

The complex environment of PPP Projects - Municipal governance in the realization of Dutch primary school housing through DBFM(O) procurement

Roan Durinck

“He that sits quietly at the stern and scarce is seen to stir.”



The complex environment of PPP Projects - Municipal governance in the realization of Dutch primary school housing through DBFM(O) procurement

PERSONAL DETAILS

Author:	Roan Durinck
Student number:	1519514
Telephone number:	+31629606025
Email:	r.durinck@student.tudelft.nl

STUDY PROGRAM

Study program:	Construction, Management & Engineering
Graduation department:	Policy, Organization, Law & Gaming (POLG)
Faculty:	Technology, Policy and Management (TBM)
University:	Delft University of Technology

GRADUATION COMMITTEE

Chairman:	Dr. W.M. de Jong
First Supervisor:	Dr. M.L.C. de Bruijne
Second Supervisor:	Mr. F.A.M. Hobma
Supervisor Municipality of Vlaardingen:	P. de Haas

GRADUATION ORGANIZATION

Municipality of Vlaardingen
Department of Public works
Section of Preparation and Realization
Industrieweg 9
3133 EE, Vlaardingen
Tel: +31102484000

Preface

This research is a graduation project of the Master Construction Management and Engineering (CME) at the Technical University in Delft (TUD), done in collaboration with the Municipality of Vlaardingen. The thesis is the final mandatory product to graduate the master Construction Management and Engineering. CME is an interfaculty master provided by three faculties (Architecture; Civil Engineering and Geoscience; Technology, Policy and Management). This research is performed at the faculty of Technology, Policy and Management for the department of Policy, Organization, Law & Gaming.

This MSc thesis reports on the governance structure that needs to be in place within municipalities in order to use DBFM(O) schemes in the realization of primary school housing. I was appealed to go into this topic because of the course Public Private Partnership I followed at the TUD. After getting involved in a primary school housing project at the Municipality of Vlaardingen, and getting to know the problems in primary school housing, I was intrigued to see whether PPPs could be used to solve these problems.

I would like to thank those who have contributed to this research both directly and indirectly. First of all, I would like to thank Mark de Bruijne, for your personal dedication and your enthusiasm on the topic of this research. Your strong methodological background helped me to turn this report into an academic writing. I would like to thank Fred Hobma and Martin de Jong for being critical but fair in providing feedback on my progress. I thank Paul the Haas for getting me involved in a school housing project at the municipality of Vlaardingen. It was very informative to see a part of the project lifecycle in real life. Last but not least, I would like to thank the interviewees for their time and their openness. The interviews provided me with a lot of insights into the current industry and provided an essential part of my thesis.

*Roan Durinck
Delft, July 2014*

Summary

The Netherlands counts approximately 8000 primary schools. The primary school housing have an average age of 38 years. The majority of these schools are in a bad condition, and require immediate improvements to climate systems, doors, windows and insulation. Billions of euros are needed for this deferred maintenance of the primary school housing. To be exact, an amount of €6,9 billion. The responsibility for primary school housing lays with the municipalities of the Netherlands. They are responsible to provide in new school housing, maintenance of school housing and renovation of school housing. To finance their responsibilities, the municipalities receive an annual budget from the central government. The received budget does not come with an obligation to spent the money on primary school housing, and therefore municipalities are free to spent the budget on other projects.

The past decade, the budget available for primary school housing was not or insufficient spent on new housing and renovation, and even less on maintenance. For this reason, the central governance decided to transfer 30% of the total budget directly to the school boards, starting January 2015. This budget, is intended for maintenance of the school housing. Municipalities will stay responsible for renovation of primary school housing and new housing, but school boards become responsible of the total maintenance of the school housing.

This transfer of budget, does not take away the fact that the majority of primary school housing needs to be replaced or renovated. By transferring the money, the total budget for primary school housing, received by the municipalities, declines. This makes it difficult for municipalities to invest in renovation of school housing, or new school housing. Investments that are necessary within a short period of time, if they want to make sure to educate young students in a safe and healthy environment, an environment that influence the performance of these young students.

A solution that, theoretically, takes care of this problem is a Public Private Partnership (PPP). This form of cooperation between the public and private sector has multiple models: for example a model in which the client has the responsibility for the (re)design of a school or integrated contract models in which the role of the client is contracted for the whole life cycle of the building; and more design freedom is given to the contractors of the project. Also, private investors can finance those projects; and finally, those contracts tend to be negotiated for longer terms. A model in which the project is privately financed, can be a DBFM(O) contract. DBFM(O) abbreviation for Designing, Building, Financing, Maintaining and possibly Operating. It is a PPP model which could possibly applied to school housing. This extended form of an integrated contract takes away the investment problem, and the life-cycle approach in this scheme needs to assure sufficient quality of school housing is met during the whole life-cycle of the building.

A lot of guides on how to organize a PPP project are available, but all of these guidelines lack a structure on governance in PPPs. Therefore this research investigates the role of municipalities in the application of DBFM(O) schemes in the realization of high quality primary school housing. The research question is:

What governance structure is necessary for Dutch municipalities to be able to use Public Private Partnerships in the realization of high quality primary school housing?

The research objective is to explore the governance structure of municipalities, necessary to use PPPs in the realization of primary school housing ensuring they provide high quality primary school housing.

To reach that objective the research has been divided into three phases. Phase one is the literature study (see below), on basis of which an analytical framework is established. Phase two identifies obstacles in the use of DBFM(O) schemes in the realization of primary school housing, obstacles that can be influenced by the governance structure of a municipality. The identification of the obstacles was done by interviewing experts in the field, experts that also provided possible solutions to overcome the obstacles. Finally, in phase three through an analysis of the data the research question is answered and recommendations to the municipalities are given.

Literature study

To support the choice of using DBFM(O) schemes in solving the issues regarding primary school housing, the literature study started by doing research on PPPs and DBFM(O) in particular. PPPs are a long-term partnership in which the government and the private sector, while maintaining their own identity and responsibility, enter into an integrated contract to procure a service, or a bundle of education services, in exchange for regular payments based on clear and optimal task and risk allocation. In the Netherlands PPPs are most used in the infrastructure sector and the DBFM(O) scheme as we know it right now is only been used since the early nineties. So far, DBFM(O) has only been used in two projects that involve school housing, which unveils that, although stimulated by the government, the concept has not been used much in this sector. Theoretically, this is difficult to understand, because PPPs bring along some potential added value for the public and private parties like budgetary benefits, more value for money and some additional benefits. Still, the most used form of procurement in the Netherlands is traditional procurement. PPPs in general require a longer preparation phase, have higher transaction costs, but a shorter construction period. Also, most of the risks are transferred to the private party, which is assumed to deal with those more efficient.

It is for the reasons described above, that PPPs are extensively used in the realization of school housing in the neighbouring countries of the Netherlands. The United Kingdom, France, Belgium (Flanders) and France all use the schemes, but this schemes are applied in different educational systems. Were in the Netherlands, the care for primary school housing is decentralized to municipality and the school board, this responsibility in our neighbouring countries still lays with more centralized authorities. For example in the UK, local authorities own all public schools in a certain area, employ the staff active in the schools, which makes them fully responsible for the school housing. On top of that, students in the UK and France have to participate in schools that are nearest to their home. In the Netherlands, parents can choose where they want to place their children to follow education. These are already major differences compared to the Dutch educational system.

As stated above, in the Netherlands the care for primary school housing is the responsibility of the municipality. A choice can be made to use DBFM(O) in taking care of this responsibility. To be able to use this integrated contract form, municipalities have to create an environment in which DBFM(O) can be used. They can create this environment using different facets of governance: legal governance, democratic governance and corporate governance. Governance determines who has power, who makes decisions, how other parties make their voice heard and how account is rendered. Legal governance has implications for the allocation of responsibilities and roles between the parties towards the PPP, the PPP entity itself, as well as the government and citizens. Democratic governance issues the empirical and normative question of what is, and what ought to be, the level and type of constitutional oversight of PPPs. Corporate governance concerns itself with making sure the organization is managed in a manner that will not place the future of the organization and investors funds at unnecessary risk. It can be generally understood to encompass how an organisation is managed, its corporate and other structures, its policies, its culture and strategies, as well as the ways that it handles its various stakeholders.

The governance of a PPP, can best be understood, using the agency theory by focussing on the relationship between public and private parties. Information asymmetry, high transaction costs and

strategic behaviour can all be responsible for not establishing the added value DBFM(O) has compared to traditional schemes. Policies, law and regulation, capacity building, the right allocation of risks and Incentives and monitoring systems are all necessary to guarantee this added value.

Results

In order to create the necessary PPP environment using municipal governance it is best to know the obstacles that currently disable the application of DBFM(O) in the realization of primary school housing and then see how these obstacles can be overcome by municipal governance. In total thirteen obstacles in the use of DBFM(O) to realize high quality school housing, were discovered by doing interviews with experts. Experts that have experience in the use of PPPs in the realization of school housing or have thought of using it.

#	Obstacle	Count (N=12)	Category
1	<i>The current policies of municipalities do not have a long-term character and do often not reach beyond the political horizon of four years</i>	8	Policy
2	<i>Municipalities lack a clear view on what public real estate, including primary school housing, they possess</i>	10	Policy
3	<i>No shared vision between municipalities and school boards on education</i>	8	Policy
4	<i>The current law on primary education does not provide one clear client, a client that is responsible for all aspects of primary school housing and also receives all funding to take care of those responsibilities</i>	11	Legislation and Regulation
5	<i>The current law on primary education is very dynamic and therefore does not offer the certainty that private investors require</i>	9	Legislation and Regulation
6	<i>The current law on primary education makes it difficult to establish shared usage of primary school housing</i>	4	Legislation and Regulation
7	<i>The current use of land-use plans by municipalities does not provide in the flexibility to change school housing to other functions than education</i>	4	Legislation and Regulation
8	<i>The social return that municipalities put in a tender makes it difficult for small and medium enterprises to participate in DBFM tender</i>	3	Legislation and Regulation
9	<i>The public sector in general and municipalities and school boards particularly do lack the skills necessary to successfully use PPPs in the realization of primary school housing</i>	10	Capacity Building
10	<i>The current existing PPP Units, and PPSsupport in particular, do not play the active role they need to</i>	5	Capacity Building
11	<i>There are insufficient standards available, standards that should make the use and control of PPPs in the realization of primary school housing easier for municipalities</i>	5	Capacity Building
12	<i>Within the current environment of school housing, there is a high risk of vacancy, a risk that the private sector is not going to bear</i>	9	Risk
13	<i>Both public and private parties tend to make agreements on all risks they can think off, and by doing that do not have the necessary flexible attitude a DBFM contract requires</i>	4	Risk

Table I: Obstacles mentioned by respondents

To overcome these obstacles, for each category, a municipal challenge was created:

- The challenge in terms of policy is described as:
PPP process calls for consistent policies that establish clear goals and principles, identifies projects, sets reasonable targets along with the method of achieving them, using a long term vision that supports a PPP approach;
- The challenge in terms of legislation and regulation is described as:
Legal processes, involving primary school housing, are extremely complex and neglect to supply sufficient security and incentives to investors in PPP schemes. Municipalities will need to create an environment, attractive for investors, within the boundaries of the law;
- The challenge in terms of capacity building is described as:
PPPs involve complex structures that require additional skills, which are barely found in the public sector. The public sector needs to think about what skills are required to develop PPPs and where those skills should be placed;

- The challenge in terms of risk is described as:
The Agency Theory suggest that risks should be borne by the party that is best able to. Risks can be transferred to the private party, but municipalities should accept their share and help to mitigate the risks transferred to the private party in mutual support.

Conclusion and recommendations

The municipal governance structure, necessary to enable the application of DBFM(O) in the realization of primary school housing, should be established by achieving the above described challenges.

The challenges do require a change in culture, leaving behind the traditional way of working within municipalities, or at least the way it treats primary school housing. This change of culture needs to be supported by a long term policy that carries full support within the municipality. Municipalities have to create visions and objectives together with school boards, school boards with whom they also have to establish public agreements within the boundaries of the legal framework, a legal framework that causes obstacles. New skills are needed, skills for which new people have to be employed or trained in a time in which municipalities have to reorganize and are not able to employ new people. A solution to the current problems in primary school housing, has been provided, but one could ask himself if this solution comes at the right time.

This research concludes that it is better for municipalities not to use DBFM(O) right now, because the step from the traditional way of working, to an integrated way of working, is a step too big to take for municipalities at this moment. What this research recommends is to use the way of thinking that hides behind DBFM(O), the philosophy. To be more clear about this way of thinking, it is all about arranging the front, before thinking about the back.

- Municipalities should start with creating a long term vision, together with school boards, on education and primary school housing;
- Map out their public real estate to see if it is fit to execute this vision;
- Secure a budget to support this long-term vision, i.e. make sure that the budget that is meant to spent on primary school housing, is spend on primary school housing. Not only in the present, but also the years to come;
- Settle all these matters in a clear, long -term, Integrated Housing Plan.

If they do so, municipality and school boards, exactly know what the situation on primary school housing is, to what situation they want to go, and what budget is available to do so. If this 'front' is in order, they can decide on the 'back'. This can be DBFM(O), other forms of PPPs, or a total different solution.

Table of Content

Preface	v
Summary	vii
PART I	1
Introduction	2
1.1. Background	2
1.1.1. Public Private Partnerships	4
1.2. Problem Description	4
1.3. Research Objective	5
1.4. Research Boundary	5
1.5. Research Questions	7
1.6. Research Methodology	7
1.7. Research Framework	8
PART II	9
Public Private Partnerships	10
2.1. Defining PPP	10
2.2. The History of PPP in the Netherlands	12
2.3. Forms of PPPs	13
2.4. The DBFM(O) Lifecycle	14
2.5. The Potential Added Value	16
2.5.1. Public Benefits	16
2.5.2. Private Benefits	19
2.6. Actors	20
2.7. Chapter Conclusion	23
Education in the Netherlands	25
3.1. General Description	25
3.2. Process of Decentralization	25
3.3. Differences with neighbouring countries	27
3.4. Chapter Conclusion	28
Governance	29
4.1. Defining Governance	29
4.2. Facets of PPP Governance	30
4.3. Chapter Conclusion	32
Agency Theory	34
5.1. The Agency Theory	34
5.2. Incentives and Performance Monitoring	37
5.2.1. Monitoring System	38
5.2.2. Incentives	39
5.3. Analytical Framework	39
5.4. Chapter Conclusion	42
PART III	44
Obstacles in the current Environment	45
6.1. Interview Setup	46
6.2. Policy	48
6.2.1. Public Sector Champion	50
6.2.2. Integrated Housing Plan (IHP)	51
6.3. Legislation and Regulation	57
6.3.1. Law on Primary Education	58
6.3.2. Public-Public Partnerships	61
6.3.3. Other Limitations within the Legal Framework	63

6.4.	Capacity Building	65
6.4.1.	PPP Unit	66
6.4.2.	Local Unit	70
6.4.3.	Standardization	71
6.5.	Risks	74
6.5.1.	Common Risks	74
6.5.2.	Flexibility in Contracts	76
6.5.3.	Guarantees	77
6.6.	One Step at a Time	77
6.7.	Chapter Conclusion	78
PART IV		79
Conclusions and Recommendations		80
7.1.	Conclusions.....	80
7.2.	Recommendations	83
Discussion and Recommendations on Further Research		85
8.1.	Discussion on the Research Methodology and Results.....	85
8.1.1.	The Research Method's Strengths and Weaknesses	85
8.1.2.	Discussion on Results	86
8.2.	Recommendations on Further Research.....	87
References		89
Appendices		95
A.	Justification of the literature study	96
B.	Interview protocol (Dutch)	97
C.	Conducted interviews (Dutch).....	99
D.	Population Development in The Netherlands	148
E.	Types of PPP	149
F.	Overview of educational PPP Projects in the Netherlands	151
G.	Establishing the right policy	152

List of Tables

Table 1: Major difference between traditional and PPP procurement.....	15
Table 2: Obstacles mentioned by respondents.....	47
Table 3: Competitive Dialogue in The Netherlands (United Nations, 2008)	68
Table 4: Overview of educational PPP projects in the Netherlands (PPS Netwerk Nederland, 2014)	151

List of Figures

Fig. 1: Cash flow to primary school housing, before 2015 (own ill.)	3
Fig. 2: Types of an applied research (Verschuren & Doorewaard, 2005)	5
Fig. 3: The role of governance (Braganza & Lambert, 2000).....	6
Fig. 4: Plan of activities (own ill.)	8
Fig. 5: Overview of building organization (own ill.)	13
Fig. 6: Schedule run time (Kenniscentrum PPS, 2008)	14
Fig. 7: Project organization (own. ill based on (Kenniscentrum PPS, 2008; Yescombe, 2011))	21
Fig. 8: Timeline of the Responsibility for Primary School Housing (own ill.).....	25
Fig. 9: Agency Theory Model (own ill.)	35
Fig. 10: Key components of affecting service delivery (Robinson & Scott, 2009).....	38
Fig. 11: Analytical Framework (own ill.)	42
Fig. 12: The PPP environment in which the governance structure acts.....	45
Fig. 13: IHP Eindhoven (VO) (Municipality of Eindhoven, 2013)	52

Fig. 14: Public real-estate (Bouwstenen voor Sociaal, 2013)	54
Fig. 15: Flows of funding streams and responsibilities (own ill.)	58
Fig. 16: Direction money (own ill.)	61
Fig. 17: Overview of building organization (own ill.)	149
Fig. 18: Establishing right policy (based on (Bouwstenen voor Sociaal, 2013))	152

PART I

This part starts by giving a general description of the educational system in the Netherlands and the current situation of the accompanying primary school housing. The problem description will be described next. This part concludes with the research objective, research boundary, research questions and finally the research methodology and framework.

1

Introduction

1.1. Background

Most schools in the Netherlands are semi-public, usually managed by a foundation. Municipal authorities are the competent local authority for schools in their area. All schools are governed by a legally recognized authority (school board). The school board is responsible for implementing legislation and regulations in schools. It is required that primary schools, receiving public funds, must be non-profit. A small fund for operating expenses, that the school may allocate at its discretion among activities such as maintenance, cleaning, heating, libraries and teaching aids, is provided by the municipality. The sum is determined separately by each municipality, which must give all public and private schools the same per capita amount. Money follows students and each school receives for each student enrolled a sum equivalent to the per capita cost of public schooling (Patrinos, 2011).

Municipalities are responsible for the accommodation of primary schools, secondary schools and special education. To finance this, they receive an annual contribution from the municipal trust. The Working Conditions Act (Arbowet) sets requirements for school housing to make sure there is a responsible design of the school. It states rules on the school grounds, safety, handling of hazardous materials and the indoor climate. The National Building Decree provides general rules for the construction and renovation of a school building. Schools also have to deal with the requirements of the Usage Decree (Gebruiksbesluit) and the building code of the municipality in which they are situated (Rijksoverheid, 2013b). The Municipality will always have this responsibility for the accommodation of primary school housing, but some things will change in 2015.

In the recent years, headlines like “Municipalities can expect a billion cut in their budget” (ANP, 2013), “School housing in very bad shape!” (Telegraaf, 2013) and “Money intended for school maintenance is not used or used otherwise” (AD, 2013) popped up in newspapers and on websites since the start of the financial crisis. The increasing pressure on financial resources makes it difficult for municipalities to realize the necessary improvement or replacement of school housing. The current exploitation presses the available budget and leaves little room for optimization of the school housing. The existing housing is often out-dated while the requirements for school housing become stricter, in case of ventilation, amount of light, etc. The government reduces the budget for investments, while it is necessary that the school housing is being renovated, replaced and of course financed. It is therefore not surprising that the number of projects, concerning primary school housing, have declined dramatically (Dyade, 2013).

“Schools being in bad shape!” What does this mean? There are billions of euros needed for deferred maintenance of school buildings. The most urgent improvements are improvements to climate systems, doors, windows and insulation. This is evidence from the research report by Oberon (2013) about the quality of educational accommodation. As many as seventy percent of the 1,100 questioned school head masters who participated in the study, believe that their school should be adjusted. Although this is an opinion of a non-objective party, it gives an indication of the situation.

The report also calculates that an estimated €6.9 billion is needed for adjustments. For primary school housing this translates to almost half a million euros per school. Another report reinforces the problems with primary school housing. The Netherlands counts approximately 10,000 schools, of which 8,000 for primary education. Each year, 80 schools are built. That includes both replacement and the building of new schools. It can be roughly said that a school, with the current pace of construction and maintenance, should be able to last for 100 years. This is because on average 80 new primary schools are built each year. Roughly said this means that each school should last for $8.000/80 = 100$ years. This is 60 years on top of the intended 40 years. School buildings in primary education do now have an average age of 38 years and the quality and functional suitability of these buildings are under pressure (Elp & Zuidema, 2013).

The cash flow intended for the maintenance and new housing is shown in Fig. 1. Right now, municipalities receive €870 million to spend on outside maintenance, renovation of primary school housing and new housing. Municipalities have not used the aforementioned budget on primary school housing and because of that the central government have decided to transfer a part of the budget directly to the school boards itself. In 2015, approximately 30% of the aforementioned budget, which is now received by the municipality is transferred to the school boards¹. This 30% equals €253 million, and by transferring this money to the school boards, school boards will become responsible of the outside maintenance of the school housing. The decentralisation is settled in paragraph five of the coalition agreement of 2012 (VVD & PvdA, 2012).

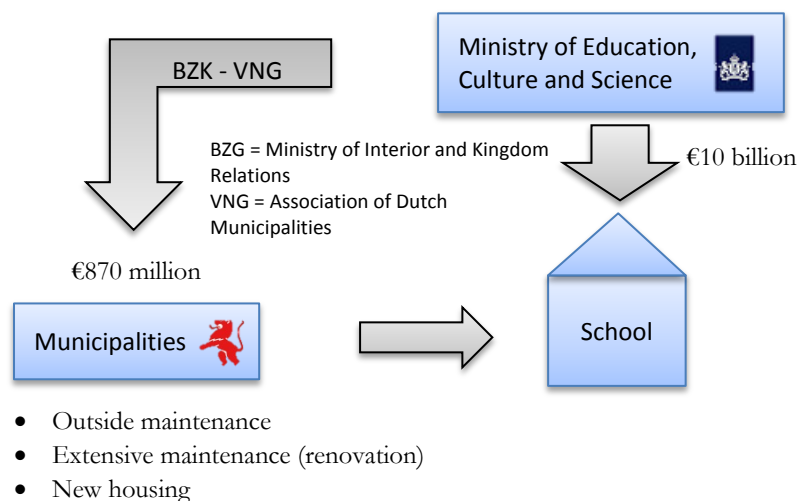


Fig. 1: Cash flow to primary school housing, before 2015 (own ill.)

Municipalities will stay responsible for the realization of new school housing and extensive maintenance of the school housing. Their budget, which first contained money for outside maintenance, extensive maintenance and money for new housing, has now declined. First, the budget received for outside maintenance could also be used to do investments in new housing. In other words, it was not mandatory to use the budget as intended. With the transfer of the budget to the school board there is less room for investments in new housing and large scale renovation, investments that are very much necessary to improve the quality of primary school housing. According to Dekker (2013) it is also not possible that a school board helps in financing a new school using their increased budget. It is written in law that the €253 million can only be used for activities that are the responsibility of the school board. Since major renovation and new housing are not the responsibility of the school board, the budget cannot be used for those activities.

¹ The board of the schools can choose to take on this responsibility. They can also agree with the municipality to leave the budget, and the accompanying responsibilities, with the municipality.

The municipality of Vlaardingen also realizes that the cutback in budget asks for a new strategy. PPP might be an option to use in this strategy and recently encouraged by the Dutch knowledge centre on PPPs (PPS Netwerk Nederland, 2013). A lot of guides on how to organize a PPP project are available (EPEC, 2011; European Commission, 2004; IMF, 2004; Kenniscentrum PPS, 2008). But all of these guidelines lack a structure on governance in PPPs. PPPs are complex by nature and require new types of skills and new enabling organizations. For PPPs to work well, they require well-functioning organizations, efficient and transparent procedures and accountable and competent public and private sectors, i.e. “a good governance structure” (Bloomfield, 2006; Hodge & Greve, 2007).

