortgezet door een Vereniging Hoofdstuk XII ter (cf. supra);
4. wordt opgestart door Welzijnszorg Kempen en wordt voortgezet door een VZW, bestaande uit de betrokken OCMW-voorzitters en een vertegenwoordiging van Welzijnszorg Kempen;

Dewallens & Partners proclameren dat de vierde werkwijze juridisch niet haalbaar is. Het is immers zo dat de vraag naar de samenwerkingsmogelijkheden van OCMW's bij de realisatie van hun taken door de Raad van State is beantwoord met een restrictieve interpretatie van de OCMW-wet<sup>205</sup>. De Raad van State oordeelde namelijk dat een OCMW bij het vervullen van haar taak het strikte juridische kader van de OCMW-wet moet volgen. Elke juridische constructie waarmee een OCMW een samenwerkingsverband aangaat, moet dan ook een juridische grond hebben in de OCMW-wet. Dat is niet zo bij de vierde werkwijze. Men kan ze dus niet toepassen en bijgevolg wordt er hier dan ook niet dieper op ingegaan.

---

<sup>205</sup> R.v.St. 17 oktober 1994, *V.T.G. 1995*, 249-255, met noot F. DEWALLENS, "Het verschil tussen de afstoting van een OCMW-ziekenhuis en de samenwerking tussen OCMW- en private ziekenhuizen", *V.T.G. 1995*, 255-259; Organieke OCMW-wet, 03/04/2006, [http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud\\_OCMWwet.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud_OCMWwet.htm) (WWW)

De andere drie werkwijzen zijn wel juridisch haalbaar. Het is nu de vraag hoe men het hoogste rendement zal bekomen. Een eerste mogelijke werkwijze is dat men de exploitatie door Welzijnszorg Kempen laat gebeuren. Hierbij zal dan bij de exploitatie van het rusthuis gebruik worden gemaakt van een publiekrechtelijke Vereniging Hoofdstuk XII aangezien Welzijnszorg Kempen ook zelf een Vereniging Hoofdstuk XII betreft.

Wanneer men deze constructie toepast, dan zouden enerzijds alle 27 leden (OCMW's) bij de exploitatie van het rusthuis betrokken worden terwijl het OCMW van Ham en het OCMW van Tessenderlo er anderzijds niet bij betrokken zouden worden. Wanneer deze laatste twee OCMW's zouden toetreden tot Welzijnszorg Kempen zou dat probleem van de baan zijn. Echter, het feit dat ze volwaardig lid dienen te worden van deze organisatie kan consequenties impliceren die meer inhouden dan alleen de exploitatie van het rusthuis Ter Kempen.

Men kan opteren voor een samenwerking op basis van art. 61 van de OCMW-wet waarbij ook een samenwerkingsovereenkomst wordt afgesloten tussen Welzijnszorg Kempen en beide OCMW's. De exploitatie van het rusthuis kan gebeuren via de bestaande organen van de Vereniging Welzijnszorg Kempen, ofwel via een nieuw orgaan dat opgericht binnen deze vereniging dat zich specifiek toelegt op de exploitatie van het rusthuis. Deze werkwijze wordt echter door Dewallens & Partners gezien als strijdig met het uitgangspunt dat de eindverantwoordelijkheid bij de kostendragers hoort te liggen. Er zou namelijk een discrepantie ontstaan tussen de beslissingnemers en de juridische verantwoordelijken: Welzijnszorg Kempen is dan in staat om beslissingen te nemen waarvan niet louter Welzijnszorg Kempen zelf, maar ook de deelnemende OCMW's de financiële gevolgen ervan moeten dragen<sup>206</sup>.

Een tweede voorziene mogelijkheid bestaat erin de exploitatie van het rusthuis te laten gebeuren door een Vereniging Hoofdstuk XII. Hierdoor is het voor een OCMW mogelijk dat het zijn taken uitvoert door met anderen samen te werken in een publiekrechtelijke vereniging. Deze samenwerking kan zowel gerealiseerd worden met partners uit de publieke sector als met partners uit de private sector<sup>207</sup>. Indien men deze juridische mogelijkheid zou toepassen in het kader van Ter Kempen

---

<sup>206</sup> ADVOCATENBUREAU DEWALLENS & PARTNERS, *o.c.*, 7..

<sup>207</sup> Art 118 van de organieke OCMW-wet, 03/04/2006,  
[http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud\\_OCMWwet.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud_OCMWwet.htm)  
(WWW)

dan zouden volgende deelgenoten in de nieuwe publiekrechtelijke Vereniging Hoofdstuk XII dienen te zetelen: Welzijnszorg Kempen en de OCMW's van Balen, Dessel, Meerhout, Laakdal, Retie, Ham en Tessenderlo.

Voor zolang alle deelgenoten zelf een publiekrechtelijk karakter hebben, zal het publiekrechtelijk karakter van de vereniging in principe geen obstakel vormen. Wanneer men echter op termijn zou overwegen om privaatrechtelijke deelgenoten te betrekken bij het project dan zou dat publiekrechtelijk karakter toch wel een hindernis kunnen betekenen bij de besprekingen hieromtrent. De regelgeving op dit vlak is wel versoepeld door niet langer te eisen dat er een meerderheidsparticipatie van de publiekrechtelijke partners moet zijn<sup>208</sup>. De OCMW's zullen hier vertegenwoordigd worden in de beslissingsorganen van de Vereniging Hoofdstuk XII door de leden van hun Raden voor Maatschappelijk Welzijn<sup>209</sup>. Welzijnszorg Kempen zal eveneens de vertegenwoordigers aanduiden die ze wenst af te vaardigen naar de Vereniging Hoofdstuk XII.

Een derde mogelijkheid om het rusthuis te exploiteren bestaat uit een Vereniging Hoofdstuk XII ter. Zo wordt het voor een OCMW mogelijk om onder bepaalde voorwaarden lid te zijn van privaatrechtelijke verenigingen zonder winstoogmerk of van een vennootschap met sociaal oogmerk. De organieke OCMW-wet geeft drie voorwaarden aan. Er moet aan minimum één voorwaarde voldaan zijn om erkend te worden als een Vereniging Hoofdstuk XII ter. Eén van de voorwaarden is dat het moet gaan om een nieuwe dienst die aangeboden wordt. De situatie van het rusthuis Ter Kempen beantwoordt aan deze voorwaarde. Het is immers zo dat een voorziening voor demente bejaarden immers nog niet op gestructureerde wijze aanwezig is in die regio. Een onderzoek diende dit te bevestigen.

Een voorwaarde om erkend te worden als een Vereniging Hoofdstuk XII ter bestaat erin dat het initiatiefnemende OCMW nog "geen erkenning, vergunning of subsidie heeft bekomen". Hier kan zich misschien wel een probleem stellen aangezien Welzijnszorg Kempen reeds over een voorlopige vergunning beschikte. Dewallens & Partners repliceren hierop dat de aanvraag van die vergunning en de

---

<sup>208</sup> Omzendbrief WEL/99-07 betreffende het overzicht van diverse wijzigingen die bij de decreten van 18 mei 1999 aangebracht werden in de Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, *B.S.* 30 juni 1999, ed. 2, 24.801.

<sup>209</sup> Art 124 van de organieke OCMW-wet, 03/04/2006,  
[http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud\\_OCMWwet.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/OCMW-WET/inhoud_OCMWwet.htm)  
(WWW)

volledige uitgewerkte planning steeds in het vooruitzicht waren om een gezamenlijk project uit te bouwen. Welzijnszorg Kempen fungeerde als het ware als voorloper van de uiteindelijke gezamenlijke exploitanten en kan dan ook gekwalificeerd worden als de voorloper van het ontluikende project. Welzijnszorg Kempen trad minstens als gemandateerde op van de collectiviteit die uit zeven OCMW's bestaat. Bovendien was er nog geen specifieke vergunning aangevraagd voor een Vereniging Hoofdstuk XII ter. Men voldeed dus wel aan deze laatste voorwaarde.

De vertegenwoordiging van de OCMW's in de beslissingsorganen van de Vereniging Hoofdstuk XII ter gebeurt door de eigen leden of door deskundigen die geen deel uitmaken van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Welzijnszorg Kempen duidt ook haar vertegenwoordigers aan die zij wenst af te vaardigen naar de Vereniging Hoofdstuk XII ter<sup>210</sup>. En wat met de private partner? Deze moest nog geselecteerd worden.

### **8.3 De creatie van de PPS-constructie**

Nysmans schetste het verdere verhaal. Na het bekomen van de nodige adviezen van Probis en Dewallens & Partners werd er een rondschrĳven naar alle VZW's, rusthuizen uit de Kempen en uit het Limburgse kanton Beringen-Tessenderlo rondgestuurd met de vraag of men wou mee participeren in een Vereniging Hoofdstuk XII ter. Welzijnszorg Kempen zag immers volgende positieve elementen in z'n constructie<sup>211</sup>:

1. Men zou een groot overzicht aan OCMW's behouden in de Raad van Beheer; (7 OCMW's <-> 1 VZW)
2. Het aantrekken van een privé-partner die met de eigen expertise een meerwaarde kan bieden voor 'Ter Kempen';
3. Het niet moeten inbrengen van eigen personeel;

De ambitie bestond erin om tot een win-win situatie te komen. Verder werd er gesteld dat er bij financiële verliezen de tekorten zullen gedragen worden door de participerende OCMW's en niet door de VZW's. Bovendien zou de VZW wel een stem krijgen naast elke andere OCMW in de Raad van Beheer. De VZW's en de

---

<sup>210</sup> ADVOCATENBUREAU DEWALLENS & PARTNERS, o.c.

<sup>211</sup> ALGEMEEN BEHEER WEIJIJNSZORG KEMPEN, *Verslag gesprek naar aanleiding van de mogelijke opstart van een PPS-constructie*, Geel, 15/06/04 (Persoonlijke mededeling).