1.1.1. Public Private Partnerships

As said above, the use of PPPs in the realization of primary school housing is encouraged by the Dutch knowledge centre on PPPs (2013). PPPs are an integrated form of project realization in which the public and private sector, using a common goal, enter into a long-term relationship. The input of knowledge and expertise, the allocation of risks and financial security are the main values in this relationship. In case of primary school housing this means that all parts of the lifecycle: Design, Build, Finance, Maintain and possibly Operate are situated in one integrated contract. All these aspects of the lifecycle will be combined and put out to tender as a whole, using a DBFM(O)-contract (Kenniscentrum PPS, 2008). A consortium, a temporary association of private parties that together participate in a common activity, can respond to this tender. PPPs are thus a new way of investing money intended for new housing or renovation.

Municipalities will take on the director’s role in this process because, unless the decentralization, they will stay responsible for the providence of primary school housing. This means that they need to take on the initiative of involving the private sector to help them take care of this responsibility. Of course, this is easier said than done. PPPs are complex by nature (Bloomfield, 2006; Hodge & Greve, 2007) and for them to be able to take care of primary school housing, using PPPs, the “public house” should be in order. This will require a good governance structure.

1.2. Problem Description

Municipalities are responsible for primary school housing. The problem that municipalities in the Netherlands experience is: the quality of school housing needs to improve, while the budget to invest in school housing goes down.

PPP might be a possible solution to this problem (Kenniscentrum PPS, 2006; Patrinos & Sosale, 2007; Tilak, 2010). In addition to what has been written in 1.1.1, PPP in education covers a number of types of commercial partnerships involving the private and public sectors whereby a private contractor supplies the facility and takes on its long-term operation, typically 25-35 years, using the specification determined by the public agency. PPP projects involve buying asset-related services from the private sector to facilitate education. Such assets will incorporate school buildings, equipment associated with specific services like information technology (IT) and heating systems. The contractor provides, operates and maintains the assets, sometimes generating an extra income from them in addition to the annual fee paid by the public sector. In exchange, the public sector pays a two part annual fee: a rental or availability fee for the utilisation of the buildings and equipment, as well as a facilities management fee for services like cleaning, IT and audio- visual, throughout the contract. This contrasts with a traditional initial onetime payment and subsequent expenditure on an ad hoc basis for maintenance and refurbishment, under conventional procurement by the municipality (Edwards & Shaoul, 2003).

Offering a solution to the problem is just one side of the medal. The other side of the medal covers the task of the municipalities to be able to control this solution. Even though the choice for adequate governance structures is known as probably the most important difficulty of PPP initiatives (Johnston

& Gudergan, 2007; Torres & Pina, 2001; Warner & Hefetz, 2008), few papers have thoroughly studied the governance choices produced in PPPs.

1.3. Research Objective

Within the project framework an adequate objective needs to be formulated. An adequate objective is an objective that is useful, feasible within the period of research, unambiguous and informative. The objective of this research is formulated as:

“The objective of this research is to explore the governance structure of municipalities, necessary to use PPPs in the realization of primary school housing and by doing that ensure their duty of providing high quality primary school housing”

It is efficient to go through a fixed set of steps in an applied research. There are five phases or steps in the process of problem solving that need to be distinguished. Those phases are given in Fig. 2.

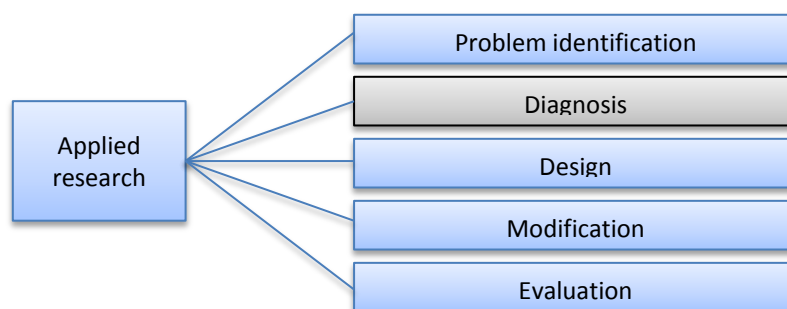


Fig. 2: Types of an applied research (Verschuren & Doorewaard, 2005)

This research can be described as a diagnosis-type research: the problem definition is known by further exploration of the project framework on “face value”. It is important to gain insight in the situation. To get this insight an exploratory research is done. The research wants to provide details where a small amount of information exists. Exploratory research often relies on secondary research such as reviewing available literature and data, or qualitative approaches through in-depth interviews, focus groups, projective methods, case studies or pilot studies. This research will reach somewhere between the diagnoses and the design steps of an applied research. It will mostly take part in the diagnoses phase, but it will do an attempt to make a design by providing recommendations.

Finally, it can be said that this section provided an adequate objective; the usefulness of the research follows directly from the objective and the research can be realized within the time period of six months. It is an unambiguous research because it is clear what the yield will be. The research is informative because in general it is indicated which knowledge is useful and necessary to achieve the objective.

1.4. Research Boundary

The theoretical approach, which is chosen to reach the objective is mostly based on (process) governance. Governance covers the quality of institutions and their effectiveness in translating policy into successful implementation. Institutions are in general understood to be the bodies setting formal rules (property rights, rule of law etc.) while taking into account informal constraints (beliefs, traditions and social norms) that shape human interactions (Paim, Caulliraux, & Cardoso, 2008). Implementation here consists of the process management within a PPP. According to de Bruijn, ten Heuvelhof, in 't Veld, and Prins (2002) a process should be organized to accomplish a successful project. Mostly, a project team begins with a joint view and result of the process but in the end of the process not much of this result is accomplished. The result then is very different from the

expected outcome or there is no solution at all as a result of the process. Several explanations can be given. A first explanation is that the one, who designs the process and likes to complete it, operates in a network that has a lot of actors. The initiating actor depends on other actors and cannot unilaterally impose his will. The other players in the network can change the scope, hinder the progress and block decisions. A second explanation is that the problems are so complex that no single solution exists. This means that the person, who wants to go in a certain direction with a certain goal, lacks substantive arguments to convince the other parties. These parties have different definitions of the problems and solutions and have developed their own substantive arguments. A third explanation is that many PPPs are set up on a project approach: problem definition, clear goals and tight schedules. This project approach has a restricted meaning in a network. This is because the parties involved in a network do not simply accept the problem definition, goals and plans of the initiator.

A process approach means that:

- The involved parties need to agree on the way the process to a solution is organized;
- The focus in these agreements shifts from the content of the change to the way this change will be accomplished;
- These process agreements need to offer enough room for each party to serve their own interest.

A governance structure is necessary to organize this process approach. Governance can therefore be placed in-between the strategy that the municipality has and the process management which covers the execution of the PPP project (See Fig. 3).

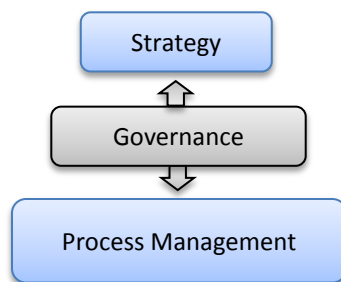


Fig. 3: The role of governance (Braganza & Lambert, 2000)

The tasks within governance can be represented as the design, monitoring, control and correction of processes, and the promotion of process-related learning in organizations (Paim et al., 2008). The role of governance, meanwhile, is to guide process management, i.e., to fill the gap between strategy and execution, to help align the two and consequently to increase productivity and generate value (Braganza & Lambert, 2000). This research focusses strictly on the gap between the strategy and execution and not on the execution of PPPs itself. The execution of PPPs is already extensively discussed in literature (EPEC, 2011; European Commission, 2004; IMF, 2004; Kenniscentrum PPS, 2008) and will only be discussed if limitations in this execution do concern the governance of PPPs.

Another research boundary that needs to be made clear is the type of PPP that is referred to in this research. There are a lot of different types of PPPs, which of some are described in appendix E. This research strictly focusses on the DBFM(O) variant of PPPs. This contract form is the most extensive form of a PPP and covers all aspects of the building's life-cycle: Design, Build, Finance, Maintain and possibly operate. This type of PPP is also advised by the Dutch Knowledge centre on PPPs (2013) because it covers the whole life-cycle and therefore can offer school housing that meets requirements throughout the whole contract. Section **Error! Reference source not found.** will elaborate on the choice of DBFM(O).

1.5. Research Questions

This section will elaborate on the research question, the central questions and the corresponding sub questions. First of all, one should ask which knowledge is necessary to achieve the research objective. This will lead to the formulation of the central questions (I, II, III, IV). Next, one should ask himself which knowledge is necessary to answer the central questions. This will lead to the formulation of sub questions (a, b, c) for each central question.

The research question of this research will be:

“What governance structure is necessary for Dutch municipalities to be able to use Public Private Partnerships in the realization of high quality primary school housing?”

To answer the research question, central questions and sub questions need to be formulated.

- I. *Why should PPPs, and DBFM(O) particularly, be used in the realization of high quality school housing?*
 - a. *What are PPPs?*
 - b. *What benefits do PPPs have compared to traditional procurement?*
 - c. *Which actors are involved in the PPP process*
- II. *What is meant by governance in PPPs?*
 - a. *Which facets of governance do cover the use of PPPs in the realization of high quality primary school housing?*
 - b. *Which theory can be used to understand good governance in PPPs?*
- III. *How is primary school housing currently organized in the Netherlands?*
 - a. *Who has the responsibility for primary school housing in the Netherlands?*
 - b. *How does this differ from other countries where PPPs are used to realize school housing?*
- IV. *What are the deficiencies and limitations of the current governance structure in the Netherlands in the use of DBFM(O) to realize high quality school housing?*
 - a. *How are PPPs applied in practical school housing projects in the Netherlands?*
 - b. *What obstacles need to be overcome for the municipalities to be able to govern the realization of Primary school housing using PPPs?*

1.6. Research Methodology

The research will consist of four parts in which part one is covered in this chapter. All of the other parts are described below.

Part two will cover the theory study. The main content of this thesis is to analyse PPP application in the realization of Dutch primary school housing. The first step in doing this is to understand the theories behind PPPs. Also important is to know how primary education and the care for its school housing are organized in the Netherlands. The last part of the theory study consists of analysing the governance of PPPs. The agency theory will be used to understand what standards good governance should meet, in order to achieve the full benefits of a DBFM(O). The aspects of the agency theory that can be seen in the governance of PPPs will be used to provide an analytical framework necessary to continue the qualitative approach of the research.

Part three of the research is basically an expansion of part two. Experts in the field will be interviewed to identify important obstacles in the use of PPPs in the realization of primary school housing, that can be overcome by municipal governance. With the knowledge of these experts, theories can be substantiated and linked to the practice. By doing this, an environment can be described that enables the use of PPPs in education, but also keeps control of the environment. Part two also consists of practical examples. It is important to know the theories behind the governance of a PPP project in education, but it is equally important to experience it in practice. To do so,

interviews with the important parties in the PPP process will be held. It is important to substantiate these interviews with practical examples, not only because of the experience but also because the literature on governance in PPPs is still largely undeveloped (Bloomfield, 2006; Hodge & Greve, 2007). This method allows the research to take into account the complexity of interactions and to add a different source of evidence.

Part four consists of a summary of the conclusions and recommendations of the research. It also provides a reflection on the theory and research methodology and at last it states additional research that can be done.

1.7. Research Framework

First a plan of activities is given in Fig. 4. In this schedule a difference is made between the research trajectory and the writing trajectory. The research trajectory consists of all activities that are necessary to collect, process and order the research material. The writing trajectory consists of studying the research material to be able to answer the sub questions of the research question. The plan of activities is based on the research methodology as described in section 1.6.

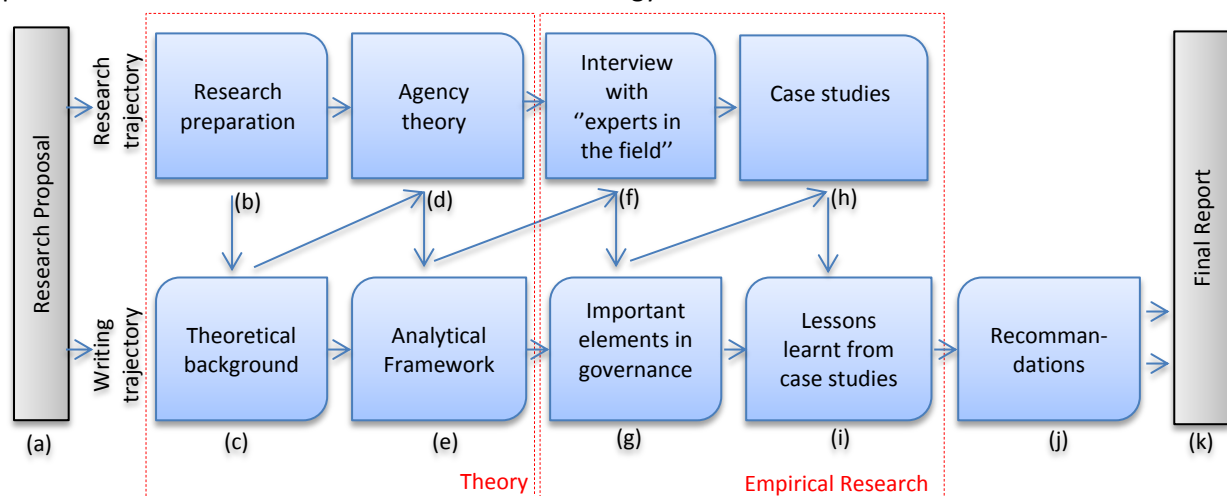


Fig. 4: Plan of activities (own ill.)

Part I of the thesis is covered by chapter one, which is based on the research proposal. Part II of the thesis will discuss the theory that is necessary to do the research. Part (b) to (e) of the plan of activities scheme, will discuss that theory and translate it into an analytical framework. Part III of the thesis is covered by part (f) to (i) of the plan of activities and consists of the empirical research. The final part of the thesis exists of the conclusion and recommendations. This is covered by part (j) of the plan of activities scheme.

PART II

Part two consists of the theoretical background. Chapter two will elaborate on the fundamental aspects of PPP theory in terms of definition, its history in the Netherlands, DBFM(O), the lifecycle, the potential added value and the different actors within the partnership. Chapter three will explain the educational system in the Netherlands by describing who is responsible for the realization of primary school housing and how this differs from the neighbouring countries of the Netherlands. Chapter four will explain governance and specifically governance within PPPs. The final chapter of Part two, chapter five, describes the agency theory including transaction costs and strategic behaviour, and the monitoring and incentives. An analytical framework is also created in this chapter, in order to do empirical research.

2

Public Private Partnerships

This chapter is the first chapter that is part of the literature study. The justification of the literature study is described in Appendix A. This chapter explains Public Private Partnerships more in detail using literature study. First definitions of PPPs will be given and after that a short description of the history of PPPs in the Netherlands. A Description of DBFM(O) and after that the differences between a PPP and the traditional procurement, the potential benefits of PPP and the involved actors within a PPP are given. This literature study is done to underpin why DBFM(O) is seen as the solution to solve the problems surrounding primary school housing.

2.1. Defining PPP

Public Private Partnerships (PPP) encompasses certain 'collaboration' between the 'government' and the 'private sector'. It is useful to shortly describe the three components.

The government includes any public administrative organization, as far as they are directly controlled by a representative elected body. The central government, territorial and functional decentralized public authorities can in one way or another legitimate exercise power over other organizations and citizens. When doing investments, it is the duty of the government to meet the social needs of society and to contribute to the overall economic and social developments. *The private sector* includes all entities that are not owned entirely by the government. *Collaboration* may involve any form such as a joint venture or only a factual partnership, whether or not based on existing dependencies between organizations (Baakman & van Mierlo, 1991).

The Dutch government defines PPP on her website as (Rijksoverheid, 2013a):

*"A long-term partnership in which the government and the private sector, while maintaining their own identity and responsibility, jointly realize a project based on clear and optimal task and risk allocation."*²

While defining PPPs it is important to balance whether the concept is not described too broad or too narrow. There is a certain 'generality' needed because PPPs cannot be summarized in a specific and strict legal schedule. As a result, the PPP concept remains susceptible for evolution in possibly new forms of cooperation between the government and the private sector.

While studying the PPP literature on a European and global level some things were worth mentioning. PPP is not defined 'absolutely' but more 'demarcated' based on some typical characteristics: cooperation, public authorities and private authorities. The European Commission

² Translated from Dutch: "PPS is een langdurig samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere en optimale taak- en risicoverdeling."

(2004, p. 3) states in her Green Paper that *"PPP cannot be defined on a municipal level"*, but after that she defines PPPs as:

"In general, the term PPP refers to forms of cooperation between public authorities and the world of business which aim to ensure the funding, construction, renovation, management or maintenance of an infrastructure or the provision of a service."

This is a broad description as well. Although it is a correct description, it leaves too many possibilities open. The European Commission refers to the collaboration between public and private authorities, having a mutual goal. It does not specify on which assets and services PPPs are aimed and the reason for entering in such a partnership. This makes it difficult to use in scientific research and offer a regulatory framework. This definition does also create some confusion because it is not made clear if the description includes private or public money for example.

A more clear en specific definition of PPP is formulated by the International Monetary Fund (IMF, 2004, p. 4):

"Public-private partnerships refer to arrangements where the private sector supplies infrastructure assets and services that traditionally have been provided by the government. PPPs are involved in a wide range of social and economic infrastructure projects, but they are mainly used to build and operate hospitals, schools, prisons, roads, bridges and tunnels, light rail networks, air traffic control systems, and water and sanitation plants. PPPs can be attractive to both the government and the private sector. For the government, private financing can support increased infrastructure investment without immediately adding to government borrowing and debt, and can be a source of government revenue. At the same time, better management in the private sector, and its capacity to innovate, can lead to increased efficiency; this in turn should translate into a combination of better quality and lower cost services. For the private sector, PPPs present business opportunities in areas from which it was in many cases previously excluded."

Although the IMF definition of PPP, at first sight could pass as a definition of 'privatization', there is a clear difference between them as PPP does not include the transfer of ownership to the private party. From this definition, you can also notice that the expectations for PPP projects are high. However, the results, for example according to Reijniers (1994), are sometimes disappointing. The PPP definition of Knoester (1988, p. 100) is better suited to demonstrate that quite a few pitfalls in a PPP arrangement may emerge because of the addition of risk:

*"PPPs are aimed at establishing, maintaining, managing and operating facilities while having a joint risk acceptance regarding future income and expenses. There is a joint strive to reach commercial and social objectives."*³

Defining PPPs turns out to be quite challenging since it can take many forms. The definition of a PPP is kind of an "umbrella notion" covering a diverse selection of agreements between public institutions and the private sector, directed at operating public infrastructures or delivering public services. The formulation of one 'absolute' definition seems therefore impossible.

The literature on PPPs in education can help to narrow down the definition. Contracting models are the most common PPPs in education (LaRocque, 2006; Patrinos & Sosale, 2007). LaRocque (2006, p.1) says that: *"contracting involves a government agency entering into an*

³ Translated from Dutch: "PPS zijn gericht op het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van voorzieningen vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van de toekomstige baten en lasten, hierin strevend naar de gezamenlijke realisatie van commerciële en sociale doelstellingen."

agreement with a private provider to procure a service, or a bundle of education services, in exchange for regular payments". Patrinos, Osorio, and Guáqueta (2009, p. 9) definition from the World Bank is: *"the process whereby a government procures education or education-related services of a defined quantity and quality at an agreed price from a specific provider".*

By combining the given definitions and extracting the important elements, this research uses the following definition for PPPs:

"A long-term partnership in which the government and the private sector, while maintaining their own identity and responsibility, enter into an integrated contract to procure a service, or a bundle of education services, in exchange for regular payments based on clear and optimal task and risk allocation."

2.2. The History of PPP in the Netherlands

Collaboration between public and private parties is centuries old, long before the acronym PPP existed. It can be seen as a historical chameleon (Beauregard, 1998), because it is often used in different contexts and different goals or themes. It is important to shortly describe the evolution of PPPs and the use of the concept in order to understand the applicability right now.

The first example of a Public Private Partnership in the Netherlands is found in 1602. In 1602 The Dutch East India Company (Dutch: Verenigde Oost-Indische Compagnie, VOC) was founded. The city of Amsterdam participated for more than fifty percent in the risk bearing capital of the VOC. Together they were working towards prosperity for the city of Amsterdam (DG Rijkswaterstaat, 2012).

During the reconstruction of the Netherlands after the World War II there was a period of extensive collaboration between the government and private parties. They had mutual goals to renew the economic and social structure of the country, creating full employment and to educate employees so they were ready for the industry (Van der Boor, 1991).

Though, in the coalition agreement of the cabinet of Lubbers II (1986), PPP became a point on the agenda again and the government took the initiative to start a few projects using PPP as integrated form of project realization. After this some changes were made in the spatial policy (1991). These changes stressed the use of PPP. In 1998, a PPP knowledge centre was founded as part of the Ministry of Finance. This centre had the task to gain experience and knowledge on PPPs and to share this with parties who were willing to use the concept. They supervised projects using PPPs and gave advice on how to do it.

The government also believed that PPPs could be a solution in the realization of school housing. For a period of ten years the government subsidized the building of school housing through PPPs. In 2008, a PPP service centre with a specific focus on school housing was founded. But in 2011 Minister de Jager of the Ministry of Finance stopped subsidizing the PPP concept in school housing and the service centre was disestablished. In a period of ten years only one school was realized using the concept of one integrated contract including the design, building, finance, maintenance and operation. The director of the service centre then, Loek Heijnders, thinks it was not a wise decision of the minister to stop the subsidy. According to Heijnders the problems relating to school housing will grow: the quality of school housing needs to improve, while the budget of municipalities to invest in school housing goes down. On top of that school boards and municipalities would like to be released of their duty to take care of the school housing (Profnews, 2011). Recently, with all the attention to the problematic condition of primary school housing (AD, 2013; Telegraaf, 2013), there has been called for PPPs again (PPS Netwerk Nederland, 2013).

Since 1602 a form of PPP was used, but a lot has changed since then. Right now DBFM(O) is used in the construction or renovation of new roads (A59 and N33), the infrastructure and operation of the HSL South, or the construction and operation of the water treatment plant Harness Polder in Delft. Not a lot educational projects did use PPP schemes, as shown in Appendix F.

2.3. Forms of PPPs

PPPs can be classified by the legal nature of private-sector involvement in the facility, using expressions such as D&B, D&C, DBFM and variants on these as shown in Fig. 5, mainly reflecting the point at which legal ownership of the facility is transferred from the Special Purpose Company (SPC) to the public authority, or, if the Special Purpose Company is never the legal owner of the facility, the nature of its legal interest, such as a property lease or merely a right to operate. Such distinctions are legal technicalities and do not affect the commercial and financial reality that PPP facilities are public-sector assets which cannot normally be sold off to the private sector (Yescombe, 2011).

It is more useful to classify PPPs based on the nature of the service and risk transfer inherent in the PPP contract. On this basis PPPs can be split into two main categories:

- *Usage based PPPs* are used in projects where the usage risks are transferred to the private sector. This form of PPP is mostly used in facilities such as roads, bridges and tunnels.
- *Availability based PPPs* are used in projects where the performance of the asset matters most. Often the project does not generate direct revenues and is difficult to predict or influence, the government wishes to retain direct rate setting authority and service quality is more important or applicable goal than revenue maximization.

The latter can be split into three main sub-categories: accommodation, equipment, systems or networks, and process plant.

Accommodation-based projects are those such as hospitals, schools and prisons, where payment is generally made for making a building available for use by the public authority (typically in the social infrastructure field). Accommodation-based projects mostly use the DBFM(O)-model. (Yescombe, 2011).