OCMW's zouden dus zowel in de Raad van Beheer en de Algemene Vergadering evenveel stemmen krijgen<sup>212</sup>. Men bereikte bij die rondvraag 34 VZW's. Na wat aandringen kwam er een positief antwoord op de vraag naar een mogelijke samenwerking volgens een Hoofdstuk XII ter. Deze rondvraag diende te verlopen volgens de wettelijke regels. Alle potentiële kandidaten dienden bevestigd te worden teneinde het gelijkheids-, het transparantie- en het proportionaliteitsbeginsel te respecteren. Wanneer men de externe private partner geselecteerd heeft, dient deze beslissing te worden voorgelegd aan het overlegcomité/gemeente. De gemeenteraden en de Vlaamse Regering dienen vervolgens de beslissingen tot oprichting, alsook de statuten annex bijlagen goed te keuren. Er is ook nog een machtiging van de Vlaamse Regering vereist. Deze machtiging veronderstelt een voorafgaandelijk onderzoek waaruit dient te blijken dat de realisatie van de nieuwe dienst het best gebeurt in samenwerking met private rechtspersonen<sup>213</sup>.

Ter Kempen haalt zijn kracht uit het feit dat er een groot draagvlak gecreëerd werd door de samenwerking van verschillende OCMW's, dat het een oplossing betreft in de nabijheid van de woonomgeving en dat het de mogelijkheid tot wonen aanbiedt aan ouderen met een specifieke problematiek, namelijk dementie. Welzijnszorg Kempen maakte gebruik van de regionale setting om die kansen voor demente ouderen uit de streek waar te maken.

Er wordt specifieke aandacht geschonken aan een bepaalde groep. Dat heeft tot gevolg dat er andere sectoren deze aandacht als het ware verliezen. Het komt erop neer dat de middelen schaars zijn en de noden hoog. Het is dus noodzakelijk dat men ook in de zorgsector een aangepast beleid voert waarin vermeden wordt dat er teveel energie en middelen naar organisatie en structuur gaan in verhouding met de geleverde output. Dit is ook het geval voor 'Ter Kempen'. Via een SWOT-analyse tracht men een juist beeld te schetsen van de stand van zaken:

---

<sup>212</sup> E. NYSMANS en V. DE WOLF, *o.c.*

<sup>213</sup> ADVOCATENBUREAU DEWALLENS & PARTNERS, *o.c.*, 4.

<b>STERKTE</b>	<b>ZWAKTE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De meewerkende OCMW's beschikken over de know-how met betrekking tot bejaardenzorg en organisatie van diensten;</li> <li>• Het project wordt gedragen door verschillende organisaties;</li> <li>• Het project vult een leemte op in de regio met betrekking tot zorg voor dementen;</li> <li>• Door inbedding binnen een openbaar bestuur wordt de rechtszekerheid van de cliënten sterk verhoogd;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is (nog) geen dragende visie voor de werking van "Ter Kempen";</li> <li>• Er is geen aangepaste financiële analyse met een meerjarenplanning;</li> <li>• Er is nog geen gericht "opstartplan" (draaiboek);</li> <li>• De beslissingspiramide wordt op termijn te zwaar waardoor niet accuraat kan gehandeld worden;</li> <li>• De werkstructuur is een afspiegeling van een openbaar bestuur waardoor er minder flexibel kan gewerkt worden;</li> <li>• Door vormgeving conform aan een openbaar bestuur wordt de kostprijs hoger;</li> </ul>
<b>BEDREIGINGEN</b>	<b>KANSEN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door een gebrek aan een duidelijk opstartplan wordt de opstart chaotisch en onduidelijk;</li> <li>• Door het overnemen van het openbaar statuut wordt "Ter Kempen" in een keurslijf gedrukt waardoor op termijn meer tijd en energie gaat naar het apparaat dan naar het resultaat;</li> <li>• Door de niet-continue aanwezigheid van (politieke) bestuurders wordt het bestuursstelsel te bureaucratisch (de "ziel" gaat er uit);</li> <li>• Op termijn kan "Ter Kempen" een "financieel monstertje" worden dat ongecontroleerd kan blijven groeien;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter Kempen kan starten met een propere lei;</li> <li>• Er kunnen medewerkers aangetrokken worden die "geloven" in het project;</li> <li>• Het "bestuur" van "Ter Kempen" moet ook van "nul" beginnen en er ligt nog niets vast;</li> <li>• Er kunnen buitenstaanders met specifieke kwaliteiten worden aangetrokken om mee in het bestuur te zetelen;</li> <li>• De deelnemende OCMW's kunnen aantonen dat een overheidsinitiatief ook op een efficiënte manier kan bestuurd worden;</li> </ul>

**Figuur 5: SWOT-Analyse Ter Kempen**<sup>214</sup>

<sup>214</sup> ALGEMEEN BEHEER WELZIJNSZORG KEMPEN, *SWOT-analyse van het project Ter Kempen*, Geel, onuitg., s.d.

Bij deze analyse dient men dan volgende vragen te stellen:

1. Kunnen de zwakke punten van het project versterkt worden en de bedreigingen afgewenteld worden zonder dat dit ten koste gaat van de sterke punten?
2. Welke beheersstructuur is op basis van deze SWOT-analyse ideaal om het hoogste economische rendement en de grootste efficiëntie en effectiviteit te hebben?

De zwakkere kanten van heel het project situeren zich in de manier waarop de beheersstructuur wordt opgezet en aan het gebrek van een dragende visie met betrekking tot de opstartfase. Dit kan zeer nadelige gevolgen hebben voor het project Ter Kempen. Daarom werd er gesuggereerd om, eventueel met behulp van derden, een management-team op te richten. Dit team dient zich dan bezig te houden met het opstellen van een volledig draaiboek (werking, planning van de opnames in de eerste maanden, aanwerving personeel, financiële meerjarenplanning,...) Dit zou de structuur veel duidelijker maken.

Men evolueert geleidelijk naar een visie die de oprichting van een nieuwe vereniging genegen is. Toch doet men bij de SWOT-analyse geen uitspraken over de installatie van een Vereniging Hoofdstuk XII ter.

De beheersstructuur moet zo uitgetekend worden dat de afstand tussen het controlesysteem en de werkvloer zo klein mogelijk wordt. Wanneer men een beheersstructuur zou handhaven waarbij alle niveaus van Welzijnszorg Kempen gehandhaafd blijven (Raad van Beheer WZK – Dagelijks Bestuur WZK – Leidinggevend ambtenaar WZK) en wanneer er nog een bijkomende vertegenwoordiging van de deelnemende OCMW's zou bijkomen, dan zou men een heel complexe structuur krijgen waardoor het hele project moeilijker te handhaven zou zijn. Deze structuur is immers ingewikkeld en de vele niveaus kunnen bij eventuele probleemsituaties voor moeilijkheden zorgen. Men moet immers altijd iedereen op één lijn trachten te krijgen.

Zo'n structuur kan op economisch vlak en op het vlak van de efficiëntie en effectiviteit volgende negatieve gevolgen hebben:

1. Economisch: Het rendement van de organisatie zal vrij laag liggen gezien de traagheid van het systeem. In deze structuur zal men niet snel kunnen werken. Het is immers nodig dat er heel wat regels en procedures vastgelegd worden vooraleer men tot een duidelijk beslissingsstelsel komt;
2. Efficiënt: In dit model zou men een hogere kostprijs krijgen aangezien men heel wat energie en middelen zou nodig hebben om voldoende duidelijkheid te krijgen in de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden binnen de organisatie;
3. Effectiviteit: De ingewikkelde beslissingsstructuur maakt dat de doelstellingen en de resultaten moeilijker kwalificeerbaar zijn en ook veel minder vlug bijgestuurd kunnen worden;

Men tekende een andere beheersstructuur uit waarbij men een duidelijkere hiërarchie waarneemt. Verder suggereerde men in het kader van de SWOT-analyse dat een andere juridische organisatievorm voor Ter Kempen aan te raden is waarin men andere leden zou kunnen incorporeren. Zij dienen wel een meerwaarde te betekenen voor het project. Zo werd gedacht aan een Vereniging Hoofdstuk XII of aan een nieuwe VZW die het beheer van Ter Kempen overneemt. Het werd geen van beiden maar wel een Vereniging Hoofdstuk XII ter.

Welzijnszorg Kempen kwam na een rondschrijven uiteindelijk tot een kandidaat namelijk Huis Perrekens. Dat is een VZW die een rusthuis exploiteert in Geel dat zich vooral richt op demente bejaarden. Het feit dat er maar één kandidaat interesse vertoonde geeft aan dat er toch wel een zekere terughoudendheid bestond aan de zijde van de private partij. Hoewel men de private partner garandeerde dat men geen kosten zou hebben bij mogelijke verliezen. Het is wel zo dat men als instelling gebonden werd aan een ander project. Wanneer dat mislukt kan dat wel een beschadiging van het imago opleveren.

Nysmans geeft te kennen dat er bijzonder veel overredingskracht nodig was om Huis Perrekens te overhalen. En dan moesten de feitelijke onderhandelingen nog beginnen. Het valt op dat men hier bij Ter Kempen te maken had met één spilfiguur die de onderhandelingen vorm gaf aan de publieke kant. Het betreft hier Eric Nysmans waarmee deze case uitvoerig besproken werd. Aan de kant van Huis

Perrekens was er Carla Molenberghs die rond de tafel zat. Men werd uiteraard bijgestaan door andere personen. Zo werd Eric Nysmans vergezeld door een aantal secretarissen die de nodige back-up gaven. De heersende sfeer van onzekerheid die er heerste dient benadrukt worden. Beide partners kenden mekaar niet en stonden misschien een beetje argwanend tegenover mekaar. Maar ook bij Welzijnszorg Kempen moesten de mensen overtuigd worden om mee te gaan in zo'n PPS-verhaal. Dat vormde voor Eric Nysmans een niet zo groot probleem aangezien hij zelf deel uitmaakt van het intern bestuur van Welzijnszorg Kempen. Samen met een aantal secretarissen werden dan de meewerkende OCMW's benaderd. Dit gebeurde individueel waarbij men via informele weg tot een vergelijk trachtte te komen. Een zeker niveau van vertrouwen was hierbij dan ook essentieel. Dat resulteerde in een gunstig overlegklimaat waarin men de structuur en de werking van Ter Kempen verder uittekende.