Shown in Fig. 5, there are a lot of integrated contract forms. The most recommended form of PPP in the realization of school housing is DBDM(O) (Kenniscentrum PPS, 2006). This form is recommended because it takes on the whole problem there is with primary school housing. It takes care of the financing and guarantees high quality school housing throughout the whole contract duration. Other forms of PPPs do only take care of parts of the problem. Therefore, only DBFM(O) will be described in detail in this section. The description of other forms of PPP can be found in Appendix E.

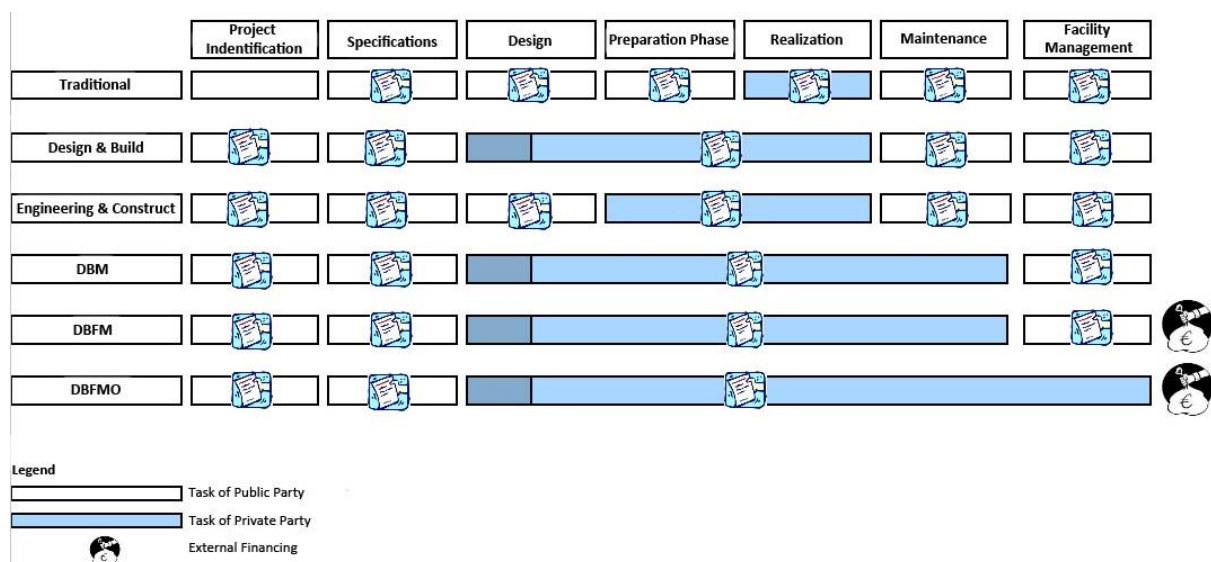


Fig. 5: Overview of building organization (own ill.)

Design, Build, Finance, Maintain and Operate (DBFM(O))

DBFM(O) contracts are the most extensive form of collaboration between the Dutch government and the private sector. This form of PPP is mostly used in the road construction sector, but is

recommended to use when intended for the realization of school housing (Kenniscentrum PPS, 2008). With the design-build-finance-maintain-operate approach, the responsibilities for designing, building, financing and possible operating are bundled together and transferred to private sector partners. There is a possibility to include the operation of a school, but because this addition to the DBFM scheme meddles in the core tasks of a school board, which is providing good quality education, this addition is likely to be excluded. This contract form has fundamental differences compared to other forms of PPP, and especially the degree to which financial responsibilities are actually transferred to the private sector. One commonality that cuts across all DBFM(O) projects is that they are either partly or wholly financed by debt leveraging revenue streams dedicated to the project. The projects are in general financed partially through equity ($\pm 10\%$) and partially through debt ($\pm 90\%$). The equity is supplied by the shareholders within the consortium, the debt is usually supplied by one or multiple banks or, for example, a pension fund. This means that the private party who is lending money has a certain responsibility towards the lender. Within a DBFM(O) a consortium is paid for the service throughout the total life cycle of the project. The lender wants revenue on her investment and will make sure that revenues will be made by the consortium, else she will not invest. The revenues that the private party will make are retrieved through periodical payments. These are done or by parties that use the accommodation (schools) or (partly) by the public authority. In the Netherlands, this needs to be determined between the municipality and the school. When the client pays the consortium, normally, this is carried out with a mix of onetime payments along with a regular fee throughout the contracting period (EPEC, 2011).

This form of PPP offers all incentives for the private sector to produce a school that meets the quality standards throughout the whole economical lifespan of the school. It also takes care of the issues that the municipalities have with investing in school housing. This section only described a small proportion of the potential added value of DBFM(O)-contracts. A more extensive description is given in section 2.5.

2.4. The DBFM(O) Lifecycle

Fig. 6 illustrates the differences in process of a traditional scheme and a PPP scheme using a DMFM(O) contract. This section is based on the knowledge of the Kenniscentrum PPS (2008).

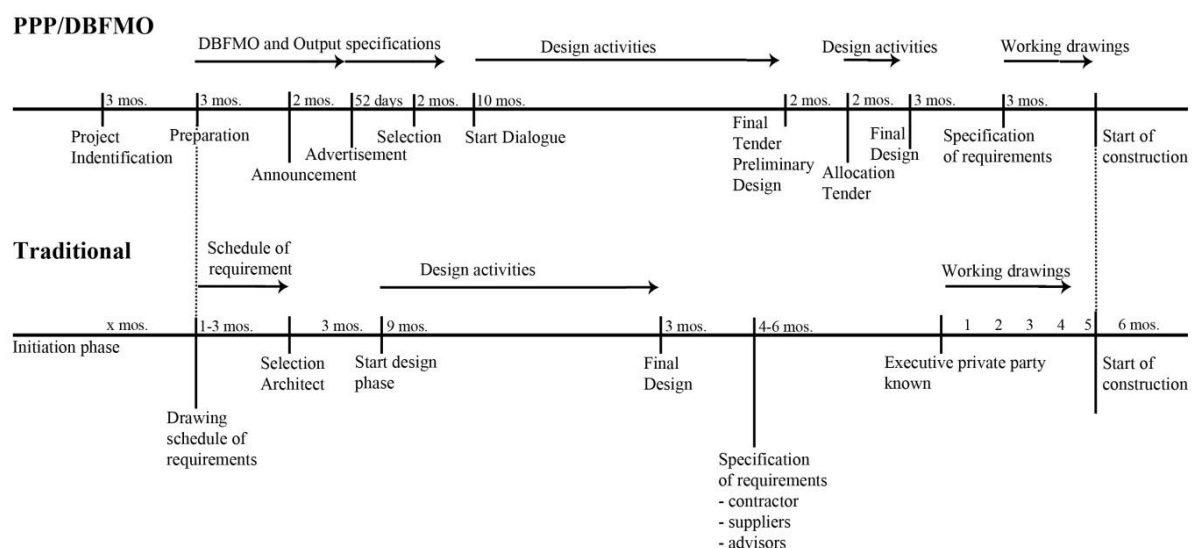


Fig. 6: Schedule run time (Kenniscentrum PPS, 2008)

Unlike a traditional implementation, project components of an integrated procurement should be analysed more thoroughly in the beginning of the process and possibly more thoroughly in totality. This is because DBFM(O), is seen as a special form of contracting which includes a more extensive and complex contract. This complexity makes it important for decision-makers to have insights in

the potential benefits and risks of the project, even before the tender. Moreover, the allocation of risks to the private party, risks that traditionally lie with the public authority, will make the DBFM(O) preparation more extensive. Traditionally, each phase and the accompanying risks and benefits will be assessed separately.

The project team needs to make a stakeholder analysis too besides just a project analysis. By doing this it will be clear which actors are involved and what interests they have. It could be a problem that there is no budget and time yet available to do this analysis. If PPP schemes are considered an option, time and money should be made available. The analysis part is very important to explore the possibility of a PPP scheme and can therefore not be ignored. It is of importance because using a PPP scheme, the process will take place in a complex environment, with more actors involved than in a traditional process.

The second phase starts when the decision is made to use a PPP scheme to realize the project. This decision can only be made if the public authority is prepared to make more resources available, in order to do a good project preparation, than in a traditional process. This again is because of the complexity. During the preparation all process phases must be seen as one because it will be tendered to the market as one. This makes it more complex and thus requires more resources (knowledge, money, etc.) to have a good process overview.

The tendering procedure is different than the traditional way and therefore a project team needs to have additional requirements. Traditionally, with new housing, separate assignments are given for an architect and architectural consultancy and after that the contractor. Only after the exploitation of the building a possible facility managers comes in play. Using a DBFMO scheme means the project scale for a consortium is much bigger because design, construction, facility and possible finance are integrated in one contract.

The tender itself will be different as well. Traditionally a tender will (probably) be done using a public or non-public tender for all assignments separately. A DBFM(O) procedure uses a European procedure of competitive dialogue. This means that a project team does not only formulate and evaluate a schedule of requirements, it also discusses all parts of the tender with the tenderers. The tender will be formulated differently than traditionally. Instead of a detailed specification of requirements (technical, spatial and functional), the requested services will be described in the so called "output specifications". This means that public authority and (possible) technical consultant need to use a different approach. Because of the financial aspects in the contract, the project team needs to fathom the financial proposal more than they needed to do traditionally.

In short an integrated form of procurement can be characterized, as the name indicates, by a high form of integration between different disciplines. The consistency of the final product and the gain of time during the design and realisation phase lays within this integrated form of procurement. In an integrated procurement, the public authority (during the procurement) and the consortium (after the tender) will focus on time. The major differences between a traditional and a PPP scheme are summarized in Table 1.

Traditionally	Integrated
Short preparation phase	Longer preparation phase
Lower transaction costs	Relatively higher transaction costs
Known within own organization of municipalities	New and relatively unknown within organization of municipalities
Most risks borne by municipality	Risks are borne by party best able to
Construction based on specifications and conditions	Construction based on output specifications
Public authority uses more than one contractors	Public authority has to deal with only one contractor

Table 1: Major difference between traditional and PPP procurement

2.5. The Potential Added Value

“Although explicit public-private partnerships are rare in education, there is a close connection between the public and private goals of education. Education inherently serves both public and private interests. It addresses public interests by preparing the young to assume adult roles that promote civic responsibility, embrace a common set of economic and political values, and share a common language. Education serves private interests in promoting individual development, understanding, and productivity that contribute to adult productivity and wellbeing. Unfortunately, educational policy may find itself in conflict while simultaneously serving both public and private mandates” (Levin, 1999, p. 124).

Levin (1999) states that PPPs can have benefits for both public and private parties involved in education. Through a DBFM(O) contract, it is possible for a municipality to fulfil its responsibility to provide good quality primary school housing. So far this integrated form of contracting is not used a lot in the Netherlands in the educational sector. A pilot project, which involved the realization of The Montaigne School, had a financial added value of 16% compared to traditional procurement, i.e. it was 16% cheaper than the realization through traditional procurement. The value for money was also measured as higher than traditionally (Ernst & Young, 2006). The Dutch Minister of Finance announced in 2012 an expense decrease in € 800 million along with a realised added value of almost € 1 billion due to the DBFM(O) (Infrastructure and State Housing) projects (Ministry of Finance, 2012). School housing was not part of this beneficial overview of DBFM(O) procurement in the Netherlands. The benefits discussed in this section are general benefits for all PPP projects, and thus for school housing projects too. This section discusses the added value to public parties (e.g. budgetary benefits, acceleration of projects, and increased Value for Money) and private parties (Enlarging business markets and the facilitating of innovation). But there are also disadvantages that need to be mentioned.

2.5.1. Public Benefits

Budgetary benefits

A PPP can be attractive because it does not have to involve public-sector funding. This can be attractive because of the budgetary problems municipalities in the Netherlands have. A PPP allows the capital cost of a public-sector facility to be spread out over its life time, rather than requiring it to be charged immediately against the public budget. The usage of school housing will not be paid by taxes but by the users or charged to the public-sector budget over the life of the PPP contract through the payment of services fees. This enables the public sector to break free of short-term constraints (budgetary constraints) on investment in primary school housing. If the initial investment in a PPP falls outside the public budget, this enables the public sector to make investments which would otherwise not have been possible (Yescombe, 2011).

But is it really the right way to use PPP if there is a budgetary constraint? Especially when there are constraints like the Maastricht Treaty limitations on budget deficits in the European Union (EU). Regulations in this treaty require to award a tender based on the lowest bid. This tender, if not carefully used, can cause the cheapest tenderer to win and not the one that offers the best quality. If quality is missing this can lead to more costs in the future (Verbraeck, 2013). This said, it is unlikely that these future costs are going to take place because the revenues that the private sector can earn, depends on the performance of the school building. Because of this it is unlikely that school housing will lack quality, because this means that the private party will get a discount on their periodical revenues. Also, the party that will have to pay for the maintenance in the future, will be the private party. Investing in high quality materials and equipment is assumed to achieve less maintenance costs in the future (Aller, 2008).

Yescombe (2011) further states that there are still costs involved and PPP should not be referred to as being a ‘off-balance sheet’ for the public sector. It might take care of the initial investment, but of course payments to the private sector will be made. Service fees to the private

sector should be seen as future annual costs and thus have an impact on the public sector budget in the same way as borrowing: Municipalities lending money which they have to pay back in a certain period of time. This way of borrowing may lead to problems as occurred in Portugal, where payments for a major and rapidly-developed PPP-Model road programme have had a significant effect on the public budget (Monteiro, 2005). There needs to be a budget to enable future periodical payments to the private party.

Financing costs

Is private financing more efficient? It is more expensive for a private party to borrow money than for a public party. It is cheaper for public parties to borrow money because lenders to public parties are not taking any significant risk with their money. But the risk of a project does not disappear because the public party is funding it, thus it could be argued that these risks are maintained by the public sector and amount to a hidden cost of the project, that ought to be included to the lower cost of public-sector financing to make this equivalent using a PPP's financing costs. In other words, public funding means that certain risks stay with the public authority. Controlling these risks costs money. The private party is assumed to be more efficient in dealing with these risks which translates into less cost. On top of that, public funding is the problem in the first place. So it is more a choice between PPP or no project (Yescombe, 2011).

Value for Money (VfM)

The private sector should be able to provide better value, or services, for an equal amount of money, as the public sector would spend to deliver a similar project (Grimsey & Lewis, 2005, p. 361). This sentence by Grimsey and Lewis (2005, p. 361), describes the improved value for money (VfM) concept. PPP transfers the risks of construction and either the market/usage risk or the availability/service delivery risk to the private sector. According to Nisar (2007), there are some main "VfM drivers" that can be identified. These main drivers for success of improved VfM are: risk transfer, life cycle costing and maintenance, monitoring and payment mechanisms, the use of output specification, competition and private sector skills.

Risk transfer

Some risks can be better managed by the private sector, and thus the costs of doing this will be lower than if the risks are retained by the public sector. There is no doubt that PPPs encourage the public sector to identify project risks and think about risk transfer in a way which has not been usual in conventional public-sector procurement.

Public authority's payments for a PPP are fixed by contract, and therefore construction cost overruns should not occur. The reason for this is not so much the PPP structure itself, as the fact that construction costs are fixed under a DBFM(O) contract, in which the Special Purpose Company also takes on, for example the design risk. In any case, DBFMO contracts can also be used in public-sector procurement to substantially eliminate cost overruns, provided the public authority can specify, negotiate and supervise these contracts effectively. This will force the public sector to think about the risks involved in the project. It is therefore said that it is not the PPP structure that solves the construction-costs overrun, but the thinking about the risks that is forced with it.

Usage risk, availability and performance risks, operation and maintenance costs, all can be transferred. A PPP, by definition, provides an essential public service. If the private-sector investors in the PPP get it wrong they may lose their investment and have no obligation to put further money in to rescue the project. If the PPP fails eventually the public sector has to save the project, so no benefits from the risk transfer in the end. However, it is not fair to say that this happens to every PPP that fails (Yescombe, 2011).

Whole life cycle costing and maintenance

In a DBFM(O) contract the private party will be accountable for the construction of the facility as well as for its operation and service delivery. Combining different services into one integrated contract is an incentives to design the school in a way that it generates the highest quality. Put simply, the private sector investors will be willing to spend more on the initial capital costs if this can lead to less maintenance costs within the lifetime of the PPP contract. The crucial element will be the risk transfer factor. A PPP transfers the maintenance-cost risk towards the private sector which is assumed to be better in dealing with this risk because of experience. Having capital in jeopardy makes sure that the investor in and lenders to the private party cannot easily avoid this risk (Yescombe, 2011).

It is important to determine the quality of the maintenance beforehand. Otherwise at the end of the contract the public-party is stuck with a facility that needs a costly upgrade. This is a trap that needs to be carefully approached. The private-party will maintain the facility at minimum costs but at such a level that it will only last during the PPP contract lifetime or shortly after. Major costs have than to be made after the contract ends. These need to be paid by the public party when the time comes. Therefore it is important to agree on a certain level of quality of the building in front. This can be arranged in the output specifications. For PPP projects, a good set of output specifications is conducive to the achievement of value for money, innovation, risk transfer, whole life asset performance through a clear abatement regime and an effective linkage of performance criteria to the payment mechanism (Javed, Lam, & Zou, 2013).

Monitoring and payment mechanisms

To achieve value for money, monitoring the performance of the building is very important. The public sector pays only when services are delivered (e.g. the private sector is not paid during the construction phase). These service payments vary depending on whether the services provided meet specified performance standards. If the PPP provider consistently fails to provide satisfactory services, the public agency concerned can terminate the PPP contract or apply an agreed penalty (EPEC, 2011). Availability is comparatively simple to measure when a single specific machine or service will be provided. It is a lot more challenging to measure availability for a public-service building such as a school. Moreover service quality also needs to be considered. PPP service fee payment structures therefore ordinarily have two main features (Yescombe, 2011):

- Payment deductions (abatements) are made for any part of the facility which is unavailable, weighted according to the importance of the unavailable portion.
- Service quality is monitored through performance indicators: failure to meet these also leads to payment deductions.

Unavailability is crucial to the Facility's operation, and therefore leads to immediate payment deductions; poor service quality does not prevent immediate use of the facility, but will have an impact over time and hence more time may be given for rectification before payment deductions for poor performance are made.

Private sector skills

A lack of knowledge in projects can also lead to PPPs. Private parties might have the knowledge that is necessary during the project and therefore the project management of a complex project can better be done by a private party because they have more experience in this field and hence delivering them on time and on budget, as well as maintaining the services thereafter. This does not mean they have more knowledge on PPPs, but do have more knowledge on designing, building and maintaining real estate.

Another issue related to skills is efficiency. The proposition here is that the private sector is fundamentally more efficient than the public sector, because the profit motive is the main incentive for efficiency. But the private party is not paid for being efficient, it is paid for performing what is agreed in the PPP contract. The public-party needs to be alert to not outsource all skills necessary for a project. Otherwise the public authority loses the opportunity to earn future efficiency savings of its own over the term of the PPP contract.

It is also argued that PPPs will lead to innovation (Eaton, Akbiyikli, & Dickinson, 2006). The Public Authority usually specifies outputs rather than inputs when calling for private-sector bids. So the solutions can be given by the private sector itself. It is the greater flexibility of output specifications which gives bidders the opportunity to come up with innovative solutions. But how much room is there really within a PPP contract? The knowledge that the authority already has on public infrastructure will be the main source of input for project specifications. However, some care is needed here; if the public authority specifies inputs this may jeopardise the risk transfer. Lenders to PPP project will generally discourage innovation if this creates additional or unknown risks from their point of view (Bloomfield, Westerling, & Carey, 1998).

A lack of knowledge by the public party can have more disadvantages. It can lead to unreasonably large share of the benefits of a business. For example, the Public Authority may find it difficult to determine if the private party's proposed costs of making changes to the specifications of the facility are reasonable (Yescombe, 2011).

Additional public benefits

Some additional benefits, as described by Yescombe (2011), are discussed next.

Because a project is offered via procurement it needs to be transparent, and forces the public sector to make choices about how services are to be delivered and paid for. The result of transparency is accountability: as public-sector officials cannot hide the cost of choices, they must justify them, however uncomfortable this is.

The PPP process, if properly handled, develops procurement skills within the public sector. For the reason that public-sector requirements need to be analysed and clearly lay out beforehand, and when decided cannot easily be changed. A significant component in the public-sector construction-cost overruns stated earlier would be that the public authority does not specify exactly what it wants in sufficient detail, or keeps changing its mind about what it wants throughout the construction phase of the project. While cost overruns will not be impossible using a PPP, they are certainly less risky

A PPP allows the public authority to act as a regulator, and therefore focus on service planning and performance monitoring instead getting tangled up inside the day-to-day delivery of the school housing. However, losing day-to-day management control of public facilities raises its own issues because the ultimate responsibility for these schools still lies with the public authority.

2.5.2. Private Benefits

Apart from the public side, there exists a large role for private parties in DBFM(O) projects. The primary goal of a private party is usually to maximize shareholder value as well as the valuation on their business. PPPs can help private parties in reaching those goals because it helps expanding their business market and stimulates innovation. On top of that PPPs in the realization of primary school housing can contribute to providing high quality school housing which influences the results that students will achieve. These students are future employees of the market, so the market is indirectly investing in their own future.

Expanding business market

In a PPP scheme the private sector does businesses with the government and thus the market for the private sector expands. This market is a new area to gain revenues from. The private sector, in a few

PPP options, is authorized to construct public infrastructure projects which, in the traditional approach, might not have been allowed. In addition to this, in some PPP options, the private sector is offered the operation contract to provide the service to the public users and is permitted to make profits on them. It can obtain revenues over a long period of time. As a result, these opportunities are lacking in traditional public service delivery models and these opportunities increase the market domain where private actors can invest in and generate income (Yescombe, 2011).

Private sector innovation

As stated, the shift of responsibilities of design, construction, finance, maintenance and operation provides massive incentives for the private sector to innovate and create new managerial, construction and operational methods. These innovations and developments make the private sector more competing in tendering procedures. Additionally, in contrast to the traditional service delivery model where public authorities have control on the whole project lifecycle, a PPP scheme in theory prevents the interference of the public authority and offers private actors a self-control environment for developing innovations and training knowledge (Eaton et al., 2006).

Future employees

It is proven that high quality school housing improves the test results of students (Gids, Oel, Phaff, & Kalkman, 2007). By investing in high quality school housing, the private market invests indirectly in their own future because the students will be employees at a certain time. Education serves private interests in promoting individual development, understanding, and productivity that contribute to adult productivity and wellbeing (Levin, 1999).

2.6. Actors

Fig. 7, illustrates the project organization in a PPP project for the realization of primary school housing. A lot of actors are involved in the organization. The actors involved are municipalities, Schools, private investors, Special Purpose company (SPC), Banks and financial institutions (e.g. pension funds), construction contractors and so on. Each of them is described separately. For describing these actors an actor analyses, done by RebelGroup Advisory BV (2011). To complete this actor analysis, other sources have been added.

Municipalities

Municipalities are responsible for the accommodation of primary schools, secondary schools and special education (Rijksoverheid, 2013b). Municipalities are co-contract managers in the PPP construction. Although the tasks of the public sector are transferred to the private sector, the public authority will stay involved during the realization of a DBFM(O) project. This involvement is mainly related to contract management. Together with the school boards, they decide on the output specifications. Affairs like policy objectives of the municipalities can be incorporated in the output specifications.

Municipalities are awaiting a major project of building new housing. Considering the planned budget cutbacks and savings that need to be made, this will be a difficult task. It is therefore of great importance to the municipality that they can continue investing in the necessary new primary school housing. A good price/quality ratio is of great importance in this situation. When the municipalities are not willing to use cash from their own reserves they need to borrow money. A municipality can borrow money, for a low interest rate, at the BNG (Bank of Dutch municipalities) or through treasury finance. Municipalities do have interest in a "worry-free" management of the real estate and the accompanied risk by transferring this task. Especially small municipalities do not have the expertise to, professionally, manage real estate (RebelGroup Advisory BV, 2011).