#### **8.4 De structuur van de PPS-constructie**

De PPS-structuur die bij Ter Kempen opgezet werd verschilt met andere bestaande PPS-projecten. Het betreft hier een PPS waarbij de publieke sector nog altijd de grootste aandeelhouder blijft en waarbij de private partner een eerder beperkt aandeel bekommt. Bovendien is het zodat het hier om een relatief klein rusthuis handelt. Ter Kempen telt 50 bedden. Dat zijn er te weinig om tot een financieel rendabel project te komen. De minimale schaalgrootte die men twee jaar geleden hanteerde bij de opstart van dit project bedroeg zo'n 80 tot 85 bedden en dat is nu opgelopen tot 120 bedden. Een rusthuis met minder dan 120 bedden wordt niet meer rendabel geacht. Dat blijkt uit het betoog van Eric Nysmans. Dit was dan ook een van de mogelijke factoren waarom de meeste private partijen afhaakten. Dit project betekende niet meteen een financiële meerwaarde. Bij de meeste PPS-projecten neemt de overheid de investeringen voor haar rekening en voorziet de private partner in de exploitatie en gaat er dus ook een deel van de winst naar haar.

De PPS-overeenkomst van Ter Kempen is als volgt gestructureerd: Er wordt een overeenkomst gesloten met Huize Perrekens dat zij geen verlies zullen maken maar dat zij ook niet kunnen deelnemen in de winst. Het is duidelijk dat deze samenwerking niet op financiële leest geschoeid is. Welke meerwaarde ondervindt

de private partner hier dan? Volgens Nysmans kan het voor een private partner interessant zijn om zo'n constructie op te zetten. Het initiatief wordt immers mogelijk gemaakt door de openbare sector terwijl de exploitatie op een andere manier kan gebeuren. Bij een navraag bevestigde Carla Molenberghs dat ze als private partner nog geen voordelen of nadelen ondervinden van het project<sup>215</sup>. Het blijft dan toch onduidelijk waarom een private partner toch aan zo'n project deelneemt. Het feit dat men er zich geen financieel verlies aan kan doen en ondertussen de nodige expertise kan opdoen is misschien een mogelijke verklaring. Karla Molenberghs verwees echter naar Eric Nysmans voor de nodige uitleg:

“Onze inbreng is uiterst beperkt en bestaat ook nog niet lang - in die zin is het op dit moment moeilijk te evalueren. De vraag naar samenwerking was ook een uitdrukkelijke vraag vanuit de publieke sector en heeft tot op heden nog geen meerwaarde betekend voor ons, vanuit de private sector. Daarom raad ik u aan om contact op te nemen met de voorzitter die veel meer op de hoogte is van de geschiedenis van het verhaal.<sup>216</sup>”

Het is interessant om de structuur van Ter Kempen te bekijken<sup>217</sup>. Elke partner heeft vier vertegenwoordigers in de Algemene Vergadering. Drie personen worden verkozen vanuit het beleid en één adviseur die door elke partner zelf mag worden aangeduid. In de Raad van Beheer zetelen er dan voor elke partner twee vertegenwoordigers waarvan er één stemgerechtigd is en één adviseur. De stemgerechtigde is iemand met beleidsverantwoordelijkheid terwijl de adviserende rol veelal voorbehouden wordt aan een deskundige. De beleidsmensen die in de Raad van Beheer zetelen zijn meestal de voorzitters en de adviseurs zijn ofwel secretarissen ofwel rusthuisdirecteurs. Op dit ogenblik er bestaat officieel nog geen managementcomité. Er zijn heel wat bevoegdheden toevertrouwd aan de voorzitter. Er is voorlopig geen tussenstructuur maar het is wel de bedoeling om te evolueren in de richting van een managementcomité. In de Raad van Beheer heeft de private partij maar één volwaardige en één adviserende stem.

Het project Ter Kempen is trouwens niet alleen met betrekking tot de PPS in de ouderenzorg innovatief maar ook nog op een tweede gebied. Het is namelijk het eerste rusthuis dat een structurele samenwerking heeft uitgebouwd met het

---

<sup>215</sup> C. MOLENBERGHS, Reactie op de vraag naar de meerwaarde voor Huis Perrekes bij 'Ter Kempen', 13/04/06 (Email).

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> E. NYSMANS aan V. DE WOLF, *Statuten Ter Kempen*, Geel, 29/03/06.

Psychiatrisch Ziekenhuis van Geel (OPZ). Zo worden er nu 15 van de 50 bedden ingenomen en betaald door het OPZ. Ter Kempen is dus niet alleen een rusthuis maar tevens ook een psychiatrische instelling. Nysmans maakt bij deze constructie de bedenking dat er voor een instelling van 50 bedden maar liefst negen partners bij betrokken zijn waarvan zeven OCMW's, één VZW en het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis. En hoe meer partners er moeten aangestuurd worden, hoe groter de complexiteit van het project. Dit kan ook voor de meewerkende VZW bepaalde problemen geven.

De meerwaarde voor de publieke partner blijkt gedeeltelijk van financiële aard te zijn. Ter Kempen kan immers functioneren volgens de VZW-wetgeving waardoor hetzelfde kan aangeboden worden aan een financieel betere prijs. Ook op het gebied van de aankoop van goederen en de aanwerving van het personeel is er een verschil. Nu moet men de arbeidswetgeving volgen die zich toespitst op het personeel van private instellingen. Nysmans ziet het grootste verschil tussen de publieke en de private sector bij de vakanties. In de publieke sector heeft men tien dagen verlof meer dan in de private sector. Als men dat ook in de privé-sector zou toepassen dan zou men extra personeel moeten aanwerven om alle dagen te kunnen opvullen. En daarin zit de meerkost voor een groot gedeelte.

Ter Kempen is reeds sinds 1 juni 2005 in exploitatie. Een eerste grondige evaluatie wordt gemaakt in 2008. Nu wordt er voorlopig gekeken naar de financiële haalbaarheid van het project.

## 8.5 Besluit

Ter Kempen is een PPS-constructie die tot nu toe geslaagd verloopt. Het is een participatieve PPS-formule waarbij zeven OCMW's, 1 VZW en het OPZ een nieuwe instelling oprichten en uitbaten. Uit de documenten en uit het gesprek met Eric Nysmans blijkt dat het voor de overheid een goede zaak is om zo'n constructie op te zetten. Enerzijds heeft men de expertise van Huize Perrekens en de voordelen van het VZW-statuut, anderzijds blijft de publieke partner de belangrijkste actor in het besluitvormingsproces. De private actor lijkt hier niet meteen grote voordelen mee te pikken. Wel is het zodat dit project weinig risico's met zich meedraagt omdat men kan rekenen op een aantal garanties. Het is ook zo dat de samenwerking met Welzijnszorg Kempen ook z'n vruchten kan afwerpen op andere domeinen die te maken hebben met Welzijn. Dit project kent succes omdat het goed werd voorbereid door consultants en door een advocatenbureau. Men wist waar men heen wou en men heeft ook de nodige aandacht geschonken aan het onderhandelingsproces. Er bestond al een zeker niveau van vertrouwen tijdens het overleg wat ook een positieve neerslag had op de einduitkomst. Het is nu de vraag of zulke PPS-constructies de toekomst zijn voor de ouderenzorg? De meerwaarde voor een privé-partner is hier immers klein. Dit project kan misschien wel dienen als precedent voor andere mogelijke PPS-projecten. In de toekomst kan men deze dan misschien verder uitwerken.

Tenslotte worden de door Depraetere<sup>218</sup> opgesomde voor- en nadelen van PPS in verband gezet met Ter Kempen. De positieve kenmerken zijn allemaal van toepassing voor Ter Kempen. Nysmans benadrukte dat het ook goed was dat er een neutrale derde partij (Probis en Vandewalle & Partners) was die het project als deskundigen optraden. Zij namen ook een neutrale positie in. De consensus over de partijgrenzen heen was ook een positief punt. Dat was geen sinecure aangezien men hier te maken had met zeven verschillende OCMW-gemeenten met velerlei politieke coalities. Men heeft de burgemeesters samen rond de tafel gebracht en ze zo overtuigd over het nut van dit project. Eén van de negatieve punten die Depraetere vaststelt is het langzaam-karakter van een PPS-constructie. Volgens Nysmans

---

<sup>218</sup> S. DEPRAETERE, *o.c.*, 24.



was dat niet het geval bij Ter Kempen aangezien het hele proces op één jaar doorlopen werd. Men mag echter niet vergeten dat men voor de eigenlijke opstartfase van de PPS-constructie een lange reflectiefase had waarin men nadacht over het best mogelijke alternatief om te voldoen in de huisvesting van demente ouderen. De verdere negatieve kenmerken zijn van toepassing maar waren niet van die aard dat zij het goede verloop van deze PPS-constructie hypothekeerden. Wel had men het soms moeilijk om bij sommige instanties een goedkeuring te krijgen omdat deze niet allemaal dezelfde finaliteit hadden. Met betrekking van de overschakeling van het personeel waren geen problemen omdat men hier te maken heeft met een nieuw project. Men kon dus met een propere lei beginnen.

## 9. Case Boortmeerbeek

### 9.1 Geschiedenis

In dit hoofdstuk wordt een contractuele vorm van PPS besproken. In Boortmeerbeek wilt het OCMW namelijk een concessie afsluiten met een private partner om daar een verzorgingstehuis voor ouderen uit te baten. De nodige informatie met betrekking tot concessie in Boortmeerbeek werd verkregen via Patrick Kerkhofs<sup>219</sup> en Carlo Steegmans. Beide heren zijn werkzaam bij Probis. Probis trad in deze PPS-constructie op als consultant van één van de kandiderende partijen.

Het OCMW van Boortmeerbeek schreef een aanbesteding uit voor een concessie van openbare werken en openbare diensten. Aangezien er geen typisch instrument bestaat om een PPS te regelen werd gehandeld volgens het bestaande juridische instrumentarium. De wet op de overheidsopdrachten diende dus gevolgd te worden. In Boortmeerbeek is men als volgt te werk gegaan: Men wou een nieuw rusthuis van 60 bedden realiseren waarbij het beheer van het rusthuis overgelaten werd aan een andere partij. Men verkoos de ‘concessie’ hierbij als juridische vorm. Dit werd gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen met als gevolg dat een bouwfirma als eerste contact opnam. Deze bouwfirma maakte de initiatiefnemers duidelijk dat er naast de concessie van werken ook diensten moesten verricht worden. Het rusthuis diende dus niet alleen gebouwd te worden maar moest dus ook uitgebaat worden. Men zocht dus een firma die zowel de bouw als de exploitatie op zich kon nemen. Volgens Kerkhofs was het beter geweest dat men eerst een exploitant had aangesteld die dan zelf het bouwprobleem zou oplossen. Tijdens de onderhandelingen is het wel zo dat een bouwfirma en een exploitant mekaar hebben gevonden. Alle zaken werden in de juiste proportie gezet en men is tot een consensus gekomen waarbij alle taken met betrekking tot het beheer en de opbouw konden geregeld worden.

---

<sup>219</sup> De gegevens die hier met betrekking tot de concessie gegeven worden zijn niet inhoudelijk van aard. Bij het verzamelen van de nodige data was deze concessie immers nog niet vergund waardoor er bepaalde gegevens niet mochten gepubliceerd worden om oneerlijke concurrentie tegen te gaan;

## 9.2 Juridische constructie

In het concreet zag de situatie er als volgt uit: Bij de opmaak van de aanbesteding had het OCMW van Boortmeerbeek een rusthuis van 60 bedden. Op die site mocht niet meer bijgebouwd worden en volgens het lastenboek waren er enkele structurele noden. Ondertussen had men wel al een andere site die stedenbouwkundig ingekleurd was als een zone waarin de realisatie van zo'n instelling mogelijk was. Men schreef toen expliciet bij de aanbesteding dat er van de inschrijvers verwacht wordt dat men een ontwerp dient te maken van een nieuw rusthuis van 90 bedden met daarbij nog aanpalende serviceflats. De concessieregeling voorziet dat de private partij het rusthuis ook zal exploiteren. Men neemt dus het oude rusthuis over, dan wel met de realisatie van een nieuwbouw, inclusief het personeel.

Om zo'n constructie gestalte te geven zijn er uitgebreide onderhandelingen nodig. De intentie bestond met betrekking tot het personeel om deze werknemers in te schalen in het paritair comité van de privé-rusthuizen. Het basisloon en de geldelijk verworven anciënniteit zou mee overgenomen worden. Een discussiepunt bestaat erin hoe men onregelmatige prestaties dient te vergoeden zoals nacht- en weekendwerk of het werken met feestdagen. In de private sector verlopen deze vergoedingen op een andere manier dan in de publieke sector. In de private sector wordt de loonsituatie per individuele werknemer bekeken zodat iedereen zal krijgen wat hem rechtens toebehoort. De vakantieregeling zal in deze case toegepast worden zoals in de private sector. Dat betekent dat de contractuele personeelsleden die overkomen uit de publieke sector een aantal verlofdagen zullen moeten inboeten. Over deze personeelszaken vindt overleg plaats met de syndicale organisaties. Het personeelsbeleid is bij Boortmeerbeek een belangrijk punt wanneer men de concessie uitwerkt.

De concessie zelf zal afgesloten worden voor een periode van 33 jaren. Dit is de termijn die ook vooropgesteld werd bij de concessie van werken. Het gebouw wordt als het ware afgeschreven op 33 jaren. Het is wel voorzien om tussen het 20<sup>e</sup> en 25<sup>e</sup> levensjaar van de concessie een hernieuwend overleg te organiseren ten einde na te gaan welke noodzakelijke investeringen aan het gebouw dienen te gebeuren om de vooropgestelde 33 jaren te bereiken en om de concessieperiode eventueel te verlengen. Hier vindt dus een evaluatiemoment plaats. Tijdens deze 33 jaren (of meer) heeft het OCMW normaal gezien geen inspraak in het project. Het is daarom

belangrijk dat het OCMW van Boortmeerbeek belangrijke garanties verkrijgt voor een aantal zaken. Zo dient men ervoor te zorgen dat de eigen inwoners prioritair behandeld worden, ook naar dagprijs toe.

Al deze zaken zijn volgens Kerkhofs vooraf vastgelegd. Gedurende de 33 jaren zal er wel het nodige toezicht gehouden moeten worden opdat de contractuele bepalingen wel gevolgd worden. Een directe inspraakmogelijkheid is er echter niet. Het ontwerp van het prijsbestek laat wel zien dat men veel belang hecht aan de keuze van de kandidaten<sup>220</sup>. Mogelijke geïnteresseerden weten via het gedetailleerd bestek ook waar ze aan toe zijn.

### **9.3 De creatie van de PPS-constructie**

Het OCMW was ook in dit geval de initiatiefnemer om een PPS-constructie op te zetten. Probis fungeerde in deze zaak als bemiddelaar voor een private partij. Probis heeft hier geen opdracht gekregen van het openbare bestuur. Zij zochten echter wel in hun klantenbestand naar mogelijke kandidaten die interesse zouden kunnen hebben in dit project. Bij de voorafgaande fase voor de officiële kandidatuurstelling werden zij benaderd door heel wat bouwfirma's die geïnteresseerd waren in het project. Maar nu was het zo dat een bouwfirma een offerte moest indienen waarbij ook de diensten moesten inbegrepen zijn namelijk de exploitatie van het rusthuis. Er waren enkele bouwfirma's die het verkeerd hadden begrepen en die dachten dat de dienstverlening sloeg op het onderhoud van het gebouw in al die jaren. Het ging wel degelijk over de exploitatie van het rustoord. En zo haakten de potentiële kandidaten stelselmatig af.

Zoals hierboven reeds aangehaald was het niet evident om voor dit project een bestek op te maken aangezien men ook de exploitatie moest zien in te brengen. Een bouwonderneming moest dus een andere partner zoeken voor de exploitatie van het rusthuis. Er dient dus eigenlijk al een samenwerking te ontstaan tussen twee private partners eer men aan de feitelijke onderhandelingen met betrekking tot de concessie kon starten. Finaal werden er drie kandidaten geselecteerd. Een jury beoordeelde de voorstellen van de kandidaten. Op basis van die beoordeling is men

---

<sup>220</sup> OCMW BOORTMEERBEEK, *Bestek Concessie Openbare Werken En Diensten, Voorwerp van de opdracht: bouw en exploitatie rustoord en serviceflats, afbraak bejaardenwoningen*, Geel, 29/03/06.

dan met een partij gaan onderhandelen. En deze fase zou nu in een afsluitende fase moeten verkeren of zelfs reeds afgerond moeten zijn.

De onderhandelingen verliepen volgens hetgeen er voorgescreven staat in het lastenboek. Dat is toch een verschil in vergelijking met een Vereniging Hoofdstuk XII ter waarbij een nieuwe rechtspersoon wordt opgericht. Hier moet men het lastenboek volgen en kan men als het ware geen dingen overeenkomen die er in strijd mee zijn. De krijtlijnen staan vast. Dit was niet per sé een bemoeilijkende factor. Patrick Kerkhofs geeft aan dat eens die selectie achter de rug was, de onderhandelingen op een constructieve manier verliepen. Beide partijen moesten trouwens ook nauw samenwerken met betrekking tot het ontwerp van het gebouw. De publieke partij liet zich ondertussen bijstaan door een advocatenbureau dat gespecialiseerd is in PPS en door het Kenniscentrum PPS.

Het overleg nam veel tijd in beslag maar volgens Kerkhofs heeft dat ook zijn redenen gehad. Bij onderhandelingen vindt men mekaar niet onmiddellijk, worden er tegenvoorstellen gedaan, moet men de zaak toch met een ruimere achterban bespreken, agenda's op mekaar afstemmen enz.. Er zijn zowel praktische als principiële redenen geweest waarom het zoveel tijd in beslag genomen heeft. Men heeft dan ook simultaan het ontwerp van een nieuw rusthuis met service-flats gemaakt waarbij ook stedenbouw bij betrokken was. En daar is sowieso veel tijd voor nodig. In september 2003 werd de uitbesteding uitgeschreven en nu zit men in een afrondende fase. Er zijn zo'n drie jaren nodig geweest om dit project concreet vorm te geven.

#### **9.4 De structuur van de PPS-constructie**

Waarom is men met een dergelijk project gestart? Kerkhofs verwijst hier naar een lezing van OCMW-secretaris Jurgen De Swert. Daarin werd gesproken over een gefaald beleid in het kader van de huisvesting van ouderen. Men wou een nieuw succesvol project creëren. En men dacht dat men dat het best via zo'n concessieovereenkomst kon bereiken. De meerwaarde voor de publieke partner ligt onder andere in feit dat er een nieuwbouw komt, dat er een overdracht zal zijn van het personeel, dat de bejaarden continu van opvang zullen kunnen genieten en dat de capaciteit vergroot wordt. Op budgettaire vlak hebben zij een zekerheid aangezien het

OCMW één forfaitair bedrag zal dienen te betalen voor de concessie. Dit bedrag wordt wel geïndexeerd. Men zal dus de komende 33 jaren een financiële zekerheid kennen op het gebied van de ouderenvoorziening. Vele openbare besturen moeten elk jaar kijken of ze de zaak wel rond krijgen. In dat kader biedt deze constructie dus voordelen voor de publieke partner. De OCMW-secretaris stelde dat dit één van de beste oplossingen was gezien het falende beleid voordien. De meerwaarde die gegeneerd wordt uit de onderhandelingen kan hier niet beschreven worden omdat deze gegevens nog niet openbaar werden gemaakt.