Another interest of the municipalities is reducing the vacancy of school housing. Although not all municipalities are aware of this fact, almost 15-25% of all classrooms are not occupied (Oberon, 2013). Part of this capacity is necessary to compensate for future growth, but the other

part is maintained with no purpose. In general, this means that municipalities can better transfer these risks to parties who are better in controlling them.

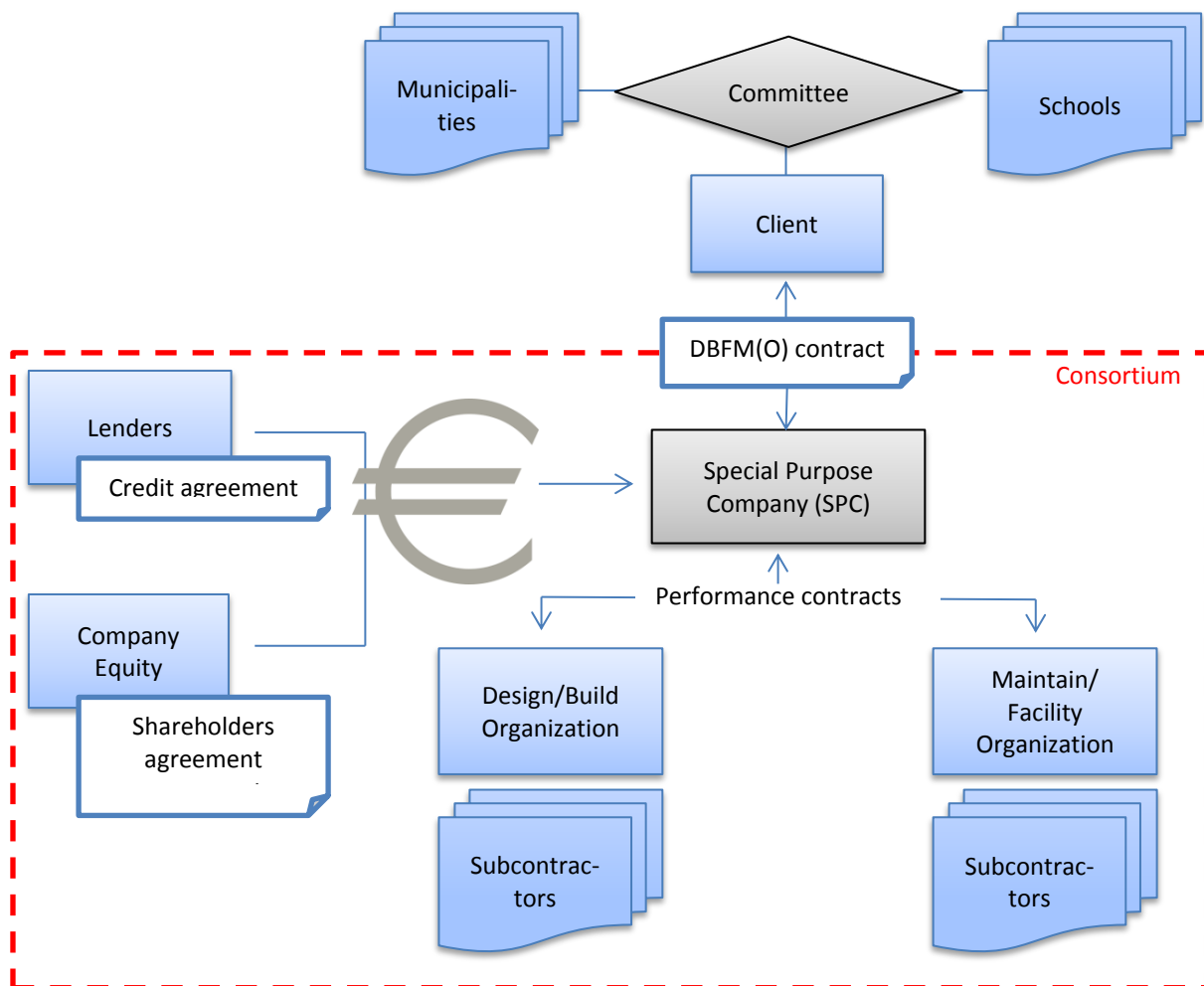


Fig. 7: Project organization (own. ill based on (Kenniscentrum PPS, 2008; Yescombe, 2011))

Finally, the ownership of the school housing remains an important subject to municipalities. Although it is in the best interest of the municipalities to transfer responsibilities of design, construction and exploitation of the school to private parties, this is different in case of ownership. In most cases a school is situated at a strategic place in the municipality. When ownership is transferred fully to the private party, there is a risk of losing the controlling rights on future development of the building and area.

School boards

This is the user of the school. Because of this they are an important actor in the process. Together with the municipality they will decide on the output specifications. Although the municipality acts as the contracting authority, in the end the school is built in service to the school board and they are the ones who will pay the service fee to the consortium (Kenniscentrum PPS, 2006). Each school board has its own vision and policy. These need to be incorporated in the output specification.

The school board is responsible for implementing legislation and regulations in schools. It is required that primary schools receiving public funds must be non- profit. A small fund for operating expenses, that the school may allocate at its discretion among activities such as maintenance, cleaning, heating, libraries and teaching aids, is provided by the municipality. The sum is determined separately by each municipality, which must give all public and private schools the same per capita

amount. Money follows students and each school receives for each student enrolled a sum equivalent to the per capita cost of public schooling (Patrinos, 2011). More students equal more income for the school boards. A good quality school building helps in the recruitment of students and thus generates more income.

When entering a DBFM(O) contract, the school boards outsource the maintenance and facility of the school building. By doing that its main responsibility will be the monitoring of the quality of the facility and maintenance. The municipality can support the school in monitoring the performance of the building. It is in the interest of the school boards to outsource the facility and maintenance to be able to focus on their primary task: providing good quality education.

Special Purpose Company (SPC)

This “company” consists of the private sector parties and is specially created to undertake the PPP contract. There are two main reasons why private parties create this SPC (Yescombe, 2011):

- It ensures that there is no recourse to the sponsors (a mixture of subcontractors and financial investors), by isolating the project in a separate legal entity.
- It also ensures that the business of the project company is not affected by problems with any unrelated businesses: business of one party in the SPC does not influence the businesses of the SPC itself.

The project company should not have assets or liabilities except those related to the PPP. Also lenders prefer to lend to a corporate firm (i.e. Project Company) because of security and control forms. Because the project company has no assets it is often seen as an empty shell (Morrison, 2012). The lenders often want to take control of the project company to ensure the project is completed in time.

The goal that is of major importance to the private parties is to maximize the worth of their businesses and that of the shareholder value (Bender & Ward, 2012). In order to do so they need to establish a profit from the PPP project. During the tenders of a DBFM(O) project, agreements between the SPC and the public party are made. This also concerns the payment mechanism. The payment mechanism lies in the heart of the PPP contract. To remunerate the PPP project company sufficiently for it to be willing to enter into the PPP contract and provide the services, is the primary task of a payment mechanism. It is the principal means for allocating risks and providing incentives in the PPP contract (EPEC, 2011). This part of the contract is therefore very important to the SPC.

Banks and financial institutions

Almost 90% of the PPP project is financed through debt providers. Lenders rely on the future cash flow of the project for payment of their interest and loan repayments (‘debt service’), rather than the value of its assets or analysis of historical financial results (Yescombe, 2011). In the current financial market it is hard to borrow money from banks. This is because they estimate risks higher than before. Long term loans, that are necessary in a PPP construction, are accompanied with more risk and therefore difficult to negotiate with banks (Deal Flow Connection, 2014). Therefore, in this financial time, it is better to look at other financing options. Initially, potential investors will be pension funds. The risk profile of this group is different for each group, but it can be said in general that pension funds will have the most problem with bearing the risk of too less students (Demand risk) because they are not able to control this risk. Other financial institutions that might be willing to invest are investment funds created by the government. In the 2013 version of the speech from the throne (Dutch: Troonrede), the following was said:

“The government will - together with pension funds, insurance companies and banks - establish an investment centre. The goal of this investment centre is to link major investors to suitable investment projects in the field of health care, energy, school housing and infrastructure, in order to stimulate the economy” (Council of Ministers, 2013).

For each investor it can be said that it is interested in a decent return and a good risk allocation. Studies have shown that the risk transfer to subcontractors is recognized as being heavily weighed for debt providers when assessing projects, also the availability of insurance is regarded as a key factor (Demirag, Khadaroo, Stapleton, & Stevenson, 2011). The subcontractors that are chosen by the SPC need to be convincing enough to the lender. If the lender thinks that that the subcontractor is not capable of completing its task, the SPC will not have its loan.

Design/Build Organization

Construction contractors are classified as the major participants within the PPP phases, which are accountable for detailed design and construction of the project. Construction contractors sign fixed-price contract with the SPC in line with the international standards after success from the tender. Construction contractors must bear completion risk, including the long construction period, construction suspension. The technology level and trustworthiness of the construction contractors are essential factors to influence whether or not the SPC could get the loans, for the reason that capital conditions, engineering technology level and previous records will significantly influence investors on the assessment of risks within the construction phase. Usually, the construction contractors sign design contract, construction contract, purchase contract and a few other contracts with all the related companies (European Commission, 2004). The design/build organization tries to transfer as much risk as possible to subcontractors (Yescombe, 2011)

Maintain/Facility Organization

Once the school is finished its needs to be maintained and facilitated. This organization is paid based on the availability of the school. This availability depends on the quality norms that are agreed upon in the DBFM(O) contract. It is therefore in the interest of the maintenance/facility organization to keep the agreed quality norm, else they will not get paid. Besides the periodical payment, the organization might also want to rent rooms like the gym, conference hall and theatre (if available) to accumulate more revenue. Here too, the maintain/facility organization tries to transfer as much risk as possible to subcontractors (Yescombe, 2011).

The other participants

Other participants in the PPP project are consultancy agencies or other users of the school. The SPC and government agencies often rely on specialist who are familiar with the structure of a PPP. They often need support in the juridical, technical and financial area. Although the costs of professional consultants is high, specialists cannot be missed for the success and efficiency of the project (Kenniscentrum PPS, 2008).

Other participants are, for example, child care, a library or a community centre. This is of course dependent on the function of the building. When those parties will be situated in the building, their voices need to be heard too.

2.7. Chapter Conclusion

In this chapter the theoretical background on Public Private Partnerships is given. A short history of PPPs in the Netherlands is given, which showed us that PPP, as defined in the first paragraph of this chapter, is not used since the early nineties. The most used form of procurement in the Netherlands is traditional procurement. The difference between PPP and traditional procurement is also discussed. PPPs in general require a longer preparation phase, have higher transaction costs, but a shorter construction period. Also, most of the risks are transferred to the private party, which is assumed in theory to deal with those more efficient. There are a lot of PPP types, but the recommended type of PPP in the realization of school housing is DBFM(O). In this Type of PPP, the private party (consortium) is responsible for the Design, Building, Finance, Maintenance and possible Operation of the school. This brings along some potential added value for the public and private

parties like budgetary benefits, more value for money and some additional benefits. These potential added value are seen as a solution to the current problems surrounding primary school housing. It provides in the necessary investments and guarantees high quality school housing throughout the whole lifecycle. At last, the actors involved within PPPs were discussed. To govern the process of a PPP well, it is necessary to know all the involved actors and their interests by doing an actor analysis.

3

Education in the Netherlands

Chapter two explained PPPs in general. Using PPPs in the field of education, and more specifically in the realization of primary school housing. Providing good governance can only be done, if the system is fully understood. This chapter will therefore research how primary education and its school housing are organized in the Netherlands. It will also describe how this is organized in the neighbouring countries, where it is common to use PPPs in the field of education.

3.1. General Description

One of many key features of the Dutch education system is freedom of education: freedom to create schools, determine the principles on what the school is based, and organize classroom teaching. Actually, the Netherlands has one of the oldest national systems depending on school choice on the planet. Although all schools within the Netherlands are government funded, the majority are administered by private school boards. Because of this, most children in the Netherlands attend private schools, a trend which has been increasing in the last 150 years (see section 3.2). Parents can select among several schools, and school choice is often promoted by the government in order to increase competition in the school system. Efficiency of the educational system increases as private and public schools attempt to increase their students test results to build up a strong reputation and therefore attract more students. Within the Dutch education system, education policy is decided centrally although the administration and management of schools is decentralized to the school itself. The central government exercises ultimate control over both private and public schools (Patrinos et al., 2009).

3.2. Process of Decentralization

In order to establish a good governance structure, it is important to understand the responsibilities for each party in the educational system in the Netherlands. Almost all schools in the Netherlands are private (Patrinos, 2011), a development that can be seen over the last 150 years.

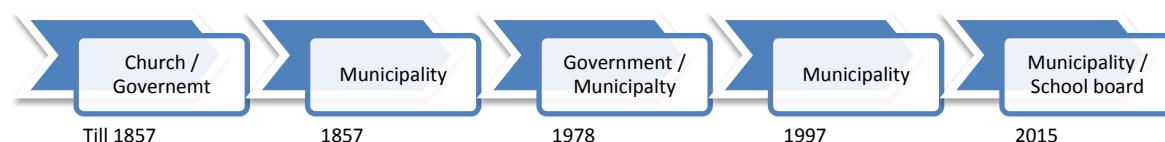


Fig. 8: Timeline of the Responsibility for Primary School Housing (own ill.)

Boekholt and de Booy (1987) give an extensive description of the history in the responsibility for education. Till 1857 primary education was basically the upbringing to Christian and social morality. This form of education was mostly financed by the kingdom and the church. In 1857 a law was made that changed the form of education. Courses like math became mandatory and municipalities became responsible for all aspects of education. Councils determined the number of schools, in accordance with the principle that there are enough schools necessary to provide public education, determined the salaries, arranged the school and appointed local school committees for monitoring, which in small communities consisted of the mayor and Aldermen. The cost of public education

became the sole responsibility of the municipalities. Following education then, was not mandatory. In 1874, Mister van Houten created a law ('Het kindernetje van Van Houten') that forbade child labour till the age of twelve. Because of this more children participated in primary education. Soon it became clear that municipalities did not have the financial resources to provide education and its housing.

In 1878 the quality of education was improved in a new law. Classes became smaller and there was a limit of maximal 400 students per school. This law was only useful if the measures were properly funded. Therefore the government subsidised 30% of the costs that municipalities needed to realize proper education. During this period some plans were already made to make education obligatory. It took till 1901 for the plans to be incorporated into the constitution of the Netherlands. A funny fact is that this law was only adopted because an alderman fell from his horse and was, because of that, not able to vote. Because of the law parents were legally obliged to let their children have primary education from the age of seven till the age of twelve. This law meant a rise in primary school housing. The budget of the kingdom intended for education increased from 7,9% of the total budget to 14,7%. The government became the primary financier instead of the municipalities.

All education became the concern of the government in 1917. In 1920 this concern became a law. This law said that the government was responsible for the annual pay of the teacher's salaries and the realization of new housing. Municipalities were instructed to provide in the foundation and tenance costs of all school housing and in the facilitating of classroom and the purchase of the required teaching materials. They could use the budget of the government to do so. Although there were some financial problems in between, the law was unchanged till 1980. In 1980 primary education became the education we know now. Children participate in primary education from the age of four till the age of twelve, all situated in one building. Small maintenance, like painting of the school became the responsibility of the school board because it was assumed to be more efficient, although theory shows no proof of this. The government still provided in new school housing and paid for major maintenance like renovation.

In 1997 the ownership and responsibility for primary school housing was transferred from the government to the municipalities. This decentralization was done because municipalities were assumed to be better in taking care of the housing. Not because they have more capacity in doing so, but for the sole reason that they were closer situated and could therefore better assess what to do with primary school housing. They were assumed to be better at determining which school should be replaced or renovated. Municipalities became responsible for the construction, repair and renovation, and the first inventory of primary school housing. This responsibility of the municipalities is mainly completed quantitative and not qualitative. This means that the money that municipalities receive from the government does not have to be spent on school housing, but could also be used for other activities. Schools stayed responsible for the small maintenance on the inside and outside of the building. When constructing a new school, the municipality acts as the financier and remains the economic owner of the school. The school acts as a client and becomes the legal owner. In practice, this means that the municipality and the school board have to consult the wishes of the school and the financial capabilities of the municipality.

With the transfer in 1997 the budget of the municipalities increased. The budget received, depended on the number of students participating in primary education within a municipality. Besides that, municipalities were free to spend the additional budget on education. This is what happened after 1997. Most of the money was not used for the construction, repair and renovation, and the first inventory of primary school because it was not mandatory by law (Mentink, 2012). In the coalition agreement of 2012 (VVD & PvdA, 2012) is therefore decided to transfer €256 million from the Municipal Fund to the lump sum of the primary schools itself. With this transfer the municipality only has to act as financier in the realization of new school housing and major renovation. It needs to be said that this transfer of responsibilities is not mandatory. School boards can decide to take on this responsibility or leave it with the municipalities. The shift of responsibilities from government to municipalities and finally to school boards is called 'decentralisation' (Elp & Zuidema, 2013).

3.3. Differences with neighbouring countries

France, Germany, Belgium and the United Kingdom all use PPPs to realize school housing, but in the Netherlands this form of procurement is not accepted yet. At least, not in the realization of school housing. Paragraph 3.2 showed who is responsible for each aspect in the realization of primary school housing. How is this organized in the neighbouring countries of the Netherlands, and how does this influence the use of PPPs, is discussed below.

France

In France, twenty percent of the schools are private schools and thus eighty percent is in the hands of the government. Nevertheless the private/public ratio is not as clear as it is in other countries. Private schools in France are essentially catholic schools, in which there exists religious instruction within the curriculum. They select their own teachers, but are required to follow a similar curriculum as state schools should they desire to remain under contract to the state education system. This is an essential point for pretty much all private schools, because it ensures that the state pays the teachers. Consequently, private schools in France only charge symbolic or low fees, and are available to pupils from all sectors of society. The state retains control over the educational programs and faculty, but responsibility for the provision and maintenance of schools has been decentralized since the early 1980's to the municipalities. In France, initial school assignment for a primary school student is based on the geographical area: pupils are, in general, assigned to the school nearest to their house (Education, 2014).

UK

In the UK, less than ten percent of the primary schools are private. The private schools do not receive any funding from the government and are therefore in general only affordable for the higher class. The Local Education Authority (LEA) is responsible for the public schools within their jurisdiction. They are responsible for distribution and monitoring of funding for the schools, co-ordination of admissions, they employ the staff and they are the despondent owners of school land and premises in schools. Equally to France, school assignment for a primary school student is based on the geographical area: pupils are, in general, assigned to the school nearest to their house (Department of Education, 2013).

Germany

The responsibility for education in Germany lies primarily within the different states, and the federal government plays only a minor role. Each state has its own educational policies. Parents are free to choose the elementary school for their children to participate. The majority of pupils attend state schools in their neighbourhood, which are free of tuition fee. They have the choice to participate in a private school. No schools in Germany exist that is fully private. They are all government dependent private. The municipalities are responsible for the funding of primary school housing and the maintaining of the schools (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2012).

Belgium (Flanders)

In Flanders the responsibility for primary school housing lays within AGION (government agency for school infrastructure) and local agencies. AGION provides in subsidies to local agencies who are the executive organization in organizing newly built school housing, renovation and maintenance (AGION, 2014). Here again there is one clear responsible public entity for primary school housing and the budget to do so consists of one clear money flow. Parents are free to choose the school their children will participate. Schools can differentiate from other schools by their way of providing in education. Teachers' loans are paid by the government as well. In Flanders, problems in school housing are seen too.

Confronted with an increasing gap between funding needs and available resources for school housing, the Flemish government needed to find alternative solutions to shorten the long waiting list

for school construction. A quick-track initiative was executed and signed into law by decree. After issuing a public call for tenders, the Flemish government picked a private party to design, build, finance and maintain the school facilities. This private party is a partnership between AG Real Estate and BNP Paribas Fortis. Along with the public authority, they established the "DBFM schools of tomorrow NV" company, accountable for applying the programme. Over 200 schools are going to be engaged in 165 new build and/or renovation projects. Once construction on a project have been completed, the school can begin using the facility as they think fit to place their learning principles and methodology into practice. Included in the deal, the DBFM partnership has agreed to take care of the new/renovated facilities for the first 3 decades. In return, the public party pays the partnership a usage fee. At the conclusion of the 30-year period, the infrastructure will become the property of the public party (Schools of Tomorrow Team, 2014).

3.4. Chapter Conclusion

From this chapter it can be concluded that the care for primary school housing is decentralized throughout the past 150 years. It is decentralized from church and government to municipality and school board. The organization of primary education and its school housing in the neighbouring countries of the Netherlands show already some huge differences with the system in the Netherlands. Education in the Netherlands is far more decentralized and parents are free to choose the school in which their children will participate. In France and the UK this choice is based on the geographical area, and because of this it is easy to know how much students will attend to the schools and thus there is a low risk of vacancy. Also, authorities in the neighbouring countries have full responsibility to provide and maintain primary school housing and employ the staff of the schools. This means they do own the should housing, which is in contrast to the Netherlands where the school boards are the juridical owner of the housing. This differences make it possible to use DBFM(O) in huge school housing projects like the 'schools of tomorrow' programme in Flanders and are possibly the reasons why such schemes are not yet used in the Netherlands. An answers to this, will be given by empirical research, done in chapter six.

4

Governance

"Public private partnerships are instruments of the public interest, yet bodies that actively engage private actors. As a result, questions of governance are particularly important" (Skelcher, 2010, p. 292). This chapter will first define governance and go more into detail by exploring the different facets of PPP governance: legal, democratic and corporate governance. This is necessary to fully understand on what different aspects the municipality can influence and create the environment that is necessary to use and control DBFM(O) in the realization of primary school housing.

4.1. Defining Governance

The complexity of governance is difficult to describe in one simple definition. Therefore the governance literature is scanned to find the key dimensions of governance which then can be combined in one final definition. The word governance itself comes from the ancient Greek and means "to steer" or "to guide" a ship.

The first definition that is often used in literature is that of Cadbury (2002, p. 3):

"Governance is a word with a pedigree that dates back to Chaucer and in his day the word carried with it the connotation wise and responsible which is appropriate. It means either the action of governing or the method of governing and it is in the latter sense it is used with reference to companies... A quotation which is worth keeping in mind in this context is: "He that sits quietly at the stern and scarce is seen to stir."

Cadbury (2002), says that governance is a wise and responsible way (method or action) to control a process. He suggest that the one who is governing, stays out of sight to administer, with others hardly noticing it.

Another definition, given by Bevir and Rhodes (2013), describes how governance is related to processes and decisions that seek to define actions, grant powers, and verify performance:

"Governance refers to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization, or territory, and whether through laws, norms, power, or language. It relates to processes and decisions that seek to define actions, grant power, and verify performance."

The last definition that is used to define governance is formed by the The World Bank (1991):

"The manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development."

The dimensions that all can be seen in most of the definitions are: authority, decision-making, and accountability. A definition that reflects all three dimensions is:

“Governance determines who has power, who makes decisions, how other players make their voice heard and how account is rendered” (Institute On Governance, 2014, p. 1).

Ultimately, the use of good governance serves to achieve organizational and societal goals.

Where a group is too large to efficiently make all decisions, governance creates an entity to facilitate the process. This entity needs to take on a large portion of the decision making which is transferred by the group. The group consists of multiple actors who each articulate their own interests, influence how decisions are made, who the decision-makers are and what decisions are made. This input needs to be used by the entity, which makes it accountable to those stakeholders.

Governance is a highly contextual concept. The process and practices which will apply will be significantly different given the environment in which they are applied. Governance within the public sector must consider legal and constitutional accountability and responsibilities. Within the non-governmental sector, representing stakeholder interests can be a determining factor in the governance for being applied. Even within these sectors, size, shape, form and function will differ greatly from one organization to another (Bevir & Rhodes, 2013).