De meerwaarde voor de private partner ligt volgens Kerkhofs in het feit dat er een terrein ter beschikking gesteld wordt en dat er enige vrijheid wordt geboden om het project te realiseren en het gebouw te ontwerpen. Men kan ook een bestaande exploitatie overnemen en dienen dus niet vanaf nul te beginnen. Men heeft ook het nodige personeel ter beschikking die de nodige expertise bezitten met betrekking tot de ouderenzorg. Een nieuwe zaak opstarten zal budgettair en organisatorisch veel lastiger zijn dan de overname van een bestaande zaak.

Het risico is bij dit project verdeeld. Het OCMW engageert zich voor 33 jaar voor een afgesproken bedrag. De private partner heeft te maken met een exploitatierisico. Kerkhofs stelt een risicoverdeling van 40-50 vast. De private partij kan alleen aanstalten maken op de concessievergoeding. Er is geen ander financieel engagement waar de openbare instantie voor moet opdraaien. Natuurlijk is het zo dat de dag waarop de private partij in falings gaat, het openbaar bestuur haar verantwoordelijkheid zal moeten opnemen. Maar in principe, als men het op budgettair vlak bekijkt, dan is er buiten de concessievergoeding niets. De private partner dient dus de nodige inkomsten te genereren.

## 9.5 Besluit

Het financiële plan was zeer belangrijk om tot deze concessie te komen. Er moest onderhandeld worden over de financiële tegemoetkoming voor de exploitatie en de bouw van het rusthuis. Voorts moest ook alles wettelijk juist en mogelijk zijn. Het juridische aspect was ook hier zeer belangrijk. De onderhandelingen dienen bij dit project ook uitgebreid gevoerd te worden zoals bijvoorbeeld over het personeelsbeleid waarrond er een duidelijke consensus nodig was. Het lastenboek en het ontwerp van bestek zijn bij deze case ook heel belangrijk. Deze vormen de ruggengraat van de onderhandelingen. Dit zijn allerlei zaken die noodzakelijk waren voor het welslagen van de concessie. Men diende ook een zekere graad van vertrouwen te bereiken tussen beide partners aangezien men hier langdurige en zeer uitgebreide onderhandelingen diende door te maken.

Zo'n PPS-project vergt volgens Kerkhofs ook meer moeite van beide partners aangezien men niet alleen naar de eigen verwachtingen moet kijken, maar ook naar de verwachtingen van de andere partij. Wanneer men naar de gepercipieerde faal- en succesfactoren met betrekking tot deze case vraagt dan antwoordde Patrick Kerkhofs:

“Faalfactoren hadden wij in het begin gezien in de juridische constructie in het lastenboek. Onze eerste intentie was dat we daar niet aan meededen omdat het allemaal maar losjes aan mekaar hing. De teksten waren zo opgesteld alsof de private partner toch geld zou moeten betalen om in concessie mogen te gaan. Men kwam hier ook tot de vaststelling dat men sowieso met exploitatieverlies geconfronteerd zou worden en dat men dan ook nog eens een nieuwbouw moest zetten. Het OCMW erkende deze punten en wees op het feit dat het in de eerste plaats een juridische constructie betrof. Men hield niet direct rekening met het feit dat de vergoeding in omgekeerde zin moest komen. Dat zag ik toen toch ook als een faalfactor. Een faalfactor zou ook de personeelsproblematiek kunnen zijn. Zo heeft men toch te maken met een aantal zaken die dienen overgenomen te worden van het duurdere openbare statuut. Het feit dat het OCMW op haar kosten een ontwerp liet maken van het gebouw was positief. De inschrijvende partij eiste ook zekerheid met betrekking tot de aflevering van de bouwvergunning. En die kreeg ze ook.”<sup>221</sup>

Men merkt dat het verschil tussen faal- en succesfactoren bij momenten klein is. Kerkhofs geeft aan dat men praktisch geen andere keuze had met betrekking tot de

---

<sup>221</sup> P. KERKHOF en V. DE WOLF, *Vraaggesprek over de PPS-constructie te Boortmeerbeek*, Geel, 29/03/06 (Persoonlijke mededeling).

constructie. Men had de concessie als juridische constructie en deze moest uitgebreid worden. Volgens Patrick Kerkhofs werden ook andere mogelijke samenwerkingsvormen verkend, maar een concessie werd verkozen als enige mogelijke constructie. Hing men niet vast aan de concessie als juridische constructie, dan had men misschien nog andere samenwerkingsverbanden kunnen uitwerken.

Tot slot wordt bekeken of de voor- en nadelen die Depraetere hierboven beschreef ook terugkomen in deze case. Alle positieve elementen zijn van toepassing. Kerkhofs geeft aan dat het een eis was van de private partijen om een politiek draagvlak te creëren. De private partij wou voorkomen dat men in een situatie zou terechtkomen waarbij het hele project op de helling zou kunnen komen te staan bij het aantreden van een andere coalitie. Ook al dient de exploitatie van het rusthuis buiten het politieke gewoel te gebeuren, toch had men graag de zekerheid dat dit project wel ‘politiek’ gesmaakt werd. Het pluspunt betreffende een fiscale meerwaarde gegenereerd wordt is hier niet van toepassing. Ook de minpunten die Depraetere aangaf blijken hier van toepassing te zijn. Het project neemt inderdaad de nodige tijd in beslag. Het personeelsbeleid wordt gezien als een mogelijke valkuil. De private partij zal de budgettaire consequenties van het personeel uitvoerig moeten evalueren.

De personeelskost dient men in het oog te houden. Ook het feit dat men bij PPS-projecten vaak te maken heeft met een beperkte groep die alle details kent en een ruimere groep die niet mee is met het verhaal, komt ook pertinent voor volgens Kerkhofs. De resterende minpunten zijn ook van toepassing. Een nadeel dat ook veel genoemd wordt is een ongeoorloofde politieke inmenging. Hier ondervond men daar geen last van. De secretaris heeft de hogere overheden gedurende het hele wordingsproces op de hoogte gehouden van het reilen en het zeilen met betrekking tot de concessie. Het mee betrekken van de overheid wordt zelfs als een succesfactor beschouwd. Hieruit blijkt nogmaals dat niet alleen het juridische en financiële kader een rol speelt bij een PPS-constructie maar dat er ook een relevante rol is weggelegd voor de politiek.



## 9. Opvallende verschillen en gelijkenissen tussen de verschillende cases

Er kwamen in deze verhandeling drie cases aan bod waarbij één case reeds in exploitatie is. Dat is het geval voor Ter Kempen. Er kwamen drie verschillende vormen van PPS aan bod. In Wingene wou men tot een overdracht komen van een OCMW-rusthuis naar een VZW-instelling. De partners hadden daar zelfs al een overeenkomst rond gesloten. Maar dit project druiste in tegen de wettelijke bepalingen. De overdracht kon niet doorgaan. Hierdoor werd een precedent gecreëerd waardoor PPS-constructies van die aard niet mogelijk zijn.

Bij Ter Kempen verliep het anders. Daar hebben zeven OCMW's en één VZW een Vereniging Hoofdstuk XII ter opgericht om in een nieuwe dienst te voorzien namelijk een opvangtehuis van dementerende bejaarden. En dit was mogelijk volgens de organieke OCMW-wet. Het betreft hier een participatieve PPS-constructie waarbij een goed gestructureerd overleg noodzakelijk was. Tot nu toe lijkt dit project een succes te zijn op vele vlakken. Dat heeft men te danken aan een aantal factoren die te maken hebben met het feit dat men een nieuw project opstart (personeelsbeleid volgens het VZW-statuut bijvoorbeeld) en daarbij ook het feit dat men zich kan beroepen op de expertise van de deelnemende partijen die reeds langere tijd actief bezig zijn in de ouderenzorg.

Tenslotte was er de case van Boortmeerbeek waar men geopteerd heeft voor een contractuele PPS-constructie. Via een concessie wordt de bouw en de exploitatie van een rusthuis in handen gegeven van een private partner. Het grote verschil met Ter Kempen is dat hierbij wordt uitgegaan van een lastenboek waarin alle elementen gedetailleerd beschreven staan. Tijdens het verloop van de concessie zal het beheer van het rusthuis volledig onder de bevoegdheid vallen van de private 'contractant'. Bij Ter Kempen werd er echter een nieuwe structuur uitgetekend waarin overleg mogelijk blijft waardoor bepaalde zaken indien nodig bijgestuurd kunnen worden.

Er zijn drie gelijkenissen die bij alle cases terugkomen. Zo is het *politieke draagvlak* belangrijk. Het genereren van politieke steun wordt van groot belang geacht. Zo werd er een juridische procedure te Wingene opgestart omdat de oppositie gekant was tegen een overdracht van het OCMW-rusthuis. Het belang van een politiek draagvlak werd ook aangetoond door Kerkhofs en Nysmans. Verder dient men ervoor te zorgen dat de constructie *juridisch* in orde is. In deze tekst kwamen reeds twee constructies aan bod die een precedent kunnen zijn voor mogelijke

toekomstige projecten. Het gebrek aan een juridisch kader om een PPS op te starten blijft in elk geval voor de nodige moeilijkheden zorgen. Een ander aandachtspunt betreft het *financiële* plaatje. Een PPS-constructie mogen geen hogere kosten insinueren.

Qua gecreëerde meerwaarde kwam men tot enkele interessante vaststellingen. De vraag om eventueel een PPS op te richten kwam bij de drie cases uit publieke hoek. De publieke partijen stelden een aantal potentiële voordelen vast die uit een PPS-project gehaald kunnen worden. Zo kan de publieke partner bij Ter Kempen genieten van de voordelen van het private statuut voor het personeel, aankoopbeleid, management enz. terwijl dat zij nog steeds de meerderheid vorm in de besluitvormingsorganen. De private partner kent andere voordelen. Er werd afgesproken dat eventuele verliezen betaald zullen worden door de publieke partner. De private partner hoeft dus geen financiële risico's te nemen en kan zich volledig toelagen op het beleid. Op het gebied van naambekendheid en expertise in het kader van de opvang van bejaarde ouderen betekent dit project ook een meerwaarde. Bij Boortmeerbeek werd een PPS-constructie opgezet vanuit een falend OCMW-beleid. Via een concessie had de publieke partner de zekerheid dat men een nieuw gebouw zou oprichten en exploiteren. Op budgettair gebied had de men ook een zekerheid aangezien dat men tijdens de duur van de concessie een forfaitair vastgestelde vergoeding dient te betalen. Hierdoor weet men hoeveel geld men dient vrij te houden en komt men dus niet voor onaangename verassingen te staan. De private partner dient dus het project te realiseren en te exploiteren. Een minpunt dat wel ondervonden wordt is de hogere kostprijs van het OCMW-personeel dat wordt overgeplaatst naar deze instelling. Het feit dat men al over competente mensen kan beschikken en dat het geen opstart maar een voortzetting van een voorziening betreft zijn pluspunten voor de private partner.

Ook het overleg tussen de verschillende partijen was zeer belangrijk. Men had te maken met een situatie waarbij beide partijen zoveel mogelijk voordelen trachten te bekomen. Toch moest men een consensus trachten te bereiken. Het bekomen van een zekere graad van vertrouwen is dan essentieel. Men trachtte een gunstig overlegklimaat te scheppen door voldoende informele vergadermomenten in te lassen. Dat wierp zijn vruchten af.

Nu blijft het de vraag of dat PPS een oplossing kan bieden voor de opvang van ouderen in de toekomst. Het opzetten van een PPS-constructie in de ouderenzorg blijkt niet evident te zijn. Er zijn heel wat wettelijke bepalingen die dienen gevolgd te worden. Er zijn vele details waarover overlegd dient te worden. Het risico bestaat er dan in dat door een dispuut over een deelaspect van de PPS, het hele project in de afgrond kan terechtkomen. Gezien de moeilijkheidsgraad om tot zo'n PPS-constructie te komen zullen er vele actoren niet geneigd zijn om zich in zo'n avontuur te storten. Tenzij een PPS-constructie voldoende voordelen kan bieden. Een PPS lijkt een geschikt instrument om tot een nieuwe voorziening voor een specifieke doelgroep te komen. Dat blijkt uit de case Ter Kempen. Het feit dat de publieke partner een vereniging van verschillende OCMW's betreft was in deze zaak een belangrijke succesfactor. Voor andere voorzieningen kan een concessie zoals in Boortmeerbeek soelaas bieden. Hoewel het hier ook om een (tijdelijke) overdracht van een rusthuis gaat zoals in Wingene, blijkt deze constructie wel mogelijk. Het OCMW van Boortmeerbeek blijft ondertussen in z'n wettelijk verplichte dienstverlening voorzien. Dit maakt het voor een OCMW mogelijk om meer middelen uit te besteden aan andere domeinen. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze projecten succesvol zijn. Kerkhofs acht het mogelijk dat zo'n concessie zoals in Boortmeerbeek een vervolg krijgt. Deze concessie werd trouwens opgenomen in een beleidsbrief van Minister-president Yves Leterme. Men dient er op te wijzen dat het vinden van potentiële kandidaten niet zo eenvoudig is. De meerwaarde ligt voornamelijk aan de zijde van de publieke partner. Onderhandelingen zijn bijgevolg essentieel om tot een overeenkomst te komen waarin beide partijen zich kunnen vinden.

Men dient zich tevens de vraag te stellen of de opvang van bejaarden überhaupt een basistaak is van de overheid. Het arrest met betrekking tot de case 'Wingene' onderstreept dat wanneer een bepaalde gemeente via haar OCMW in een bepaalde dienst voorziet, zij een bepaalde nood erkent en bijgevolg blijvend in die dienstverlening dient te voorzien. Dat was een van de hoofdredenen waarom het OCMW van Wingene haar rusthuis niet mocht overdragen. Maar wat wanneer er nog geen rusthuizen zijn in een gemeente? Of wat wanneer er verschillende initiatieven zijn op het grondgebied van een gemeente? Patrick Kerkhofs is van mening dat een OCMW in een oplossing moet voorzien voor elk probleem dat zich stelt met betrekking tot het welzijn van ouderen. Maar wat als een andere partner

geïnteresseerd is om die oplossing aan te bieden? Het is volgens Patrick Kerkhofs wel zo dat er bepaalde (veelal verlieslatende) diensten in de toekomst alleen maar door het OCMW zullen aangeboden worden. Op andere terreinen in de ouderenzorg is het misschien wel voordeliger om een private partner in te schakelen omdat men in een private structuur over het algemeen goedkoper kan werken. De kosten in de publieke sector liggen hoger (personeelskost bij voorbeeld).

Het is zo dat er nieuwe PPS-projecten in de steigers staan. Zo gaf het OCMW van Leuven in de pers te kennen dat zij zouden starten met een PPS-project. Ook in Landen zou men na een mislukte poging terug aan het denken zijn in de richting van een PPS-constructie. In vele andere gemeenten werd trouwens al nagedacht om een PPS-constructie op te zetten. Het is dan ook duidelijk dat men PPS in de ouderenzorg nog in de kinderschoenen staat en in de toekomst verder zal uitgroeien.

## **ALGEMEEN BESLUIT**

Het concept Publiek-Private Samenwerking kent de laatste jaren veel belangstelling. Het biedt aan de overheid en de privé-sector bepaalde nieuwe perspectieven. Men kan door een project samen uit te voeren meer middelen genereren. Het blijkt dat de Vlaamse Overheid een gunstige houding aanneemt ten opzichte van PPS. Men richtte een Kenniscentrum PPS op en er verscheen een PPS-decreet. In de praktijk worden er vooral toepassingen van een contractuele PPS-constructie aangetroffen. Het betreft dan vooral bouwprojecten en wegeniswerken en dergelijke. In dit werk kwam een bepaalde overheidsdienstverlening aan bod. Er werd onderzocht of er een mogelijkheid toe bestaat om een ouderenvoorziening op te zetten in een PPS-verband. Verder werd nagegaan of de gehanteerde succes- en faalfactoren in een onderhandelingsfase om tot een PPS te komen ook hier konden toegepast worden.

Na de verklaring van enkele begrippen en een methodologisch hoofdstuk werd het theoretische concept PPS besproken. Er werd een nadruk gelegd op het proces dat doorlopen dient te worden om tot een PPS-constructie te komen. Dit hoofdstuk bood een theoretische omkadering van het PPS-concept. Vervolgens werd dieper ingegaan op de succes- en faalfactoren bij de onderhandelingsfase om tot een PPS-constructie te komen. Een laatste theoretisch hoofdstuk lichtte de netwerktheorie toe. Wanneer men een PPS-project wilt opstarten dient men de nodige onderhandelingen door te maken. Om deze onderhandelingen te doen slagen is een degelijk netwerkmanagement nodig. Hierdoor wordt een optimaal onderhandelingsklimaat gecreëerd.

Hierna werd de rusthuissector geanalyseerd. Uit dit hoofdstuk bleek dat er in deze sector een vraag naar samenwerkingsverbanden bestaat. De theoretische mogelijkheden en de potentiële meerwaarde voor beide partijen werden opgesomd. Een operationeel kader gaf schematisch weer wat er in de drie behandelde cases werd bevraagd. Een eerste case betrof Wingene. Daar had men de intentie om een OCMW-rusthuis over te dragen naar een private partij. Deze PPS-constructie stootte echter op juridisch verzet. Een tweede case betrof Ter Kempen waarbij men is overgaan tot de oprichting van een zogenaamde Vereniging Hoofdstuk XII ter. Er werd een nieuwe gezamenlijke instelling opgericht. Deze PPS-constructie is participatief van aard. Op dit moment is zij reeds in exploitatie. Het betrof hier de oprichting van een nieuwe instelling. De derde en laatste case betrof Boortmeerbeek

waarbij het OCMW een concessie van openbare werken en dienst uitschreef om een nieuw rusthuis te bouwen en te exploiteren. Het OCMW van Boortmeerbeek hanteert een contractuele vorm van PPS. Deze concessie bevindt zich in een afsluitende fase en zal weldra in voege treden.

Uit deze drie cases bleek dat er een mogelijkheid bestaat om een rusthuis uit te baten in een PPS-structuur. Voor nieuwe instellingen lijkt een Vereniging Hoofdstuk XII ter het meest aangewezen. Bestaande OCMW-rusthuizen opteren beter voor een concessie. Deze vormen van PPS bieden voor een overheid een aantal voordelen zoals een financiële meerwaarde. De overheid verzaakt ook niet aan haar plicht om in een publieke dienstverlening te voorzien. Via overleg werden afspraken gemaakt die beide partijen voldoening gaven. Uit deze cases bleek verder dat de aangehaalde succes- en faalfactoren ook in het kader van PPS-constructies in de ouderenzorg enige relevantie hadden. De onderhandelingen om een PPS-constructie concreet vorm te geven blijken een kritisch moment te zijn. Niettemin ging de meeste aandacht uit naar de juridische constructie. Een PPS-project moet juridisch mogelijk zijn. De twee cases, Boortmeerbeek en Ter Kempen, tonen aan dat er wel een mogelijkheid bestaat om een PPS-constructie op te starten. De toekomst dient uit te wijzen of PPS zal gebruikt worden als een middel om de toenemende vergrijzing het hoofd te bieden.