4.2. Facets of PPP Governance

Because PPPs take place in different facets of governance, not one form of governance can be used. Although not much has been written on governance in PPPs, it is written which facets of governance are particularly important in PPPs. According to Skelcher (2010) there are four facets of governance within PPPs: regulatory, democratic, legal and corporate governance. This section discusses three facets of PPP governance: legal, democratic, and corporate governance. Regulatory governance is not discussed because PPP regulation is determined on a higher governmental level than the municipal level and because the respondents, interviewed in chapter six, did not mention this facet of governance. The facets of PPP governance discussed below can all influence the successful use of PPPs in the realization of primary school housing and together form the basis for the empirical research done in chapter six.

Democratic governance

A dimension that all definitions of governance had in common was accountability. Ranson and Stewart (1994, p. 107) consider that: *“Organisations in the public domain are required to account for their actions in the public arena of discourse and there has to be a means by which they are held to account by the public on whose behalf they act.”* DBFMO transfers risks and responsibilities for the realization of public service delivery to the private sector. Based on public law, it is the government that stays responsible for the realization of primary school housing even though they no longer produce those services on their own. It is precisely this division (the state staying legally accountable on one side and shifting the execution to the private sector on the other side), that raises critical questions with regards to democratic governance.

Democratic Governance is a (normative) point of view on governance being an institutional manifestation (Bevir, 2010). It offers a solution to the question of what governance structures as PPPs, should provide (products and services to the public interest) and the way they need to accomplish this (consistent with traditional administrative values). It refers to ‘good administration’ or perhaps a process of governance depending on values, principles and processes that may be found in the traditional democratic public and political arena. PPPs must always consider administrative values: participation, decency, transparency, accountability, fairness, efficiency and sustainable development. These administrative values together form the principles for good governance in organizations. Systems and interactions can be clustered together into four groups of criteria (Montfort, 2008):

- Cluster 1 *law and justice (is it allowed?)*. Good governance adheres to the law, is legal and applies general principles of good governance (participation, decency, transparency, accountability, fairness, efficiency and sustainable development);

- Cluster 2 *execution (does it works?)*. Good governance is responsive (i.e., related to a social demand or a social problem), innovative, practical and meets the criteria for quality that is regulated in law;
- Cluster 3 *Democratic principles (does it fit?)*. Good governance forms a basis in parliamentary democracy and also ensures that stakeholders are involved in the creation of public goods and services. Making public responsible for success and failure, makes the decision transparent, but also creates a broad public accountability to all relevant stakeholder groups and creates opportunities for stakeholders to react if the performance is not satisfactory;
- Cluster 4 *Common social vision (is this the right way?)*. Good governance invests in the establishment of a common vision and reflects on what various parties in a particular part of the public domain can expect. It also reflects on the goals and values in that part of the public domain.

To ensure good democratic governance and to guarantee that administrative values are met, an 'appropriate governance mechanism', has to be developed. This will best be achieved, using the principle agency theory, which is described in section 5.2.1. In chapter eight, the results of the research will be discussed by using the principles of good governance.

Legal governance

Legal governance in PPPs refers to the execution, establishment and interpretation of processes and rules set up by legal departments to guarantee the application of PPPs, and in this case to ensure the use of PPPs in the realization of primary school housing.

A legal framework that facilitates PPPs is supposed to facilitate investments in complicated and long-term PPP arrangements, lower transaction costs, guarantee suitable regulatory controls, and supply legal and economic mechanisms to enable the resolution of contract differences. Although PPP legislation is settled in higher governmental levels, municipal PPP governance needs to make sure that PPPs can be used within the boundaries of the law (Skelcher, 2010).

The precise form of legal governance depends on the legislative framework and constitutional norms of individual countries and their related jurisdictions. Generally a PPP legal framework should include (EPEC, 2011):

- *Provisions that make a PPP project possible and facilitate its functioning* (e.g. the legal right to establish a PPP company, the terms and conditions under which public assets may be transferred to non-public entities, the power of the PPP company to choose sub-contractors on its own terms); and
- *Provisions that enable governments to provide financing, where relevant* (for example, to provide subsidies or to make long-term commitments of public expenditure for the life of the PPP contract).

A PPP legal framework is usually identified in laws and regulations, but also in policy documents, guidance notes, as well as in the design of PPP contracts. PPPs can take a number of legal forms. Each has implications for the allocation of roles and responsibilities between the parties to the PPP, the PPP entity itself, and the state and citizens more widely. The legal form, as used in this research is described in chapter two. Legal governance provides the framework within which PPPs will be used (Skelcher, 2010).

Law and regulation influence the use of PPPs in the realization of primary school housing. It is therefore important to identify the obstacles in the current law and regulation in the Netherlands, obstacles that hinder the use of PPPs in the realization of primary school housing. It is also important to figure out to what extents municipal governance can help to overcome these obstacles. The identification of obstacles and possible solutions, will be given in chapter six.

Corporate governance

Corporate governance refers to the system through which corporations are directed and controlled. The governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants inside the corporation (for example the board of directors, managers, shareholders, creditors, auditors, regulators, along with other stakeholders) and specifies the policies and procedures to make decisions in corporate affairs. In corporate governance, corporations set and

pursue their objectives, while they need to reflect on the context of the social, regulatory and market environment. Corporate governance is often a mechanism for monitoring that environment, policies and decisions of corporations. Governance necessitates the alignment of interests among the stakeholders (Development (OECD), 2004).

Corporate governance exist in the private sector, but less is known on corporate governance in PPPs by the public sector (Shaoul, Stafford, & Stapleton, 2012). It must be stressed that essential differences occur in the governance of private and public sector organizations. The political environment, having its focus on balances and checks and value systems that emphasise legislatively based ideas of ethics and codes of conduct, suggests quite diverse emphases in corporate governance frameworks from those of a commercially-driven private sector firm or corporation. Fundamental differences also occur in governance between public sector bodies depending, for instance, whether or not they are part of the central government or non-central government. Thus a 'corporate governance continuum' has emerged which traverses a variety of governance arrangements and structures. This continuum points to governance arrangements become progressively more complex and inter-related, moving from private sector entities, through to the public sector (Barrett, 2002).

Research has shown that the structural tensions included in a PPP, due to operating both in public and business environments, employ a significant influence on the viability of the project (Skelcher, 2010). The PPP cannot be considered to be an unitary organisation having a singular institutional logic. Rather, this is a multi-organisation encompassing several institutional logics. Additionally it is an open system, in which the external environment may have a significant and immediate impact, for example, a modification of government policy (Baker, 2008).

Good public corporate governance is deemed to provide policies and procedures, so that social values are enhanced and tax payers' money is spend efficiently. Good corporate governance in both the public and private sectors requires (Barrett, 2002):

- a clear identification, and articulation of, the definitions of responsibility;
- a real understanding of relationships between the organisation's stakeholders and those entrusted to manage its resources and deliver its outcomes;
- support from management, particularly from the top of an organisation.

Corporate governance includes establishing a clear policy, building capacity to execute that policy and management of risks. All of these aspects are included in the analytical framework, described at the end of chapter five, and form the basis of the empirical research done in chapter six.

4.3. Chapter Conclusion

It is important to know to what extent municipalities can influence the application of PPPs in the realization of primary school housing. Therefore this chapter is a literature study on governance and the different facets of governance that have influence. This are in total three facets, and they will form the basis for the empirical research, done in chapter six.

Legal governance has implications for the allocation of responsibilities and roles between the parties towards the PPP, the PPP entity itself, as well as the government and citizens. Democratic governance issues the empirical and normative question of what is, and what ought to be, the level and type of constitutional oversight of PPPs. Corporate governance concerns itself with making sure that the organization is managed in a manner that will not place the future of the organization and investors funds at unnecessary risk. It can be generally understood to encompass how an organisation is managed, its corporate and other structures, its policies, its culture and strategies, as well as the ways it handles its various stakeholders.

By understanding these three facets within the governance of a PPP, insight is provided to what extent municipalities can influence and create the PPP environment necessary to be able to use PPPs in the realization of primary school housing. This determines the governance structure that

needs to be created. The management of dealing with risks incorporated in governance can be best understood using the agency theory. The next chapter will elaborate this theory.

This discussion of the several facets of PPP governance brings us to the constituting conditions for public action. These call for a municipality that operates in the broader public interest, uses proper standards of conduct, is transparent in her decision-making, and is also accountable to citizens. It is comprehensible how this could operate within an elected body or executive agency, however it grows more complex for a PPP due to the legal framework, the disposition to weaker standards of corporate governance, plus the principal-agent problems in effective regulation. It is therefore important to understand to what extent governance can influence the application of PPPs in primary school housing. Furthermore, which obstacles can be seen within the current environment surrounding primary school housing, and what possible solutions, solutions that can be established by governance, exist to these obstacles.

5

Agency Theory

In chapter two, three and four a background on PPPs, education in the Netherlands and governance was discussed. It is now known, that a PPP is a kind of contractual relationship between public and private parties, who work together to finish a project, having their own objectives and interests. The complex environment in establishing primary school housing through PPP is now clear and underpins the need for good governance. The principal-agent theory, also known as the agency theory, provides a good theoretical framework for understanding the relationships between actors, information and performance monitoring (Martin, 2004). Skelcher (2010) suggests that the use of the agency theory is best in understanding the risks in the governance in a PPP project. The reason for this is it provides a unique insight into information systems, outcomes of uncertainties and incentives and risks.

The corporate, democratic and legal governance in PPP are all concerned with managing the risk inseparably linked to third party government: lower levels of government, private banks, insurance companies, businesses, non-profit organizations, and the like to carry out government programs and respond to public needs (Salamon, 1987). These risks are very well understood at a theoretical level within the institutional economics framework, having its concern for the analysis on principal-agent relations under different governance regimes (Skelcher, 2010). It provides a good fundament for empirical studies (Eisenhardt, 1989). This chapter describes the basic knowledge on the theory and it will discuss the available monitoring and incentive schemes. The agency theory is used to explore and understand a number of organizational phenomena and relationships that are necessary to provide good governance in a PPP project.

5.1. The Agency Theory

The agency theory originates from the economic sector where it models the relationship between two persons: a principal: the manager and the agent: the employee. Both are assumed to seek to maximize the personal utility they derive from their relationship with the firm (Eisenhardt, 1989). Despite its origins within the private sector, the agency theory may also be used in to examine the interfaces between the public sector (the principal) and the private sector (the agent) (Treasury, 2003). According to Jensen and Meckling (1976, p. 5), a principal-agent relationship can be defined as:

“A contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.”

Expertise and cost are the main reason for a principal to contract with an agent. A principal can decide, that his organization is short on resources and expertise to establish a product or service. The principal also agrees that the cost of developing or hiring that necessary expertise in-house, exceeds the costs of out-sourcing the expertise. The agent and principal then agree on the contractual terms like the input, outcomes, processes, satisfaction and quality parameters, monitoring, performance requirements, and compensation mechanisms (Mu, 2008).

The basic assumption in the agency theory, as shown in Fig. 9, is the asymmetric information between the principal and the agent. Caers et al. (2006) state that destabilized information symmetry exists because of moral hazard or adverse selection. Moral hazard refers to the idea that the precise amount of effort the agent dedicates to her task might be cloaked, leaving the principal to make an educated guess about his contractual counterpart's true efforts. The agent, however, will invariably know how much effort she dedicates to her task. Adverse selection, however, refers to the idea that the principal is not able to observe relevant characteristics of the agent before forging the contract.

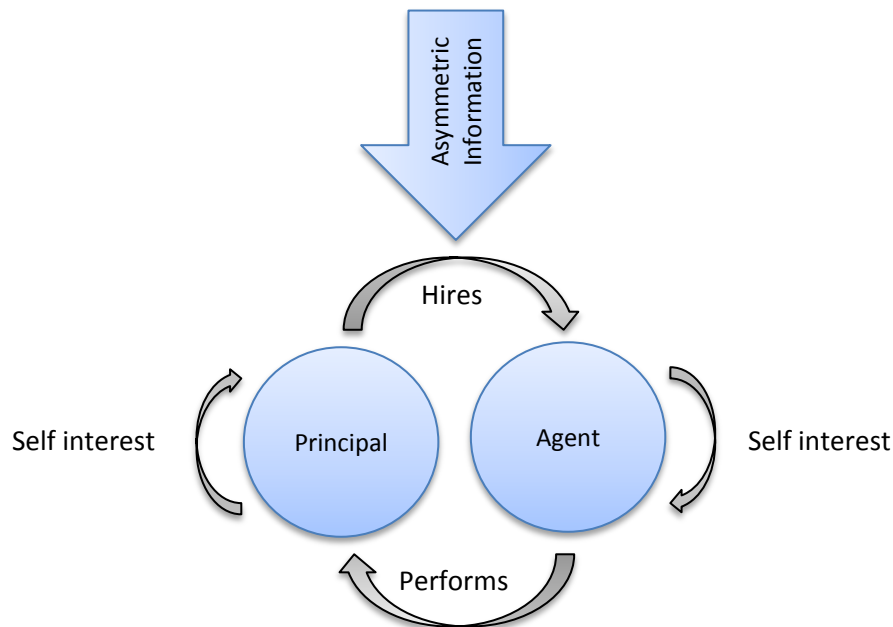


Fig. 9: Agency Theory Model (own ill.)

The informational asymmetry is not necessarily a problem. When the agent's interests are perfectly aligned with the principal's, asymmetry is not going to affect the degree of benefits streamed toward the principal. However, one of the agency theory's basic assumptions is the fact that a conflict exists between the interests of the principal and his agent. The principal will have to apply new methods for contracting to be able to minimize the deviation from the first best solution. When it comes to moral hazard, the deviation from the first best solution is elicited by the idea that compensation can no longer be depending on the amount of effort exerted by the agent. Compensation should instead be based upon the end result. Outcome-based compensation would induce the agent to exert more than the minimum amount of effort. The reasoning behind this argument is the fact that the principal is not able to evaluate his agent's effort and the agent draws disutility from exerting it, a fixed fee would only stimulate the agent to perform at the minimum level.

Transaction costs

As stated above, it can be assumed that the agent will not always act in the best interest of the principal, and the principal needs to limit the goal divergence and incompatibility by providing adequate and appropriate incentives for the agent and monitor to limit the agent's aberrant activities. In some cases, the agent is even prepared to pay the "bonding costs" to make sure that it does not take actions that will harm the principal. These actions are not costless, and are called transaction costs or agency costs. According to (Jensen, 2003), these transaction costs are defined as the sum of:

- The cost of creating and structuring contracts between the principal and the agent
- The monitoring expenditures of the principal
- The bonding expenditures made by the agent

- The residual loss which means the dollar equivalent to the reduction in welfare experienced by the principal as a result of goal divergence and asymmetric information is also a cost of the agency relationship

Transaction costs occur ex-ante and ex-post. The ex-ante transaction costs are the costs that are necessary to create and structure the contractual agreement, including the search for information, negotiation and contract formulation. The ex-post transaction costs consist of monitoring, execution and enforcement of the contract, settlement and safeguarding of the conflicts and renegotiations and adaptations during the contractual period (Obermann, 2007).

Setting up PPP contracts is very difficult, costly and likely to be incomplete. These characteristics of the contract exist because of future contingencies and bounded rationality. The transaction costs will be higher if future contingencies cannot be described in a clear way. It is also possible that agents are not able to describe all possible contingencies that can have an effect on the functioning of the contracts. Bounded rationality will cause an incomplete contract as well. It is strongly related to the information asymmetry as described above. Both parties may have insufficient information or knowledge to create a complete contract. They need a period of learning to be able to formulate the contract that might be optimized and adjusted over time. When used for self-interest, bounded rationality can be applied to disclose information in a distorted and selective way. This can be described as strategic behaviour and will be discussed later in this paragraph (Ping Ho & Tsui, 2009). In countries like the Netherlands where the government is not yet that familiar with how to apply PPPs in an appropriate way, the transaction costs should be high. This is due to the complexity of contracting out in contrast to the traditional approaches, challenges the government officials within their knowledge of the PPP schemes, that is again consistent with the opinion of bounded rationality. Sometimes governments need to adjust a few of the regulations and legislations to be able to favour the effective use of PPP approaches.

However, this does not mean that the traditional procurement methods do not have transaction costs. It is also possible that PPP projects bring the hidden costs in traditional procurement models into the open because the risks are better treated within a PPP (The World Bank, 1996). The World Bank indicates that PPP projects are most likely to be completed within budget and time than those done traditionally. Therefore the total costs of a project might be less.

An additional part of the transaction costs, and not described by Jensen (2003), but existing in providing primary school housing through PPP in the Netherlands, are the Principal-Principal transaction costs (Ping Ho & Tsui, 2009). These costs emanate from Principal-Principal problems. The different stakeholders on the public side of the PPP (school boards and municipalities) might have different goals and interests. Aligning these goals and objectives is necessary before entering into a contract with the private party and can be costly too.

Strategic behaviour

Strategic behaviour emerges because of information asymmetry. The essence of strategic behaviour is that strategists do what they do to serve their own interest (ten Heuvelhof, de Jong, Kars, & Stout, 2009). They do so in a cunning and opportunistic manner, by camouflaging their intentions and by using the ambiguity of their behaviour. There can be two meanings for their behaviour: the primary meaning is to use their behaviour to serve their narrow self-interest. Meaning two is that, instead, using their behaviour, they serve a broader interest.

While it is difficult to define strategic behaviour, ten Heuvelhof et al. (2009) give six characteristics of strategic behaviour;

- *Strategic behaviour is reflective.* People and actors each have their own behaviour. They will reflect on their own behaviour and take into account the behaviour of other actors in the network and then adapt their own behaviour to it.
- *Strategic behaviour is relational and takes shape in interactions.* Strategic behaviour takes shape in interactions of actors. Actors adjust their behaviour to their awareness of each other and can mutually anticipate on each other's behaviour.

- *Strategic behaviour has a time dimension.* Strategic behaviour tends not to become visible until the time dimension is regarded. It is not possible for actors to fully anticipate other actor's behaviours because of bounded rationality which will lead to an incomplete contract. This contract needs to be supplemented over time. Furthermore, counter moves happen after moves and thus not on the same time. There is a time dimension attached to this too.
- *Strategic behaviour is aimed at narrow self-interest.* The main assumption of the agency theory is that actors seek to maximize their individual advantage. Only if self-interest harms the public interest it can be seen as strategic behaviour.
- *Strategic behaviour is ambiguous.* Strategic behaviour has the interpretation of not harming the public interest and it serves the self-interest of the actor. This self-interest often prejudices the public interest.
- *Strategic behaviour is intentional.* In the background actors might know that their behaviour harms the public interest. However, they will deny this in public and act if their behaviour does not harm the public interest.

These characteristics of strategic behaviour manifest themselves in government PPP procurement projects in a number of ways. First, private parties have their unilaterally narrow self-interest of profit maximization, as well as the behaviours of private parties in pursuing their interests may harm public interests by delivering lower service quality, reducing maintenance activities or increase service price in a hidden way. Second, due to strategic behaviour's ambiguity and intention private parties may reason that their behaviours in pursuing profit maximization tend not to harm the public interest. Third, within the contract structuring process, behaviours of the public, as well as the private party are reflexive and relational since they need to negotiate with one another on project details including project quality standard, project output specifications, project completion date, project costs, responsibilities, risks allocations and financing structure. They are reflexive and relational given that they should consider the other side's responses and act strategically to guarantee his or her objectives. Fourth, throughout the whole contractual period including the project implementation phase the contract needs further adjustment. This is due to the inherent incompleteness of the contract, because all parties cannot foresee all future contingencies at the time of formulation of the contract (Mu, 2008).

5.2. Incentives and Performance Monitoring

Due to information asymmetry and its consequences as described above, It is important to have an output or performance-based service contract designed, which is a critical component of the agency theory, to induce optimal effort, or increase productivity consistent with efficient risk sharing (Robinson & Scott, 2009).

Kunz and Pfaff (2002) suggested that the function of performance evaluation can be divided in two components. The first component is the management of discretionary behaviour aligned to incentives and the second component is the evaluation of contribution to the output and the determination of compensation based on performance. In a PPP contract the public party (principal) delegate the function of service delivery to the private party (agent) based on output specifications that defines the contract services delivery or scope. Powerful incentives and penalties are utilized on one side to transfer risks, with performance monitoring involving a certain amount of cooperation. On the other side incentives and penalties are used to measure compliance with output specifications to make sure that value for money is achieved (Robinson & Scott, 2009). The relationship of the output specification, incentives, the monitoring system and the service delivery is given in Fig. 10. The output specification consists of two elements which are the accommodation and the required services. These are both linked to the incentives and monitoring system. The accommodation standards relates to the design, physical conditions and performance of the school. The monitoring system is created to reflect on the scope and level of requirement for each service category. It consists of the pass- or fail-criteria for assessing performance and rectification periods if service fails.

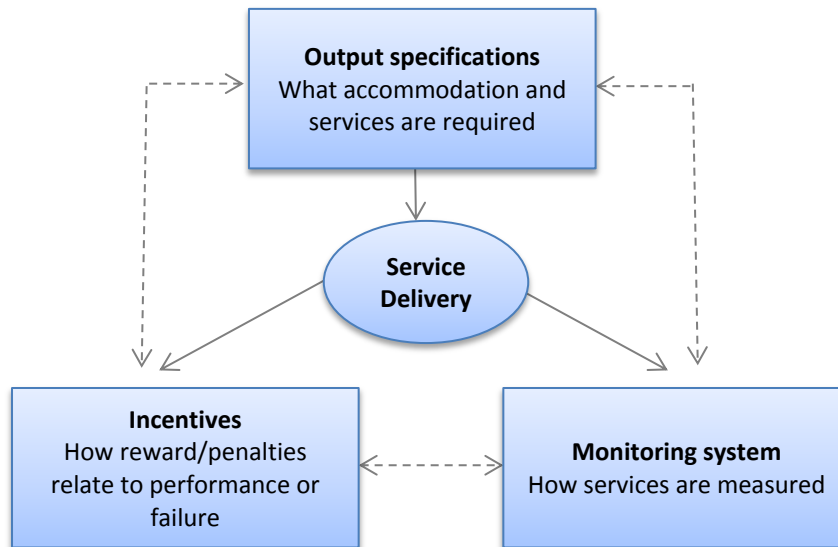


Fig. 10: Key components of affecting service delivery (Robinson & Scott, 2009)

It is important to stress that these key components do not only make sure that the private party performs, but they make sure that the public party has to perform as well, which is part of democratic governance. Ideally, the system of output specifications, incentives and monitoring designates 1) “the appropriate level of democratic body which has *responsibility* for commissioning and *monitoring* particular public service 2) *auditing* and *accounting* procedures with which the decisions of ministers and officials must comply 3) the setting of *targets* for *performance*, the provision of *incentives*, specification of contracts, *measuring* of results to ensure that the manager of particular services are *responsible* for the *quality* of services they deliver 4) the provision of *information*, forms of redress, and opportunities for *consultation* and *participation* both to the wider public and to particular groups of service users” (Ranson, 2003, p. 472).

5.2.1. Monitoring System

A monitoring system can only be developed if the service output/outcomes are measurable. In a PPP project, the required service outputs/outcomes have to be clearly stated so the private sector can have a clear perception of the government’s policies and objectives. The private sector may then introduce innovative solutions to meet government’s needs. Clearly stated service requirements also lessen the uncertainty faced by both the public party as well as the PPP provider (Hodge, Greve, & Boardman, 2010).