## Referentielijst

- ADVOCATENBUREAU DEWALLENS & PARTNERS, Advies, Rusthuis Ter Kempen: Juridische analyse van de PPS-mogelijkheden, Geel, onuitg., 12 p.
- ALBERS, I., “Rusthuis dicht na bittere strijd”. In *De Standaard*, 08/04/04.
- ALEN, A. & DEVROE, W. *Verzelfstandiging van bestuurszaken in België*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, 172 p.
- ALGEMEEN BEHEER WELZIJNSZORG KEMPEN, *SWOT-analyse van het project Ter Kempen*, Geel, onuitg., s.d., 7 p.
- ALGEMEEN BEHEER WELZIJNSZORG KEMPEN, Verslag gesprek naar aanleiding van de mogelijke opstart van een PPS-constructie, Geel, 15/06/04 (Persoonlijke mededeling).
- ARROWSMITH, S. “Public Private Partnerships and the European Procurement Rules: EU policies in conflict?”, In *CML Review*, (2000), pp.659-739.
- BILLIET, J. & WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2001, 390 p.
- BOES, M., *Administratief recht*, Leuven, Acco, 2003, 350 p.
- BREGMAN, A.G. & LUBACH, D. A., *Juridisch-bestuurlijke aspecten van publiek-private samenwerking*, Antwerpen, Kluwer-Deventer, 1990, 209 p.
- CHRISTELIJKE MUTUALITEIT, “Zilveren Gids” in *Flits*, (2004), 2., pp.854-859
- COULSON, A. *Trust and Contracts. Relationships in Local Government, Health and Public Services*, Bristol, Policy Press, University of Bristol, 1998, 309 p.
- DE BRUIJN, J.A., TEN HEUVELHOF, E.F., *Management in netwerken*, Utrecht, Lemma, 1999, 192 p.
- D’HOOGHE, D. & VANDENDRIESSCHE, F., *Publiek-Private Samenwerking*, Brugge, Die Keure, 2003, 251 p.
- DE BUCK, R., *De problematiek rond samenwerking en overdracht met en van openbare rusthuizen in Vlaanderen*, Gent, onuitg., 2005, 17 p.
- DE KONINCK, C., *Overheidsopdrachtenrecht – Algemene inleiding – gunning van overheidsopdrachten*, Antwerpen, Maklu, 2004, 317 p.
- DEPRAETERE, S. “PPS: De oplossing!!!!???” in *VFG-Forum*, (2005) 3, pp. 22-24.
- DE STAERCKE, J. , “Het decreet betreffende publiek-private samenwerking” in *Tijdschrift Voor Bouwrecht* (2003), 12, 144.

- DEWALLENS, F. “Het verschil tussen de afstoting van een OCMW-ziekenhuis en de samenwerking tussen OCMW- en private ziekenhuizen”, *Vlaams Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*. 95, (1995),3, pp.255-259.
- FLICK, U., *An introduction to qualitative research*, Londen, Sage, 1998, 293 p.
- HART, H., VAN DIJK, J., DE GOEDE, M., JANSEN, M., TEUNISSEN, J. *Onderzoeksmethoden*, Amsterdam, Boom,1996, 381 p.
- INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON, *Public Private Partnerships. UK expertise for international markets*, Londen, IFSL, 2002, pp. 1-23.
- KENNISCENTRUM PPS, *Definitie Publiek Private Samenwerking*, s.d., 1 p., (04/05/2005, Website Kenniscentrum PPS, <http://www.vlaanderen.be/pps>).
- KENNISCENTRUM PPS, *Handleiding publiek private comporator*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2000, 96 p.
- KENNISCENTRUM PPS, *PPS: Interessant voor overheid en bedrijfsleven*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2000, 20 p.
- KERKHOF, P. en DE WOLF, V., *Vraaggesprek over de PPS-constructie te Boortmeerbeek*, Geel, 29/03/06 (Persoonlijke mededeling).
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E.-H., KOPPENJAN, J. F. M., *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londen, SAGE, 1997, 25 p.
- KLIJN, E.-H. & TEISMAN, G.R. “Governing public-private partnerships. Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships” in OSBORNE S.P., *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Londen, Routledge, 2000, 384 p.
- KOPPENJAN, J. & KLIJN, E.-H., *Managing uncertainties in networks*, Routledge, Londen, 2004, 289 p.
- KRAMER, R. M. & TYLER, T. R., *Trust in organisations*. Londen, SAGE, 1996, 429 p.
- KRUIHOF, R., “Leven en duur van het contract”, In *Rechtskundig Weekblad*. 86 (1985), 2744.
- LACITY, M. & HIRSCHHEIM R., *Information Systems Outsourcing*, New York, John Wiley & Sons,1993, 394 p.
- LAENEN, G. “Overheidsopdrachten en marktconsultatie: verzoenbaar of niet?”, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* (2004),3, pp.131-141.



- LANE, C. & BACHMANN, R., *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Oxford University Press, 1998, 334 p.
- LEUS, K. & DEBIEVRE, J., “De gemeente en de publiek-private samenwerking: een juridische terreinverkenning vanuit het oogpunt van de democratische controle”, in VANSTEENKISTE, S. & VENY, L. (eds.), *Een toekomst voor de gemeente*, Brussel, Larcier, 2001, 249 p.
- LEWICKI, R. J. & BUNKER, B.B. ‘Developing and Maintaining Trust in Work Relationships’, in KRAMER, R. M., TYLER, T. R. *Trust in Organizations*, Londen, SAGE, 1996, 429 p.
- MAST, A. e.a., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2002, 1130 p.
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP AFDELING WELZIJN, *Rust- en Verzorgingstehuizen*, s.d., 1 p. (04/05/2005, Welzijnspagina Vlaamse Overheid, <http://www.wvc.vlaanderen.be/rvt/voorzieningen/index.htm>).
- MINISTERIE VAN FINANCIËN, PROJECTBUREAU PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING, *Meer waarde door samen werken*, 1998 (14/03/06, Ministerie van Financiën, <http://www.minfin.nl>).
- MOESEN, W. *Lesnota's Openbare Financiën: Publiek-Private Samenwerking*, Leuven, onuitg., 2006, ongepag..
- MOESEN, W., VAN PUYENBROECK, T. & VAN ROMPUY, V., *Handboek openbare financiën. Economie en overheid*, Leuven, Acco, 2005, 378 p.
- MOLENBERGHS, C., *Reactie op de vraag naar de meerwaarde voor Huis Perrekes bij ‘Ter Kempen’*, 13/04/06 (Email).
- MOOLHUIZEN, M., *Nieuwe vormen van PPS, nieuwe vormen van aanbesteden - lezing voor de voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor aanbestedingsrecht*, 28 juni 2001 (23/03/06, Overheidsportaal voor overheidsinkopen en –aangeboden, [www.ovia.nl](http://www.ovia.nl)).
- NYSMANS, E. aan DE WOLF, V., *Statuten Ter Kempen*, Geel, 29/03/06
- NYSMANS, E. en DE WOLF, V., *Vraaggesprek over de PPS-constructie ‘Ter Kempen’*, Geel, 29/03/06 (Persoonlijke mededeling).
- OCMW BOORTMEERBEEK, *Bestek Concessie Openbare Werken En Diensten, Voorwerp van de opdracht: bouw en exploitatie rustoord en serviceflats,afbraak bejaardenwoningen*, Geel, 29/03/06.

- OSBORNE, S. P. “Understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena?” In OSBORNE S.P. (Ed.), *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Londen, Routledge, 2000, 384 p. ;
- PATIJN, S. & TEISMAN, G.R. “Samenwerking stelt eisen aan het bedrijfsleven”, In TEISMAN G. R. & In ’t VELD R. J. (eds.), *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*, ’s Gravenhage , VUGA, 1992, 109 p.
- SHELTEMA M.W. & SHELTEMA, M., *Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Kluwer, Deventer, 2003, 442 p.
- STEEGMANS,C. *Publiek private samenwerking rond ouderenvoorzieningen*, 2003 (04/05/2005, Voorstelling Expo 60+, [http://www.probis.be/expo60\\_2003/nl/sem/index.asp](http://www.probis.be/expo60_2003/nl/sem/index.asp))
- SWANBORN, P. G., *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: Een methodologische basis voor evaluatieonderzoek*, Amsterdam, Boom, 1999, 364 p.
- THE COMMISSION ON PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS, *Building better partnerships. The final report of the Commission on Public Private Partnerships*, Londen, Institute for Public Policy Research, 2001, 285 p.
- VANDENDRIESSCHE, F., *Publieke en Private Rechtspersonen, Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, Brugge, Die Keure, 2004, 531 p.
- VANDENDRIESSCHE, F. “Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en private partners”, *Publiekrechtelijke Kronieken* (2002) 339.
- VAN DER MEIJ, J. P., TER BEEK, H., POSTEMA, A. & VAN DER PUTTEN, M., *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, Utrecht, Ernst & Young Consulting, 2000.
- VERHOEST, K., “De meerwaarde en de succesfactoren van publiek-private samenwerking voor openbare besturen” in D’HOOGHE, D. & VANDENDRIESCHE, F. (eds.), *Publiek-Private Samenwerking*, Brugge, Die Keure, 2004, 224 p.
- VERHOEST, K., LEGRAIN, A. & BOUCKAERT, G. *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*. Leuven Academia Press, 2003, 307 p.

- VERHOEST, K., VERVLOET, D. & BOUCKAERT, G., *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Gent, Academia Press. 2003, 351 p.
- VAN GARSSE, S. “Publiek-private samenwerking op lokaal vlak: een inleiding”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*. (2001), pp. 225-247.
- VERMEIREN, L. “OCMW’s werken samen met andere partners?” In T. BORGONJON (ed.), *Wegwijs in publiek-private samenwerking : leidraad voor lokale besturen*, Brussel, Politeia, 2004.
- VILLE, T., “Publiek-Private Samenwerking. PPS instrumenten in het licht van het aanbestedingsrecht.”, In *Jura Falconis*, (2004), 3 (12/03/2006, Jura Falconis, <http://www.law.kuleuven.ac.be/jura>).
- WILMS, B., “De financiering van publiek-private samenwerking in België”, In *The Financial Review* (2003), 2, 460. , WYTINCK, P., “De toepasselijkheid van EG- en nationale mededingingsregels op PPS”, in D’HOOGHE, D. & VANDENDRIESSCHE, F., *Publiek-Private Samenwerking*, Brugge, Die Keure, 2004, 224 p.