Setting a standard means understanding the minimum requirements that need to be achieved for accommodation or a specific service. The metrics in a monitoring system are utilized to measure the level of services accomplished or determine the performance score (using the standards set) usually against a percentage scale having a minimum standard plus a scale reflecting different penalties if performance falls below a certain limit. Such a monitoring system needs to address the two phases of a contract: the construction phase and operations or O&M phase (Robinson & Scott, 2009). Throughout the construction phase, project authorities are usually assisted by an unbiased engineer who inspects the project regularly and submits its reports. Although this set up assists in monitoring the construction aspect, it might not address several of the other important obligations of the private party. Arrangements for regular monitoring throughout the operations phase are also deficient, and in many cases non-existent. Experience shows that most of the time, the project authorities do not pay adequate attention to the monitoring and enforcement with the respective agreements using a view to safeguarding the public treasury as well as the user interest. This is compounded through the fact that the project teams often change after execution of the concession agreement. And another thing is that new teams do not possess the required time, knowledge or

expertise to enforce compliance of contractual terms. Because of this, user interests and the public treasury face avoidable exploitation (Hodge et al., 2010).

For some PPP projects, like schools, user-satisfaction is especially relevant to the resolution of service performance, but could be problematic where there are multiple layers of users (this is especially the case in community schools). Site visits, spot checks, and third party audits may also be used. However, performance 'may not be truly revealed, should the frequency of auditing be too sparse'. On the other hand excessive surveillance could raise the cost of the project (Robinson & Scott, 2009).

5.2.2. Incentives

The principal may make an effort to monitor the agent's actions but a number of problems have surfaced. First, unless there is a clear physical product it might be hard to judge whether or not the work has been done properly or that it has achieved the desired quality level. Second, it might be rather expensive to monitor contract performance throughout a long contractual period. The problem is even more serious if the monitoring is necessary in projects requiring technical and professional skills for example those under PPP schemes since the public party needs to employ monitoring staffs who in addition have a professional training and who are able to evaluating done by the contracted professionals (Walsh & Kieron, 1995). Therefore another effective way is to set up a structure of incentives for the agent to perform. There will be less need for monitoring if there are strong incentives. Of course, as shown in Fig. 10, there is a correlation between incentives and a monitoring system.

The main interest of a private party is profit maximization. Financial incentives are therefore the main incentive to use in a PPP. Payment mechanism can provide financial incentives. There are basically two types of payment mechanisms: Fixed price incentive contract (FPIC) and Cost-plus incentive contract (CPIC). FPIC is mostly use in circumstances where there are no essential uncertainties of the outcomes. FPIC is most suitable to be used in realizing primary school housing through PPPs. For this reason, CPIC will not be discussed.

Fixed price incentive contract (FPIC)

A fixed price incentive contract is a fixed-price contract with incentives build into it. A fixed-price incentive contract specifies a target cost, a target profit, a price ceiling , plus a profit adjustment formula. All of these components are discussed between the parties before signing the contract. The price ceiling will be the maximum that could be paid to the private party, aside from any adjustment under other contract clauses. Once the contractor completes performance, the parties negotiate the final cost, and the final price is established by making use of a formula. Since the profit varies inversely with the cost, this contract type offers a positive, calculable profit incentive for the agent to control costs and performance. The share formula decides which part of the periodical payment is fixed and which part is based on the incentives.

5.3. Analytical Framework

Until now, the theoretical background on PPPs, the organization of primary school housing in the Netherlands, the different facets of governance within PPPs and the agency theory are described. The theoretical background on PPPs, and DBFM(O) in particular, was given to, not only explains the concept of a PPP, but also to support the choice of DBFM(O) as a possible solution to the problems in primary school housing. The organization of primary school housing in the Netherlands is shortly described and compared to neighbouring countries which use DBFM(O) schemes in realizing school housing. This was primarily done to visualise the different systems, without extracting consequences for the use of PPPs. Chapter four, describes the facets of governance that can influence the use of PPPs in the realization of primary school housing: Legal, democratic and corporate governance. These facets together form the governance structure that is going to create and control an environment that is designed to use DBFM(O). Finally, in this chapter the agency theory and its

application in PPPs was described. It is one thing to say that an environment needs to be designed, but it is another thing to know how to do this and what elements need to be thought of while doing so. The design of the environment is supported by the agency theory.

These theoretical foundations were used to do empirical research in the context of using DBFM(O) schemes to realize high quality primary school housing in the Netherlands. Before being able to do empirical research a framework needs to be created. In this section an analytical framework is built up to direct the empirical research. This analytical framework consists of three levels that together aim to achieve the main research question as described in the introduction. The analytical framework is inspired by a research, 'management in PPPs in Chinese infrastructure', done by Mu (2008, p. 59). Although the research takes place in a whole other sector, which is the infrastructure (roads, bridges, etc.) the research covers the same PPP environment. The framework is used as a basis, but optimized to use for this particular research.

First level: Trust

Trust is an element that is important in each partnership and thus in the partnership between private and public too. It is also an element that cannot or very difficultly be controlled or influenced by governance (Uslaner, 2003), and is therefore taken as given and not further discussed in empirical research. Though, Trust is an important aspect for PPPs to work and will form the first level of the analytical framework, a level that cannot be ignored.

Good governance is reflected in policies, procedures and performance. To speak of good governance, it is not sufficient that agreed outcomes are achieved, or that smart solutions are conceived. That covers only the performance side of good governance. But good governance is more than achieving the results at any cost. Good governance will also have certain values and principles, such as integrity, transparency, and reliability. Even though they all are non-calculative, spontaneous and influence people's behaviours in a non-formal way, the level of trust, passing through these values and principles, influences strategic behaviours. A country's trust level will influence how policies should be created by government to cope with strategic behaviours (Montfort, 2008).

According to Smyth and Edkins (2007), trust is particularly pertinent in PPP markets because:

- Government and clients have been advocating non-adversarial ways of working;
- Trust has specifically been cited as important;
- The long-term relationship to improve effectiveness of project management directly and efficiencies indirectly.

Smyth and Edkins (2007, p. 233) define trust as: *"...a disposition and attitude concerning willingness to rely upon the actions of or be vulnerable towards another party, under the circumstances of contractual and social obligations, with the potential collaboration."*

Trust has proven to be a very important aspect in PPPs. Trust appears to be an important prerequisite for a successful cooperation. The concept is formed when parties get to know each other. In addition, trust forms the basis to be open to each other and to be able to discuss on substantive level. On the other hand, trust is created because of openness. Initially an insurmountable contradiction but discussing issues, other than project issues, may help parties to create an image of each other, especially in the beginning. However, the European procurement rules ensure that trust cannot play a part in the government's selection of awarding a project. Trust can therefore only be accomplished after the tender. It is important to use PPPs not as a mean to an end, but to apply it only if the right project and (trust among) parties is present. However, full openness is not desirable and/or possible. It seems especially impossible to get full openness of personal interests (van Kempen, 2010).

A general appeal to honesty, integrity and trust without the right incentives and monitoring systems will lead to no successful projects result using PPPs or even no results (Montfort, 2008). But a Government cannot produce trust in people, but a trusting environment makes it possible for a

municipality to act (Uslaner, 2003). Rather than democratic governance, trust can be generated by relational contracting and law in general (rule of law).

According to Skelcher (2010) societal norms and the underlying attitudes towards the way in which businesses should be conducted will be important determinants. A relational contract determines the behaviour of parties in their partnership, when issues arise from interpretation of the contract, unforeseen events, changes in operation conditions, or external contingencies that affect implementation of the PPP. These relations are built on trust (Smyth & Edkins, 2007). In conflicts, partners need to be able to fall back on the trust they have in each other, rather than going to court straight away.

Second level: Creating a PPP environment

This part of the framework is all about putting into place the enabling organization, procedures and processes surrounding PPPs in order to fully benefit from PPPs, benefits as described in chapter two. It is about the environment the governance structure needs to create, in order to fully benefit from PPPs in the realization of primary school housing. Of course this environment needs to be created, using the facets of governance as described in chapter four: legal, democratic and corporate governance. These facets can influence the policy that enables the use of PPPs and are able to influence the law and regulation that need to enable the use of PPPs. This necessary environment will be compared to the current situation, was partly described in chapter three, in order to provide recommendations to municipalities on how to adjust their governance structure.

Third level: Controlling PPP environment

The first step is to create the right PPP environment, but the next step will consist of controlling this environment. A PPP environment can have multiple forms of strategic behaviour. Municipalities will have to incorporate measures in their governance structure that enables the selection of the right contractor, ensure the right project implementation, incentives and monitoring systems. The public authority that is procuring the PPP is the organization ultimately accountable for the project and is subject to approval and monitoring. The public authority accounts for preparation, negotiation and administration of the contract as well as monitoring and evaluating contract performance throughout the construction and operation phases of the project. A good governance structure is necessary to prevent strategic behaviour and high transaction costs throughout the different phases.

The second and third level of the framework are both environments that can be influenced by legal, democratic and corporate governance. Legal governance needs to ensure that the legal framework surrounding PPPs in the realization of primary school housing. Countries need a secure, predictable, stable, consistent and commercially-oriented framework of law and regulation, so that PPPs can be used. Good public corporate governance is deemed to provide policies and procedures, so that social values are enhanced and tax payers' money is spend efficiently. A right allocation of risks, but also creating enough capacity within the organization to be able to execute the policies and procedures, are part of corporate governance. Democratic governance needs to make sure that all decisions made in creating and using the PPP environment, do take in mind the principles of good governance. Monitoring and incentive systems are both important in corporate and democratic governance. It are tools to evaluate the created PPP environment and ensure the right performance of the environment.

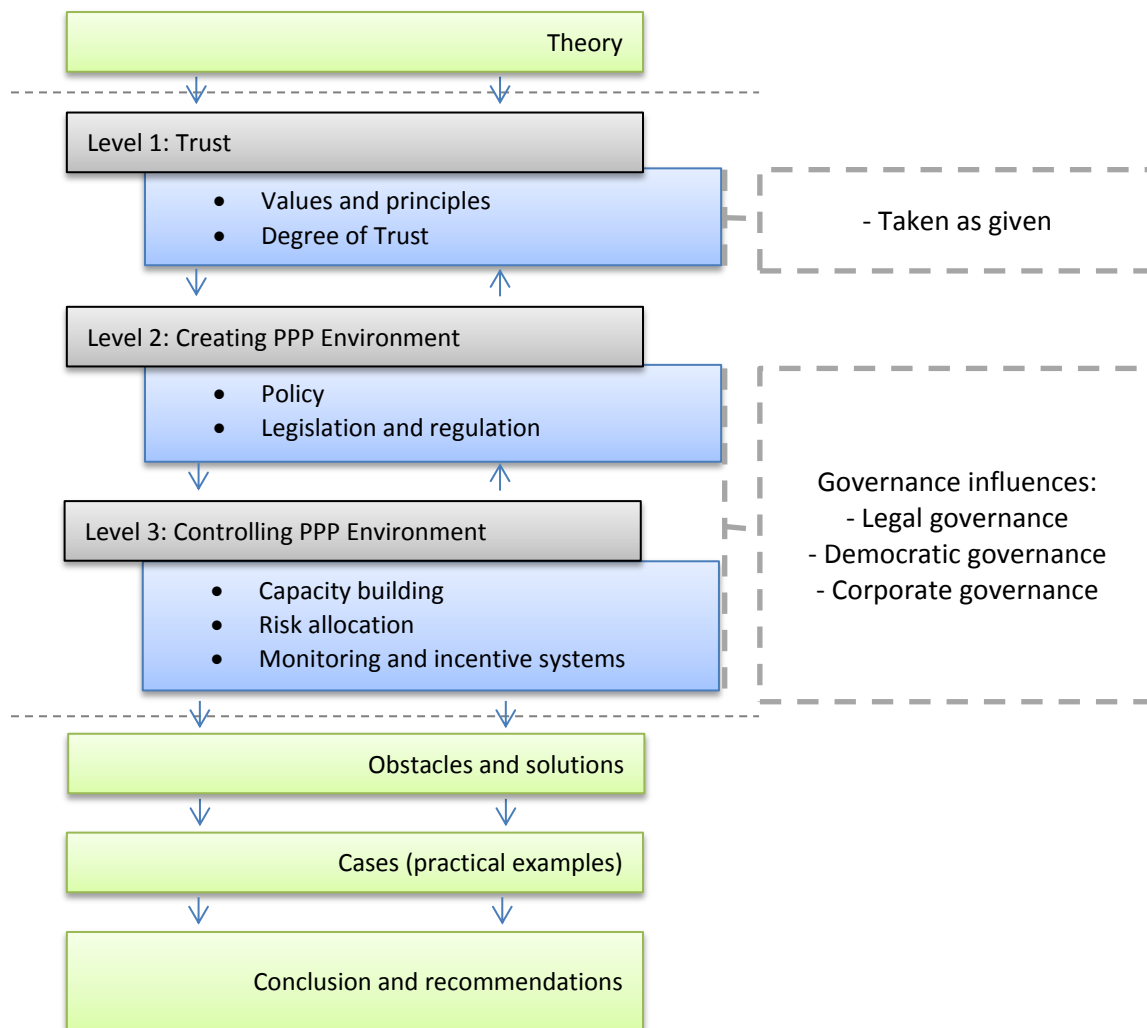


Fig. 11: Analytical Framework (own ill.)

The environment of level 1 and 2 combined, are described by persons that have been occupied in PPP projects involving school housing. People who are active in Dutch PPP Units, work for municipalities who have thought of using PPP as a solution to the problems with primary school housing, juridical advisors that are specialised in PPP procurement, investors in PPP school housing projects and organizations that have their primary focus on finding solutions for the problems with public real estate which concerns primary school housing as well. They will provide obstacles in the current environment and give possible solutions to these obstacles in order to reach the desired PPP environment. Practical examples are used to support the respondents in their verdicts. After analysing the results, conclusions on the research will be given, as well as recommendations to the municipalities on using the results.

5.4. Chapter Conclusion

This chapter has described the agency theory in order to understand the relationship between public and private partnership which is necessary to provide good governance of a PPP project and ensure that the benefits of a PPP are achieved. The relation between information asymmetry and transaction costs and strategic behaviour has been described as well as well as measures, in terms of incentives and monitoring, to reduce the problems related to information asymmetry. The agency theory and the three facets of governance are used as a basis for the design of the PPP environment. An environment that offers enough incentives for private parties to take part in a PPP, but also ensures that transaction costs and strategic behaviour stays at a minimum. The framework will be

used to determine which governance structure within the municipality is necessary to be able to successfully realize primary school housing in the Netherlands through DBFM(O) procurement.

In short, three levels have been created that cover all aspects of a PPP environment that can be influenced by the different facets of governance and together form the governance structure that is going to provide high quality primary school housing. Level 1, cannot be or hardly be influenced and is therefore not investigated any further than it already is. Level 2 and 3 together form the environment that can be influenced by the governance structure of a municipality. The environment described in level 2 and 3 will be given by experts in the field, using interviews. Chapter six will further elaborate on these interviews. Using this framework, aiming at achieving the successful application of PPPs in Dutch primary school housing, the research will help Dutch municipalities in realizing the right governance structure by exploring conditions in the creating and controlling a PPP environment.

PART III

Part three consists of the empirical research. Chapter six describes the obstacles that can be found for the use of PPP in the realization of primary school housing. Directions towards solutions to these obstacles are given and supported with practical examples.

6

Obstacles in the current Environment

This chapter presents the findings from interviews conducted with several persons that are or have been occupied in PPP projects involving school housing. Persons who are active in Dutch PPP Units, work for municipalities who have thought of using PPP as a solution to the problems with primary school housing, juridical advisors that are specialised in PPP procurement, investors in PPP school housing projects and organizations that have their primary focus on finding solutions for the problems with public real estate which concerns primary school housing as well.

So far, the important concepts that are necessary to answer the research question have been described. The concept of PPPs were given, a short introduction to how the responsibility for primary school housing in the Netherlands is organized is described, as well as what governance is all about and which facets of governance do concern PPPs. The agency theory was then used to describe the relationship between agent (municipality) and principle (consortium). This theory tells us what can be done to prevent the occurrence of high transaction costs and strategic behaviour within the PPP. Elements that can take away the added value of a DBFM(O), compared to the use of traditional schemes, as described in chapter two. Incentive and control mechanisms need to be created in order to ensure this added value.

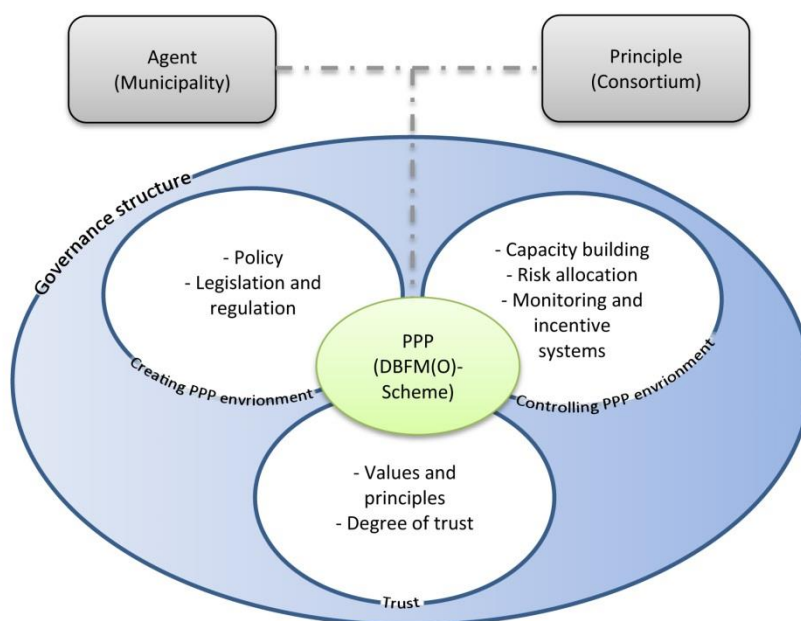


Fig. 12: The PPP environment in which the governance structure acts

An analytical framework was established to describe the elements in the environment that needs to be researched in order to make the use of PPPs possible and attractive, as well as the elements that need to be researched in order to control the use of PPPs. The part of the analytical framework that is treated in this chapter is visualized in Fig. 12. The part that is hatched blue, covers the whole environment which can be influenced by the governance structure of a municipality. To fill in this environment, research has been done to find the ‘optimal’ environment for the use of PPPs in the realization of primary school housing.

Theories alone are not sufficient enough to describe this environment and therefore experience of people involved in PPP processes in school housing, people that know the ropes are asked to describe this environment, the obstacles there are in establishing this environment and the possible solutions there are overcome these obstacles. The respondents are both from public and private sectors, but were asked to strictly focus on the role of the public sector in PPPs. This chapter therefore does not discuss the role of the private sector in detail.

6.1. Interview Setup

Following a protocol (Appendix B), in total twelve semi-structured interviews were conducted with persons that have experience in using PPPs, or have thought of using PPPs, in the realization of school housing. All interviews were recorded and a transcript was made from each interview (Appendix C). The transcript was sent back to the respondents for approval before further analysis. The respondents were asked to describe the optimal environment for the use of DBFM schemes as a solution to the problems regarding primary school housing. If not known by the respondents, the problems regarding primary school housing, and the choice to use DBFM(O) as a possibility to solve these problems were described. The respondents did describe the obstacles as shown in table 2. During the interview it was checked if all facets of governance (Section 4.2) were mentioned by the respondent. If not, more questions were asked to possibly find obstacles and solutions to these obstacles within the other facets of governance as well. Respondents were also asked to provide the interviewer with possible new respondents. By doing this it was made sure that all persons of interest were interviewed and by doing that maximize the possibility that all obstacles and possible solutions to overcome these obstacles were identified. With the results of the interviews, this chapter is created, which starts with a summation of the obstacles.

Table 2 below describes all obstacles that were mentioned by the respondents and the quantity of mentioning. Also the categories of the obstacles are given, categories that will all be described separately in this chapter. This will be done by first describing the obstacles that disable the use of DBFM(O)-schemes as a solution to the problems regarding primary school housing, right now and then possible solutions, as given by the respondents, are described as well. To substantiate the different obstacles and provided solutions, practical examples are given.

#	Obstacle	Count (N=12)	Category
1	<i>The current policies of municipalities do not have a long-term character and do often not reach beyond the political horizon of four years</i>	8	Policy
2	<i>Municipalities lack a clear view on what public real estate, including primary school housing, they possess</i>	10	Policy
3	<i>No shared vision between municipalities and school boards on education</i>	8	Policy
4	<i>The current law on primary education does not provide one clear client, a client that is responsible for all aspects of primary school housing and also receives all funding to take care of those</i>	11	Legislation and Regulation

<i>responsibilities</i>			
5	<i>The current law on primary education is very dynamic and therefore does not offer the certainty that private investors require</i>	9	Legislation and Regulation
6	<i>The current law on primary education makes it difficult to establish shared usage of primary school housing</i>	4	Legislation and Regulation
7	<i>The current use of land-use plans by municipalities does not provide in the flexibility to change school housing to other functions than education</i>	4	Legislation and Regulation
8	<i>The social return that municipalities put in a tender makes it difficult for small and medium enterprises to participate in DBFM tender</i>	3	Legislation and Regulation
9	<i>The public sector in general and municipalities and school boards particularly do lack the skills necessary to successfully use PPPs in the realization of primary school housing</i>	10	Capacity Building
10	<i>The current existing PPP Units, and PPSsupport in particular, do not play the active role they need to</i>	5	Capacity Building
11	<i>There are insufficient standards available, standards that should make the use and control of PPPs in the realization of primary school housing easier for municipalities</i>	5	Capacity Building
12	<i>Within the current environment of school housing, there is a high risk of vacancy, a risk that the private sector is not going to bear</i>	9	Risk
13	<i>Both public and private parties tend to make agreements on all risks they can think off, and by doing that do not have the necessary flexible attitude a DBFM contract requires</i>	4	Risk

Table 2: Obstacles mentioned by respondents

In order to move from a traditional oriented governance structure, to a governance structure that allows the use of DBFM(O), governance challenges are formulated. The governance challenges do summarize each category, and are explained in detail during the section of the category itself.

Finally it needs to be said that these challenges are ideal solutions to the problems, as described, with primary school housing. This research assumes this solution can be found in DBFM(O). But, DBFM(O) is only a tool in this process and not the goal itself. To go from traditional schemes, used right now in the realization of primary school housing, to the most extended form of an integrated contract, which is DBFM(O), requires a lot of steps to be taken. During this journey, from traditional to DBFM(O) schemes, some other solutions were mentioned by the respondents. These other solutions are described shortly in section 6.6.

6.2. Policy



Governance Challenge

The PPP process calls for consistent policies that establish clear goals and principles, identifies projects, sets reasonable targets along with the method of achieving them, using a long term vision that supports a PPP approach.

The first category that will be discussed is the policy that municipalities should establish to enable the use of PPPs. A policy describes the municipal's political activities, plans and intentions relating to a concrete cause. The current policy regarding primary school housing as it is right now, is not optimal for the use of DBFM(O) contracts. three obstacles within the current policies of municipalities were mentioned by the respondents:

1. Absence of a long-term policy;
2. No shared vision, together with school boards, on school housing;
3. No clear view on current public real estate, including primary school housing.

What can be said in general is that municipalities will need to have well-defined objectives and goals within their policies. They need to decide whether the care of school housing needs to stay in the hands of the public or be turned over to the private party. They need to decide which option is economically most efficient, which offers the most 'value for money'. But efficiency is not alone important, social objectives are important as well, because in the end the taxpayers' money is involved. As described in the Problem Description, the budget available for primary school housing is decreasing. This means that the money intended for primary school housing needs to be spend efficiently. Up till now the processes of realizing newly build primary school housing or the renovation of it, was not done efficiently.

"When a school is newly built, municipalities make an investment. This investment is then written off in a period of about forty years. When we look at the technical aspect of this school it is already written of in 30 years. When a party, in most cases the school board, notices that the conditions of the school are not sufficient enough anymore, it will go to the municipality for funding to improve the conditions of their school. Before the funding is appropriated, some years have passed as well. We then have arrived at the situation we are right now" (Veekman, 2014).