## **Bijlage 1: Vragenlijst**

Deze vragenlijst werd opgesteld aan de hand van literatuur met betrekking tot netwerken en de creatie van vertrouwen. Via de website van het Vlaamse Kenniscentrum PPS werden een aantal vragen bekomen. Deze lijst fungeerde als leidraad bij de gesprekken:

### **VOORBEREIDING**

- Hoe was de toestand voorheen? Hoe ziet het vroegere organogram eruit?
- Wat was de drijfveer om tot een PPS over te gaan?
- In welke mate is er sprake van een ‘draagvlak’ binnen de publieke sector voor het project zélf?
- In welke mate is er sprake van een ‘draagvlak’ binnen de publieke sector voor de uitvoering van het project als een PPS?
- In welke mate was er een bereidheid en interesse vanwege de private sector om in het PPS-project te stappen als (samenwerkende) partner van de publieke sector?
- In welke mate beschikte de publieke sector over capaciteit, kennis en competenties om het project te realiseren en te managen als een PPS? Heeft men beroep moeten doen op organisaties? Welke organisaties waren dat dan?
- In welke mate zijn er voor het project bruikbare voorbeelden van PPS en standaardcontracten in PPS- verband beschikbaar? Heeft u met de uitvoering van uw PPS-project gehandeld volgens een bruikbaar voorbeeld?
- In welke mate zijn de onderhandelingsposities van de betrokken partijen evenwichtig te noemen in het licht van een succesvolle PPS?
- Waren er knelpunten en randvoorwaarden voor de publieke en de private partijen? Waren deze gekend en hoe is men er mee omgegaan?
- Hoe is men aan het overleg begonnen? Heeft men alle mogelijke partners aangeschreven? Zijn er meer een informele bijeenkomsten geweest?
- Werden er afspraken gemaakt over het functioneren van het overleg? Werd er een overlegcoördinator aangeduid?
- Was er een centrale regulering in het overleg? Werd er gewerkt volgens een plan? Hoe werden de deelnemers van het overleg gekozen? Hoe was de band tussen de deelnemers voor men aan het overleg begon? Wat is het doel? Wat wilt men bereiken?
- Welke waren de uitgangspunten bij de start van het overleg? Wat hadden de partijen met mekaar afgesproken over het doel dat ze wouden bereiken?
- Het verloop van het overleg. Met hoeveel personen werd er deelgenomen aan het overleg in de beginperiode? Waren dat steeds dezelfde mensen die deelnamen aan het overleg, of gingen er mensen weg en kwamen er anderen bij? Welke functies hadden deze mensen in hun partij? (waren deze functies een beetje gelijk?) Waar gingen de onderhandelingen door? Kon men snel de andere partner in vertrouwen nemen? Is er dan in de overlegfase nog een andere partner bijgekomen?
- In welke sfeer verliep het overleg? Zorgde het intensieve overleggen voor een grotere vertrouwensrelatie tussen de publieke en private partners? Werd er voorzien in expliciete vertrouwenswekkende maatregelen?

## STRUCTURERING

- Welke inspraak wenst de publieke sector (te behouden) in het PPS-project?
- Welke eisen hebben de publieke en private partijen inzake eigendomsverhoudingen die van belang zijn voor het PPS-project?
- Hoe voorziet men binnen de PPS de mogelijkheid om bijkomende opbrengsten te genereren uit de private sector, bijvoorbeeld door de scope van het project uit te breiden?
- Bestaat er voor het project de mogelijkheid om afzonderlijke projectonderdelen te integreren en gezamenlijk op de markt te brengen?
- Indien JA, hoe scoort de PPS – in vergelijking met de publieke variant – op het vlak van ‘prijs-kwaliteit verhouding’ voor de overheid door een dergelijke integratie van projectonderdelen?
- In welke mate is er al een duidelijke verdeling van inbreng, verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende partijen binnen de PPS?
- Waaruit bestaat concreet de inbreng van de publieke partner binnen dit PPS-project? En hoe zit het met de private partner?

## DEFINIERING PROJECT

- Waaruit bestaat de PPS nu precies? Hebt u een organogram dat een juist beeld geeft van deze nieuwe situatie?
- Is de gekozen samenwerkingsvorm de beste oplossing? Zijn de nadelen en voordelen van alle mogelijke vormen van samenwerking tegen elkaar afgewogen?
- Zijn de doelstellingen van samenwerking voor iedereen duidelijk? Is iedereen voorstander van samenwerking en van de gekozen samenwerkingsvorm?

## RISICO-INVENTARISATIE EN HERVERDELING

- Bestaat de mogelijkheid om risico's van het project op een andere wijze te verdelen tussen de publieke en de private sector, in vergelijking met de publieke uitvoering?
- Indien JA, hoe scoort de PPS – in vergelijking met de publieke variant – op het vlak van ‘prijs-kwaliteit verhouding’ voor de overheid door deze gewijzigde risicoverdeling?
- Hoe gaat de publieke sector om met projectmeevallers die in eerste instantie de private sector zouden kunnen toebehoren binnen de PPS?
- Hoe zal binnen de PPS naar verwachting het betalingsmechanisme (aard van de betalingen, frequentie en parameters die het te betalen bedrag zouden kunnen beïnvloeden), functioneren van de publieke naar de private partner? Het financieel beleid komt later ook aan bod.
- De mogelijkheid bestaat dat het project niet de voorziene meeropbrengsten of lagere kosten zou genereren dan aanvankelijk ingeschat. Hoe dekt men zich daartoe in?
- Hoe percipieert men de PPS – in vergelijking met de publieke variant voor haar bijdrage aan de kwaliteit van de bestuurlijke organisatie van de overheid?

- In welke mate zijn publieke middelen gereserveerd voor het afdekken van eventuele exploitatieverliezen van de PPS?
- Wat zijn de afspraken met betrekking tot de financiën?

#### KEUZE PARTNERSCHAP EN CREATIE (o.a. verkenning markt)

- Hoe scoort de PPS – in vergelijking met de publieke variant – op het vlak van de voorbereidings- en andere kosten en/of inspanningen die nodig zijn om een degelijk contract of partnership met de private sector af te sluiten voor het project? Zijn de inspanningen om tot een PPS te komen zwaarder dan de een andere overeenkomst van de overheid?
- Wat waren de cruciale fasen in het overleg die zeer relevant waren met betrekking tot de huidige samenwerkingsvorm?

#### UITVOERING

- Hoe scoort de PPS – in vergelijking met de publieke variant – op het vlak van de snelheid van realisatie van de met het project beoogde beleidsdoelstellingen?
- Kent de PPS-constructie een vlotte start?
- Hoe is deze PPS-samenwerking juridisch verankerd?
- In welke mate is het personeelsbeleid aan veranderingen onderhevig? Kunt u de kernpunten van het personeelsbeleid opsommen? (contractuelen <-> vastbenoemden)
- Zijn er ervaringen van een onterechte inmenging van de overheid? (Verschillende overheden die andere doelen nastreven?)
- Heerst er een positief klimaat dat samenwerken positief bevordert?
- (Wat zijn de kernpunten van het financieel beleid?)

#### EVALUATIE

- Wat zijn uw algemene ervaringen met betrekking tot deze PPS?
- Wat is het effect van de PPS – in vergelijking met de publieke uitvoering – op de budgettaire transparantie van en voor de overheid?
- Bestaat de mogelijkheid het project op flexibele en meervoudige wijze aan te wenden tijdens de exploitatiefase?
- Indien JA, hoe scoort de PPS – in vergelijking met de publieke variant – op het vlak van ‘prijs-kwaliteit verhouding’ voor de overheid door een dergelijke flexibele en meervoudige aanwending?
- Hoe scoort de PPS – in vergelijking met de publieke variant – op het vlak van de kwaliteit van realisatie van de met het project beoogde beleidsdoelstellingen? Is er een duidelijke meerwaarde ten opzichte van een loutere publieke uitvoering?
- Kunnen de private belangen afgestemd worden op de publieke belangen?
- Is er sprake van politieke inmenging?
- Publiek-Private Samenwerking heeft het creëren van meerwaarde als een van de belangrijkste doelen. Waar bevindt zich volgens u de meerwaarde? (financiële meerwaarde, operationele meerwaarde, maatschappelijke meerwaarde)

## **Bijlage 2: Literatuurlijst**

Volgende bronnen werden geraadpleegd. Naar deze bronnen werd echter niet verwezen in de tekst:

- BOUCKAERT, G., VAN NUFFEL, L., *Nieuw OCMW-beleid: scenario voor modernisering*, Brugge, Die Keure, 1999, 193 p.
- GHESQUIERE, D., *Enkele Centrale Aandachtspunten voor Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij het Masterplan Antwerpen*, 2002, (Scriptie).
- GINTER, P. M., SWAYNE, L. E., DUNCAN, W. J., *Strategic Management of Health Care Organizations*, Oxford, Blackwell, 2002, 992 p.
- INSTITUUT VOOR DE OVERHEID, *Studiedag Publiek-Private Samenwerking*, Leuven, onuitg., 2003.
- KENNISCENTRUM PPS, *Balance Score Card*, s.d. 37 p. (21/03/2006, Vlaams Kenniscentrum PPS, <http://www.vlaanderen.be/pps>).
- KOPPENJAN, J. F. M., DE BRUIJN, J. A., KICKERT, W. J. M., *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur*, 's Gravenhage, VUGA, 1993, 214 p.
- NELISSEN, N., *Bestuurlijk Vermogen: Analyse en Beoordeling van Nieuwe Vormen van Besturen*, Bussum, Coutinho, 2000, 452 p.
- ROSENBLUM, N. L., POST, R. C., *Civil Society and Government*, Princeton, Princeton University Press, 2002, 408 p.
- SALAMON, L. P., *Partners in Public Service*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1995, 310 p.
- SURINX, H., *Mogelijkheden van en succesfactoren voor Publiek-Private Samenwerkingen, Toepassing van PPS in de gezondheidszorg*, 2005 103 p. (Diss. Lic.).
- VAN TWIST, M. J. W., *Dubbelspel, Publiek-Private Samenwerking en het Management van Verwachtingen*, Utrecht, Lemma, 2002, 69 p.
- VERVOTTE, I., *Beleidsnota Ouderen*, s.d., 12 p. (16/10/2006, Welzijnspagina Vlaamse Overheid, <http://www.wvc.vlaanderen.be/ouderenzorg>)
- WINDIG, A. J., *Netwerk tussen Overheid en Ziekenhuis*, Groningen, Van Der Kamp, 1987, 213 p.