The respondent above describes a process that can be seen as typically in the sector of school housing. Each school housing project is treated individually and is only treated when asked for by the school boards. If asked for by the school boards, municipalities will assess what needs to be done to the building, and which budget is available to do so. If lucky, budget is available, if not there maybe is some budget available in next year's estimates. The municipality has the statutory task to provide in school housing. The statutory duties are laid down in the law on primary education and the ordinance on school housing⁴. Pursuant to these statutory duties, the board of Mayor and Aldermen is obligated to create a housing programme that relates to the housing of schools within the municipality, annually. This housing programme discusses school housing that need to be improved and the funding necessary to do so, when asked for by the school boards (Ministry of Education, 2014). This way of working, is absent of a long-term vision:

⁴ Translated from Dutch: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

“The policy of a Municipality does not reach beyond the tenure of four years. In general, they do not have the necessary long term vision” (Peters, 2014).

Therefore the first obstacle, as stated by the respondents, is defined as:

Obstacle 1:

The current policies of municipalities do not have a long-term character and do often not reach beyond the political horizon of four years.

So, in short, the problem with the current structure of organizing primary school housing, is the absence of a long term vision. As a result, the procedure gets a reactive nature, causing municipalities to create ad-hoc policies, with the possible consequence of non-efficient spending of the budget. Putting it differently, the ordinance on school housing provides the municipality with a certain grip on the public housing policy, because it can respond to subjects regarding primary school housing based on the current situation, but it does not provide the municipality with a multiannual program. DBFM(O) schemes aim to use taxpayers’ money efficiently and ensure good quality of school housing throughout the whole lifecycle. DBFM(O) contracts are often closed for a long period of time. A contract like this therefore requires a long term policy including a multiannual program. This multiannual program is called an Integrated Housing Plan (IHP) and is discussed in detail in section 6.2.2. The long term policy should be established by a person capable of doing so. This person is described in 6.2.1.

Part of this IHP is to map out all public real estate, including primary school housing. Something that is currently not done

“An ad-hoc principle is used by municipalities, regarding primary school housing, and therefore funding intended for school housing is not used efficiently. This means that municipalities never had a clear overview of all primary school housing” (van der Wall, 2014).

What van der Wall is trying to say with this ‘overview’ is that if municipalities did know the current capacity of the primary school housing, meaning the technical conditions but also the future possibilities of all the primary school housing, it could have invest the available budget more efficiently cause she would have known which schools would need investments and when to do those investments. DBFM(O) procurement requires this clear overview of all primary school housing within the city. This is because you need to know what to ask for to the market and for which schools you want to do that. Put differently, if a long term vision is established, you need to know if the current public real estate you possess is sufficient enough to provide in that long term vision. Therefore the next obstacle that needs to be conquered, is defined as:

Obstacle 2:

Municipalities lack a clear view on what public real estate, including primary school housing, they possess.

A solution to this obstacle is also provided in section 6.2.2., by a summation of what exactly needs to be visualized by municipalities.

Next, a subject that is also missing in the current policies of municipalities, according to the respondents, is a shared vision between municipalities and school boards on education and the corresponding school housing. A DBFM(O) procurement requires that shared vision because its

output specifications will have to be based on it. Therefore the next obstacle that is mentioned by the respondents is defined as:

Obstacle 3:
There is no shared vision between municipalities and school boards on education.

This shared vision requires cooperation between municipalities and school boards but also between school boards themselves. For example, a municipality want school boards in a district to work together in order to reduce the educational arrears, while school boards remain competing. The relationship between school boards is not seen as good because of competition between them. The relationship between school boards and municipality is also not seen as well and together form a problem in creating this shared vision. The bad relationship between municipality and school boards exists because of the difficult negotiations between municipality and school boards to acquire funding for maintenance, renovation or new housing (Kriens, 2013). The person as described in section 6.2.1 is deemed to be capable of establishing a better relationship between school boards and municipalities.

6.2.1. Public Sector Champion

What a DBFM(O) scheme requires is a certain person within the organization of a municipality that dares to look beyond the political horizon of four years and includes the views of stakeholders within the long-term policy.

“In order to use a DBFM(O) scheme you need to develop a plan for more than four years, because you will close a contract for about thirty years. This means that an alderman has less space to act in, to change projects, concerning primary school housing, last minute or to delay it. This might discourage an alderman to choose such a scheme. So within the organization of a municipality you will need people who will and can take on the idea of a long term vision, someone who takes decisions on the front, someone who can look further than his own political horizon” (Veekman, 2014).

The person described by Veekman (2014) is called a “public sector champion” in theory (Geddes, 2005). The private sector expects municipalities to become a competent partner in discharging its responsibilities with regards to policy and reform planning, project development, and contract oversight. The Municipalities' commitment to the strategy is shown in a number of ways: via a public statement of the reform strategy and expectations of PPP; through stakeholder consultation and transparency of process; through the provision of adequate funding and support for that process; and through the appointment of a powerful public sector champion, or driver, for the process. The champion is someone who is accountable for the progress, is a centre point for public communication and information, makes sure that appropriate attention emerges towards the main issues, works together with various parties to accomplish cooperation/ consensus, and leads the municipality toward decisions. The standing, credibility, and strength of mandate of the PPP public sector champion are strong signals of the real dedication of the municipality towards the PPP project.

Political changes and powerful vested interests can all constrain the PPP process. The municipality needs to set out the case for PPP in a convincing and transparent manner, anticipating concerns and questions. This way, larger support for PPP might be earned, capable of withstand shorter-term political pressures (Felsing, 2008). This person needs to be employed by the public party. This is important because he or she will always take the public interest in mind. You do not want this person to be externally employed because he or she will not take care, or less, of the public

interest. He or she can also run away and then the municipality will stay responsible for the consequences.

The particular nature and characteristics of the roll of champion will be different in each PPP, nevertheless the vital core of the function will likely be similar in all of the cases. The champion is there to turn the partnership into reality, to make a partnership development strategy that has the support of all of the partners, including that of the school boards. It has to be done by managing three components (Geddes, 2005):

- The views of the initial drivers of the PPP;
- The views of the wider stakeholder group (all those like to be affected by the PPP);
- The champion's own time; it is important to not forget this last element since often the champion is asked to fit this task around other commitments.

It needs to be said that the champion will not be necessarily the same individual who will finally manage or direct the PPP. The skills that are needed to set up a PPP are very different.

The first step in creating this partnership development strategy will be the visualisation of all real estate that is owned by the municipality, including primary school housing.

6.2.2. Integrated Housing Plan (IHP)

Using an Integrated Housing Plan (IHP), a lot of the described obstacles can be taken away. With an IHP, municipality and schools, get an overall picture of developments in the school housing for the coming years. It is important that the housing fits well within the vision of the municipalities and school boards, takes into account future developments, and is as efficient as possible. In Box 1, a description of the IHP of the municipality of Eindhoven is given. In short, an IHP answers the question of what one can expect in the coming years in the field of primary school housing.

"We gain our knowledge through measuring. By creating an overall picture of the real-estate owned by the municipality, including primary school housing, we can determine, together with the school boards, which capacity is necessary to provide primary education. When this capacity is determined, we can invest in it. This is better than investing in all of the school housing, also the ones that are half empty for example, because it will do no good to the quality, taking in mind the budget we have available to invest in the quality" (van Hemmen, 2014).

Box 1. IHP Eindhoven (Municipality of Eindhoven, 2013)

In January 2014 the municipality of Eindhoven introduced their IHP Secondary Education, that was created for a period of twelve years (2014-2026). This plan was created together with the school boards situated in Eindhoven.

To determine the necessary capacity of school housing the municipality of Eindhoven, together with the school boards, first decided for which number of students they were going to build good school housing and what the quality and capacity of all schools currently is. Reducing overcapacity and limiting temporary housing means that this money can be used for new projects. Furthermore, all parties realized that operating costs during the life cycle of a building, are much more than the initial investment of a building. By reasoning, using 'the total cost of ownership', school boards and municipality were able to achieve new and better solutions to create good quality school housing, using the available resources.

Box 1. IHP Eindhoven (continued)

Through baseline measurements, a total picture of the quality of all schools was created. During these measurements not only the technical aspects were measured, but also the sustainability, future value, safe accessibility to the school, flexibility of the school and the educational competence. Current and future occupancy were also reviewed. Together with the school boards, the municipality agreed upon student numbers. The number of necessary square meters becomes clear by doing this. The school boards also agreed upon a division of these student numbers. They agreed upon a friction percentage on top of the calculated capacity of a school. By doing this, school boards are able to take on fluctuations in the student numbers by themselves. This way of working together even led to a fusion of two schools.

The interpretation of schools was done using the measurements as described above. The scores from the measurements were discussed with each school board individually. After this an agreement was made on which school was first to be eligible for transformation. Ultimately, a list of all school buildings throughout the whole depreciation period was plenary adopted. The financial calculations that were made, were based upon the measurements that were executed on all schools that are eligible for new construction, upgrade or transformation within the IHP period.

The quality of the school housing was very important within the IHP. In a pilot, with cooperation of Ruimte-OK, TU Eindhoven and de Van Kesselgroep, all schools will be monitored on energy consumption, CO₂ values, air density and temperature. Innovation is stimulated and of some buildings multiannual exploitation plans and investment and operating advantages were mapped out. Financial advantages are explored by creating scale advantages. More schools than one can be put out to tender which makes it a form of integrated procurement...

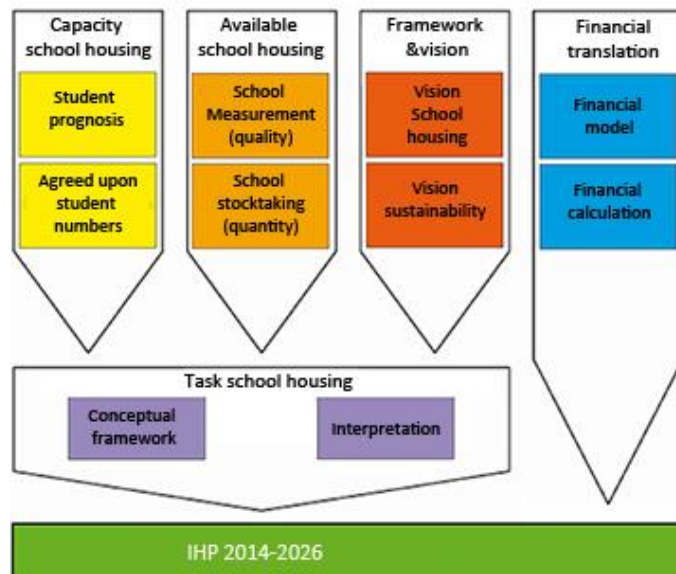


Fig. 13: IHP Eindhoven (VO) (Municipality of Eindhoven, 2013)

Simultaneously with the creation of the IHP, the municipality of Eindhoven also started with a IHP for primary school housing. The situation in primary education is more complex than that of secondary education, which is why this IHP is not finished yet.

A 'good' IHP gives insights on quality and quantity aspects of school housing. To be more precise about the concept of a 'good' IHP, the content that should be included in an IHP will be discussed next. A good IHP is necessary before even thinking of using DBFM(O) schemes.

Framework

The IHP must be developed and executed within the administrative framework, but also within framework of law and regulation. In addition to legal regulations, that define the framework, there are also developments in the field of education and public real-estate that can affect school housing.

Without elaborating too much on the law and regulation on school housing, which will be done in section 6.3, a municipality needs to develop and execute the IHP within the framework of (Ministry of Education, 2014):

- The *Law on primary education* constitutes the general legal framework in which all rules and agreements on school housing are defined.
- The *ordinance on primary school housing* is essentially an elaboration of the rules as laid down in the law on primary education. This degree tells which facilities should be funded by the municipality.
- The *rules on founding schools and abolish schools* tell how a school board may establish a new school or when a school should be abolished. Both the foundation and the abolishment of schools are relevant to the IHP.
- The *Local Ordinance* sets out binding regulations on municipal level. An example could be regulations on the climate in schools.

Social developments should also be taken into account. The coming decades, student numbers, throughout the entire educational field in the Netherlands, will drop. In primary education a drop of seven per cent is expected. Shrink has consequences for the funding towards school boards, fewer students means less money, while the costs are not declining at the same pace. Shrink has consequences for the quality of education (e.g. by maintaining small schools). Shrink also means that the municipality receives less money from the municipal fund. In Appendix D an overview of the population development in the Netherlands is given.

Student prognosis

An indispensable part in the planning of school housing facilities and assessing applications for those facilities, are student prognosis. For a permanent school housing facility it necessary to prove that the school is occupied during the whole contract period. For temporary school housing facilities it must be demonstrated that the facility is required for more than four years (Ministry of Education, 2014).

Prognoses indicate the direction of student development at a school, based on trends in the interest in that school. It is hard to do a student prognosis for a very long time, especially for an area of development. In these areas, construction projects can be completed or cancelled. Projects like the construction of houses, influence the student population in an area.

Vision on school housing

Municipalities and school boards need together think about their vision on education and which housing can help them in achieving that vision. This establishment of a shared vision is very hard to describe because it is also based on mutual trust. De Moel (2014) says that *"it is about the quality of the relationship itself and the quality that is necessary to establish such partnership."* The person and the skills that are required to establish this partnership, were described in section 6.2.1. In order to establish this shared vision another trump can be used:

"Using financial pressure on school boards, municipalities can establish a shared vision, a cooperation between municipality and school boards. By financial pressure I mean the municipality being transparent to the school boards. Be clear on what budget you have and what quality of school housing can be achieved by using that budget. If municipality and school boards want better quality, or want a certain quality to be realized faster, they need to look at other possibilities, including PPPs. This requires a shared vision" (van Noordennen, 2014).

What van Noordennen (2014) tries to say is that school boards too need to realize that the current budgets are not sufficient enough to realize high quality school housing. Together they need to decide on what kind of primary school housing they desire, involving all stakeholder interests. Do they want housing that is especially built for education or do they want housing that can give shelter to other public functions as well? Box 2 gives an example of clustering all sorts of public real estate into an attractive portfolio to the market. Some respondents think that education needs to become just one function of the building, but should give shelter to other public functions as well.

“Together with municipalities, school boards should involve other functions than just education. Schools will not be the buildings they ones were anymore. Buildings with multiple functions, buildings that are also used in the evening, are the future. A building, can be used as a community centre in the evening, and as a school during the day” (de Moel, 2014).

Box 2. Municipality of Vught (Ministry of Finance, 2010)



Fig. 14: Public real-estate (Bouwstenen voor Sociaal, 2013)

In 2008, the municipality of Vught already realized that they had more wishes, relating to school housing, than they had budget to realize those wishes. To solve this issue they investigated, in cooperation with the Ministry of Finance, the possibility of using a DBFM contract. They wanted to cluster public services, including school housing, in order provide an attractive portfolio to the market and to be able to cope with shrinkage of student numbers.

A calculation beforehand showed that, throughout the whole lifecycle of the contract, 10% is saved, compared to traditional realization of the real-estate. A condition to this was that school boards and municipality were willing to allow the market to somewhat standardize the school housing. To do that the market needed the full support of school boards and municipalities.

A cluster of public real estate seems obvious, but the reality showed us that, because of the many stakeholders involved, this process takes a lot of effort, and therefore the project in Vught is never realized. Though the use DBFM in the realization of more schools at the same time is favourable but requires a cooperation of municipalities and school boards on regional scale. This form of cooperation can act as a clear client towards the market, an aspect that seems to be important to financial organizations.

This tasks of establishing cooperation between municipalities and school boards on regional scale was, at that time, the task of a service centre that was specifically founded to realize school housing through PPP. This service centre denounced not much later, and these days the task is transferred to organizations like PPSsupport and Kenniscentrum Ruimte-OK.

To determine if buildings can be used for public functions, other than education it is first of all of great importance to understand future housing demand; who or what to house in the future? Which

size and what service is part of this? When do these changes take place? In answering these questions, municipalities should take into account all of their social services.

“Buildings can have more than one purpose. A district within the city should be seen as a campus. Within that campus all social services should be provided. Schools can use those services in their neighbourhood, it does not have to be within their school itself. Why should there be a theatre within the school if there is one around the corner?” (van Noordennen, 2014)

To visualize the need for housing there should be conversations with citizens, political policymakers, school boards, providers of healthcare, culture, sport, childcare, youth care, etc. The municipality should be the director in all of this. Within all these social services, municipalities only have to provide housing for education and youth care. Municipalities can therefore transfer a lot of other tasks to others in the society, while keeping control of the quality and division of public resources (Bouwstenen voor Sociaal, 2013).

Without deviating too much from the focus of this research, which is primary school housing, municipalities should take into mind the possibilities as described above, when establishing their vision, because it influences efficiency on the use of public resources a lot.

Map all public real-estate

When a clear vision is set, a municipality should see if the capacity to carry out this vision is available. Maybe there is too much real-estate available? Maybe the real-estate that is available, does not suffice and needs to be transformed?

“The municipality of Rotterdam started a public real estate company five years ago. We started to look at public real estate as an investor. By doing this we created a lot of structure to our portfolio of real estate.” (van Noordennen, 2014)

The structuring of the public real estate portfolio requires the following information on buildings (Bouwstenen voor Sociaal, 2013):

- General data
 - Available square meters
 - Functions and possibilities
 - Ownership
 - Rental contracts on building
- Economical values
 - Book value
 - WOZ-value
 - Insured value
 - Market value
- Which public goal does it serve?
- Technical condition
 - Ventilation
 - Temperature
 - Isolation
 - Air quality
 - Etc.
- Financial result on exploitation
 - Cost for exploitation
 - Revenues from rent
- Chances for development
 - Redevelopment options for building
 - Redevelopment options for area

When all, above described, aspects are known, a clear picture on the value of the real estate portfolio is created. The vision on school housing and the portfolio should be compared to see if there is a 'mismatch', if the current public real estate is sufficient enough to provide in public services. Than the next step can be taken in terms of finding solutions to the 'mismatch'.

Financing

"An IHP is worth nothing without a financial framework behind it. I see a lot of IHPs without budgets attached to them, multiannual budgets to be precise. Without this, the finance for projects will still be done separated. What is there is no budget? Well then we will do it next year, right?" (van Noordennen, 2014)

"Municipalities can create an IHP, but without a multiannual budget plan attached to it, municipalities basically continue doing what they always did; viewing projects on ad-hock basis" (Schraven, 2014).

The solutions to the 'mismatches' should be tested on financial feasibility. This means that it should be clear what costs are attached to the management and exploitation of a building and if the solution does fit within the available budget.

An IHP does not only have consequences on investments but also on the annual capital costs.

An IHP is therefore strongly related to asset management. It affects:

- *The existing book value of the portfolio:* buildings will be removed or added to the portfolio;
- *The existing loans:* some loans that were reserved for projects, that are now included within the IHP, can be cancelled. They will be part of a different project, and financed differently;
- *The annual capital cost:* the annual capital cost can rise or decrease because of the IHP. This is because in an IHP;
- *The implementation:* some aspects in the IHP might require extra knowledge. Process management, research and advice have costs attached to them.

Risks need to be estimated as well, which means they to have a price tag attached to them. Examples of risks that might take place are contingency costs in the process or construction, claims, other projects that need immediate investments, etc.

In the end you have an amount of money that needs to be available for the execution period of the IHP. The determination of the available budget is very difficult, especially the determination of a budget for a long period of time. An IHP requires knowing the available budget for a longer period of time.

"In Eindhoven we chose to establish an investment programme, in which we want insurance from the board of Mayor and Alderman to have a certain budget available for the next twenty years" (van Hemmen, 2014).

The field of primary education is very dynamic right now. With an insurance form the board of Mayor and Alderman, a budget for a longer period is secured. The assumption than is, that by having insight in all real estate and a confirmed budget for a longer period of time, money can be spent more efficiently.

Execution of an IHP

The process that has been described so far is already very intensive, but is a step they need to take, because they have to be more efficient with the public resources, given the declining budgets.

Municipalities need to determine if the available budget is sufficient enough to establish the desired quality of school housing within the necessary time. DBFM(O) might be the right form of execution. But an IHP alone is not enough to create and control an environment that is necessary to use PPP, and DBFM(O) particularly. More obstacles need to be overcome and will be discussed in the next three categories. Appendix G summarises the considerations that need to be made in choosing the right policy.

6.3. Legislation and Regulation



Governance Challenge

Legal processes, involving primary school housing, are extremely complex and neglect to supply sufficient security and incentives to investors in PPP schemes. Municipalities will need to create an environment, attractive for investors, within the boundaries of the law.

The legal framework is of great importance in creating an environment that stimulates the use of PPPs. Regulatory and legal governance should provide fewer, better and simpler laws to develop a successful PPP. Although municipalities cannot change all legislation and regulation, because these are determined by the central government, they could find solutions within the boundaries of these law and regulations.

PPP legislation must not be normative, but permissive concentrating on attaining outcomes, while setting wide parameters by which partners can design and implement projects that they concur with. Heavy legislation that attempts to micromanage the PPP process is only going to discourage potential investors. The focus needs to be placed on flexibility.

Better laws are the ones which are knowable and secure, enabling investors to plan investment decisions and to adopt longer term instead of short-term points of views when entering a market and also this aspect can appeal to an improved quality of investment to a PPP. In PPPs better foreseeable rules also have a few other, more particular advantages, such as where the need to minimize risk is such a central characteristic, predictability enables financial institutions to better assess the risk (United Nations, 2008).

Within the category of legislation and regulation, five obstacles were mentioned by the respondents.

1. Law on primary education: Separated responsibilities for primary school housing
2. Law on primary education: Separated cash flows
3. Law on primary education: Dynamic law
4. Inflexibility of school housing
5. Social return

The next section, section 6.3.1, will elaborate on the current law on primary education which causes most of the obstacles mentioned by the respondents. It causes separated cash flows, separated responsibilities, is very dynamic, and does not present one clear legal entity that can act as a client to the market. A solution to these obstacles can be found in the form of public-public partnerships. Next to that there are some other issues in the current legislation and regulation that form obstacles, namely the inflexibility of school housing regarding to the shared usage of the building and land-use plans that make flexibility of the building difficult as well. Solutions, as mentioned by respondents will be given directly after the problem is explained. All are describe in section 6.3.3.

6.3.1. Law on Primary Education

The obstacle that is mentioned by almost all respondents is the legislation and regulation within the field of primary education. The municipality has the duty to take care of the school housing. This is included in the Law on Primary Education, Section 3, Articles 92 to 112 (Ministry of Education, 2014). Due to this duty of care, the municipality is responsible for the implementation of adequate and good school housing. The municipality receives annual funding from the government. The ownership of the housing belongs, after realization, to the competent authority (school board). The school board owns the housing, but may not sell, encumber or lease it. If a school board stops existing or decides to leave the school, the municipality becomes the owner again. This construction therefore knows two forms of ownership:

- The school board possesses *the juridical ownership* of the school housing. The exploitation costs of the school will be paid by the school board.
- The municipality possesses *the economical ownership* of the school housing. The municipality can sell or rent the building when the school boards do not use the building anymore

Besides this difference in ownership, there is also a division of responsibilities and obligations between the school board and the municipality. The municipality is responsible for the realization of new housing, temporary housing, expansion of the housing, and maintenance of the outside of the building. The school board is responsible of the material maintenance, which includes maintenance of the technical installations and cleaning. The exact division of responsibilities between school boards and municipality is described in a document, also known as the inside-outside model. Fig. 15 shows the division of responsibilities.

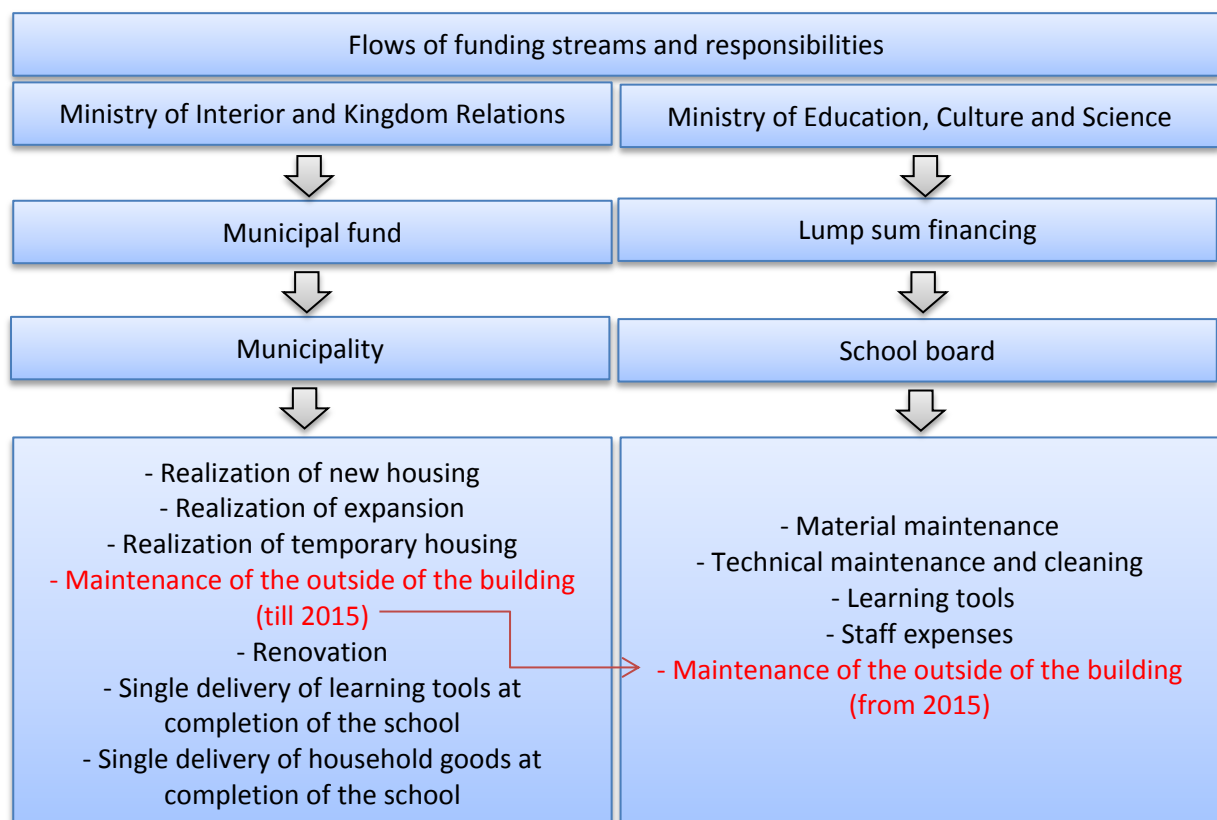


Fig. 15: Flows of funding streams and responsibilities (own ill.)

The division of responsibilities influences the inefficient spending of available the budget. For example, why should a municipality be prepared to invest in expensive, low maintenance, floors, if this results in school boards receiving the benefits from it, because they have to pay less maintenance costs?

“Municipalities are only obligated to provide a sober and opportune building. If you take a look at the budget they receive, they cannot afford more than that sober and opportune building. An average school board does not accept such a building. They want an awesome building that can be used as a poster towards the neighbourhood. What we have now, is two different interests” (Veekman, 2014).

The divided responsibility for primary school housing is related to the funding to take care of these responsibilities, and can also be seen in Fig. 15.

In Box 3, the lessons learnt from the first school housing project in the Netherlands, using DBFM(O), are described. It was then already noticed that the separated cash flows make it difficult to use a DBFM(O) scheme.

Box 3. Montaigne Lyceum (Ernst & Young, 2006)



The project “Montaigne 2005” was the first pilot in the Netherlands involving school housing, that was realized using PPP. A DBFM contracted was closed for a period of thirty years. The project has proven to provide financial and qualitative added value compared to the traditional scheme. During this project the different cash flows intended for school housing were already described as ‘difficult’. The project was evaluated to get a total picture of all lessons learnt. These lessons will be described next.

- Some risks are difficult to transfer to a private party and can only be done if paid for. Paying for these risks is very costly and takes away the financial advantages of a PPP scheme.
- The discussion on the level of services that need to be provided, the risk allocation and the financial point of view should be clear before entering the negotiations with private parties.

The use of a PPP scheme within school housing projects, requires a certain project scale. A project scale of twelve million must be seen as the lower limit, because else the transaction costs are too high and it becomes difficult to make profits on the project. The merging of school housing projects, widening the functions of the building, and/or commercial exploitation functions might help reaching this lower limit.

- Map out the possibilities of merging school housing projects in the specific Dutch situation in which school boards like to see tailor made schools. Private parties can, together with the educational field, work on more standardized buildings concerning architectural and technical characteristics of school.
- The cash flows, intended for school housing, are separated. This is inefficient for investments and exploitation of the school housing. The financial model should therefore be revised.
- It is important to pay attention to Public-Public Partnership. School boards and municipalities should be at the same level.

The two forms of ownership, the separated responsibilities for primary school housing and the separated cash flows of funding intended for primary school housing can all be combined in one obstacle:

Obstacle 4:

The current law on primary education does not provide one clear client, a client that is responsible for all aspects of primary school housing and also receives all funding to take care of those responsibilities.

This obstacle needs to be taken away in order to involve private investors.

“Investors require one clear client to deal with, preferably a governmental organization like a municipality because this organization cannot go bankrupt. Investors also want a sufficient project size to cover for the transaction costs. We, as investor, have learnt from previous PPP school housing projects that one school does not justify the high transaction costs” (Pankras, 2014).

As Pankras (2014) mentioned, private investors want to see a project scale that consists of more than one school. In the evaluation, done in box 3. It was said that a minimum project scale of twelve million euros is necessary to do a PPP project. According to Pankras (2014), this minimum is too low and says that a project scale of forty million euros is the minimum in which private investors want to invest. As described in section 3.3, a major difference with the neighbouring countries is that in the Netherlands there is no legal entity that possesses all schools in an area. For example in the United Kingdom, the local authority is responsible for all primary school housing in a certain area. Because of this it makes it easier for this local authority to provide a portfolio of primary school housing that is attractive enough for private investors to invest in. The local authority is also a legal entity that cannot go bankrupt, which ensures that private investors receive their return on investment, assuming the agreed upon performance of the school housing is met. A project scale needs to be created that is attractive enough for private investors to invest in. How this can be done, within the boundaries of the current legal environment is described in section 6.3.2.

There is one more obstacle mentioned by the respondents, an obstacle caused by the dynamics in the law on primary education:

“Private investors require certainties. The law on primary education is very dynamic and does not offer this certainty. Recently the law is changed to transfer the responsibility of outside maintenance of primary school housing from the municipality the school boards. Does changing the law stop after this, or will it be changed within the next five years again? The uncertainty in the law on primary education is one of the reasons that private investors stay away from DBFM schemes” (van Noordennen).

Therefore the next obstacle, as mentioned by the respondents, is defined as:

Obstacle 5:

The current law on primary education is very dynamic and therefore does not offer the certainty that private investors require.

The respondents found it difficult to provide a solution to this obstacle, especially a solution that can be developed within the governance structure of a municipality. It is impossible to offer full certainty to private investors that law will not change. The one thing municipalities can do is to create flexibility within the DBFM(O) contract, and is described in section 6.5.2.

In order to overcome Obstacle 4, the respondents mentioned the use of Public-Public Partnerships. This solution will be discussed next.

6.3.2. Public-Public Partnerships



Fig. 16: Direction money (own ill.)

The current legal framework is not optimal for the use of a DBFM(O). Changing the legal framework will take an certain amount of time, time that is not available in solving the problems in primary school housing, as the solution needs to be presented on a short-term bases.

“You will not be able to change the system within a short period of time. If you want to merge the cash flows and invest the money efficient, you will have to make agreements between the public parties. To do this you will have to, within the boundaries of law and regulation, find a way” (Veekman, 2014).

“You can make agreements within the boundaries of the current system, agreements that will avoid the current obstacles. To provide an attractive capacity of school housing to investors, school boards can work together to provide that capacity. Total decentralization would transfer all cash flows directly to the school boards. This can also be the other way around, in which school boards transfer their funds towards the municipality, accompanied with the responsibilities. These options require consultation, ability, and public-public partnerships” (Schraven, 2014).

As the name says, a Public-Public Partnership is a partnership between a public authority, such as a municipality and a another(semi) public party, such as a school board (Greasley, Watson, & Patel, 2008). The problems that investors currently have with investing in a PPP scheme, can be resolved by making clear agreements between municipality and school boards. The first step that needs to be decided on between the public parties, is the direction of the money. Should all money move in the direction of the municipality or should the current trend be followed, which means that all money will be transferred to the school boards (total decentralization). Both ways can be used, and both have their advantages and disadvantages. All but two of the respondents were in favour of the municipality to act as the one and only client. This is because municipalities have a better view on their public real estate, including primary school housing and school boards should focus on providing good quality education.

“With the transfer of money towards the school boards, a lot of responsibilities are transferred as well. These responsibilities are accompanied by risks, risks that require knowledge on real-estate in order to be able to deal with. If you want to provide the real estate to the market, you will have to make it perform better. To do that you need to involve other public functions, other public real estate than only primary school housing. If school boards choose to take on the full responsibility, I am afraid that they will fail. Not because they do not provide good quality education, but because they think to have knowledge on real estate” (de Moel, 2014).

Municipalities are better able to provide an attractive capacity of public real estate, including primary school housing, to the market, than school boards are. Simply because they do possess other real estate than school housing that can be included in the portfolio as well. On top of that, a municipality is a more attractive contract party to a private party than the competent authority of a school. A municipality has always been able to meet its financial obligations. In addition, the relationships are clear. The municipality will be responsible for the realization of the school and to provide

maintenance and support services. The municipality transfers these obligations, using a DBFM contract, to the private party.

As said two respondent were in favour of total decentralization of the budget, which means that school boards become the one and only client.

“To create sufficient scale for the market, the available budgets for primary school housing should be combined. I am in favour of total decentralization which transfers the total budget and responsibilities to the school boards. An example of total decentralization is given in Nijmegen. School boards are less bureaucratic institutions than municipalities, which makes it easier to act. Of course school boards need to assess if they possess the capacity to take on the full responsibilities for primary school housing. After that, they need to decide if the allocation of tasks to the market is profitable” (Peters, 2014).

The total decentralization as done in Nijmegen is described in Box 4. School boards can act less bureaucratic than municipality, which is an advantage. On the other hand they can go bankrupt and do, even more than municipalities, not possess the necessary skills as described in section 6.4.

Box 4. Total decentralization Municipality of Nijmegen (Peereboom, 2012)

In 2008 the municipality of Nijmegen started with the total decentralization of the budget and responsibilities, related to school housing, to the school boards. They did this to:

- Transfer the responsibility for school housing to one single party.
- Total cost of ownership: responsibility for investments and exploitation is that of one single party.
- Transfers the economical ownership from the municipality to the school boards. By doing this, school boards can turn to the capital market.
 - The municipality though keeps the right to buy the school back in order to keep having influence on the spatial planning.
- End the annual discussions between municipality and school boards during the establishment of the annual housing plan by the municipality (see section 6.2).
- Make it possible for school boards to lent cheaper from financial institutions like banks.

So far, municipality and school boards are content with the total decentralization. Some school boards still need to adjust to their new role in real estate, because it requires new skills, skills they do not originally possessed.

In short, a Public-Public Partnership should establish clear agreements on creating one clear client towards the market. Of course this is easier said than done. Why should school boards distance themselves from their rightful budget? Who can convince them that private parties are better able to provide good quality school housing throughout the whole lifecycle? This will require a change in culture. One that can be established by creating a shared vision between school boards and municipalities as described in section 6.2. In establishing this vision school boards should be made clear what the possibilities and limitations are within the law and regulation in primary school housing. School boards should know that the options, taking the current budgets in mind, are very limited and a new way of thinking is necessary to solve the issues with primary school housing. If this is made clear to them, hopefully they will acknowledge that is better to let go of responsibilities for school housing, so they can focus more on providing good quality education. This should be translated to a Public-Public Partnership, which can be incorporated in the IHP.

Municipalities might be a better client than school boards, but they need to do some capacity building as well. The exact skill necessary to develop PPPs in solving the issues with primary school housing will be discussed in section 6.4.

6.3.3. Other Limitations within the Legal Framework

Besides, the difficulty of separated cash flows, there are other limitations within the legal framework. A solution to the vacancy of primary school housing could be the shared usage of a building. This cannot only be used as a solution to vacancy, but would make it more attractive to investors as well. Another limitation within the legal framework is the inflexible land-use plans. These aspects will be described next. It should be noted that these incentives to investors are very much depending on the type of investor. Commercial financial organizations like banks, are much more incite by flexibility in these law and regulation than non-commercial financial organizations, because commercial organizations possess the skills and will to transfer a building in order to generate income from it compared to non-commercial financial organizations that are just looking for steady flow of income.

Shared usage

Article 108 of the law on primary education (Ministry of Education, 2014) takes care of the right to use (parts of) school housing by other parties than the school board .

*“The current law and regulation makes it difficult to realise a shared usage of school housing”
(Peters, 2014)*

Therefor the next limitation, as mentioned by the respondents, is defined as:

Obstacle 6:

The current law on primary education makes it difficult to establish shared usage of primary school housing.

Shared usage can be used if there is vacancy in the school housing. The law sets preconditions to this shared usage. The activity that replaces education should consist of other public functions like cultural, social or recreational activities. If the usage of the space does not involve these activities, a party will not get permission from the municipality. The commission can reject the application if:

- The space is necessary for the housing of other school boards, and the municipality intends to do this on short term;
- If the rental space is going to be used as residential or commercial premises;
- If the use of the space is not compatible with the education that is given in the building;

The municipality has no authority to give permission for the rent of parts of the school housing, other than public functions. According to law, school boards can give that permission, because they are the juridical owner. Here again, the authority lies with two different parties. Commercial financial organizations might want to extract more revenue out of a building, by renting it to other (non-public) parties. A private party could rent a room in the evening for adult education, for example. The procedure to change the destination of space within the school housing should be made easier. The municipality can keep control using their land-use plans.

Land-use plan

A land-use plan is policy document that determines the spatial planning. The municipality is responsible to provide such a land-use plan. She describes the destination, or function of the ground. She also provides rules on the use of the land and on what is built upon it (construction).

Environmental Permits must be tested against the land-use plan. This all is described in the law on spatial planning (Ministry of Housing, 2006). The current use of the land-use plans by municipalities makes it difficult for the private party, involved in a DBFM, to change the function of school housing to other functions. Therefore the next obstacle, as mentioned by the respondents, is defined as:

Obstacle 7:

The current use of land-use plans by municipalities does not provide in the flexibility to change school housing to other functions than education.

Here again it could be more interesting for a financial organization to adopt school housing if it is free to change the destination of the building in case of vacancy, something that can happen taken the current population development in mind (Appendix D). But how flexible should this land-use plan be?

“You will need flexible land-use plans, but as a municipality you also want to keep control on the destination of an area. It is part of the mechanics that regulate the market in which the municipality acts as the director. I think that a municipality is also best in determining the vision of an area” (de Moel, 2014).

So, within an area, a clear vision on how to use the area should be made. If the change of destination stays within the vision of the area it should not be a made a problem to change the destination. It is therefore best to describe what is not allowed within an area, other than describing what needs to be built within the area.

“These days, we only establish flexible land-use plans. We only describe what is not allowed. Changing a destination is also not that big of a problem anymore. The procedure to change the destination is relatively short. The exact destination of a piece of ground should be of less importance to a municipality. By doing this, private parties will built more flexible buildings, buildings that can easily adept to future developments” (van Noordennen, 2014).

In short, van Noordennen (2014) thinks that municipalities should focus their vision on the whole area, rather than creating land-use plans for every square meter. If the use of the building stays within this areal vision the procedure of changing the destination should be made easier. Again, this procedure can be made easier by describing what is not allowed in the area, rather than describing what needs to be built within the area.

Social return

Some respondents mentioned the ‘social return’, which municipalities put in the tender, as a problem for small and medium scale enterprises to respond to a tender. Therefor the next obstacle, as mentioned by the respondents, is defined as.

Obstacle 8:

The social return that municipalities put in a tender makes it difficult for small and medium enterprises to participate in DBFM tender.

This social return is also known as the ‘five percent rule.’ It means that the municipality makes arrangements with contractors of municipal investment projects on social purposes. Contractors

must at least spend 5 percent of the contract sum on social activities, like providing internships. It is said that small to medium enterprises cannot comply with this demand of social return.

"Municipalities have different interests, like the regional employment. These interest are included in the tender and you have to watch out that because of these social demands, not only big enterprises can enter the competition. Within the boundaries of the procurement rules, municipalities need to find a way to describe the social return within the procurement in such a way that It does not scare away smaller enterprises" (Peters, 2014).

Not all respondents do see this 'social return' as a problem:

"Social return is in my experience no hinder for private parties to participate in a tender. The demands for social return can be divided between the private parties within the consortium. I even think that most private parties do have social activities without the municipalities telling them to do so, because they feel social responsibility" (van der Klooster, 2014).

Even if social return would be a problem, easy solutions can be found. Fox example, the municipality of Rotterdam offers private parties to payoff this social return and therefor places the responsibility back in the hands of the municipality. The municipality will then have to spend the budget they receive from the private party on social activities.

6.4. Capacity Building



Governance Challenge

PPPs involve complex structures that require additional skills, which are barely found in the public sector. The public sector needs to think about what skills are required to develop PPPs and where those skills should be placed.

Within this category, there were three obstacles mentioned by the respondents. In short these are:

- Lack of knowledge on PPPs;
- No active roles of PPP units;
- Lack of certain standards that should make the use and control of PPPs easier.

There are many additional skills that need to be developed for PPPs, for example contractual, negotiation and financial skills. On the list of important challenges is that rather than the traditional approaches, which concentrate on inputs, PPPs demand skills that will determine the outputs of projects. This implies creating specifications and goals that the private partner needs to accomplish in order to receive the payment and to monitor the performance of the consortium and anticipate any risks that jeopardize the delivery of the project, and reduce the chance of strategically behaviour. Municipal servants furthermore will have to understand the industry in which it tries to find partners. Skills like these are generally not found in within local governments.

"Both school boards and municipalities are not real estate managers, and they never will be. In contrast to that, they will stay client in procuring school housing. They can outsource project management, but they cannot outsource their responsibility as client. What you need here is a 'professional client' that has the competence and knowledge necessary to control a PPP. Contract management and program management cannot be outsourced, these skills needs to

be developed 'in-house'. Also because you have to deal with arrangements for a long period'' (Heijnders, 2013).

Therefore the next obstacle, as mentioned by the respondents, is defined as:

Obstacle 9:

The public sector in general and municipalities and school boards particularly do lack the skills necessary to successfully use PPPs in the realization of primary school housing

On top of that, as a result of the economic recession at the beginning of this decade, municipalities had to economize on the whole organization. These factors make it very difficult for a municipality to change overnight from, the status quo in which it has realized school housing through traditional procurement, to managing a network of different stakeholders active in the building of and design of school housing, spanning a long period of time. The knowledge on PPPs needs to be developed. Some skills need to be developed within the municipal organization itself, and are discussed in section 6.4.2, other skills should be organized more central and are discussed in section 6.4.1.

6.4.1. PPP Unit

It is better to concentrate the necessary knowledge more centrally. This can be done by developing PPP units. This is a unit created by the central government. The concentration in one body is likely to increase the impact of these skills. The body itself has no executive authority, but it can support authorities that have, like municipalities and school boards. A PPP Unit should be able to:

- Assess if the project is *affordable*. It should be able to conduct financial pre-feasibility analysis to determine if the project is economically viable.
- *Support* the project. The PPP unit serves as a centre of expertise for all public institutions in structuring, identifying and implementing PPP projects, including capacity building and deal flow.

A PPP unit should help develop intelligently support of the management of the project preparation and procurement process, because this is an area where most municipalities have little to none knowledge and experience. Projects should be prepared and developed carefully, especially in case of a PPP scheme which has a long-term contractual nature and the extensive analysis they will subsequently be subject to by financial organizations and the public.

"Financial organizations require a certain amount of information from the public party before they do an investment. Municipalities have often not yet thought about that necessary information or are not able to reach the necessary level to be able to provide that information. An organization like PPSsupport is founded to fill that gap in information providing" (Pankras, 2014).

PPP units do often not undertake the project, but provide, technical, policy, legal and other support mechanisms to local government agencies like a municipality who have the responsibility of putting the project together. Practically, it will help the relevant procuring authority to manage the entire process more confidently from the first project design through to the bid assessment process and post financial close. PPP units should be capable of doing this by, for instance, supplying skilled individuals to sit on the decision-making boards for projects and assisting the local public authority at important decision-making items. An important step in the PPP process is the selection of the right contractor. Help of a PPP unit in this crucial.

PPP procurement

A gap can be seen in capacity to organize competitive tenders at the local levels and, in some cases, as well as the insufficient administrative procedures for competitive tendering that exclude small and medium enterprises.

Due to the long duration of the contract and the many public responsibilities that will be transferred from the public to the market within a DBFM(O) contract, the selection of the right bidder is seen as an important step within the process and a task of the municipalities. During this step strategic behaviour needs to be mitigated and incentives to do so provided to the market.

In the Netherlands a PPP procurement needs be done within the boundaries of the law on procurement and the guide on proportionality⁵ (Ministry of Economic Affairs, 2012), both having juridical consequences. This law on procurement emanates from European directives and all public or semi-public parties need to obey to this law. During the translation from European directives to national law, the Dutch government chose to somewhat thicken the directives as described by the European Union.

“What happened with the translation from the European directives to national law is a thorn in our sight. The Dutch government chose to place a heavy weighting national addition to the European directives instead of copying it one on one. This is not only done on the law on procurement but also on the guide on proportionality. Both adjustments make the PPP procurements less efficient, and therefore cause higher transaction costs” (van der Klooster, 2014).

Within the Netherlands, the key principles that need to be satisfied in government procurement in general will be the principles of non-discrimination and transparency. This means that any authority procuring an item or service cannot discriminate between applicants providing the same quality, no matter if from domestic or international origin, and that the procurement process must be declared publicly. These principles are described in the EU Treaty and are part of democratic governance.

As said, the Dutch government transposed the EU directives in even stricter national legislation. To be specific

- Outcomes of public meetings regarding the project must be taken into consideration;
- The intellectual property right of candidates must be protected and the trust between parties must be warranted;
- The costs to take part in a tender for applicants must stay within reasonable limits
- The law on proportionality says that the choices made in the procurement needs to be substantiated.

On one hand it can be said that this extra legislation does make the procurement transparent and non-discriminative. On the other hand it requires more knowledge to make sure the right contractor is selected. Before explaining why it is more difficult to select the right contractor, first the procurement procedure as used in the Netherlands in case of housing will be given in Table 3.

Competitive Dialogue

Step 1	Public announcement and call for candidates, including selection criteria
Step 2	Application for candidacy by interested parties
Step 3	Procuring authority issues a descriptive document hence initiating the dialogue phase, which usually consists of three rounds of consultation: c. Presentation of the general approach of each candidate. d. A consultation round to optimize tender documents per candidate e. Final Dialogue The dialogue between procuring authority and candidates takes place at bilateral

⁵ Translated from Dutch: Aanbestedingswet en Gids Proportionaliteit

	level. The result of the dialogue phase is a solution per candidate, which meets the needs of the procuring authority. Procuring authority then invites candidates to make an offer based on the solution resulting from the dialogue
Step 4	Candidates submit their offer
Step 5	Procuring authority analyses the bids based on the award criteria and enters the final stage with the preferred bidder
Step 6	Contract signature

Table 3: Competitive Dialogue in The Netherlands (United Nations, 2008)

In the procedure, the selection of the preferred bidder takes place in two stages. The first stage states that all candidates have to meet the selection criteria, which can be financial solvability, track record etc., to be submitted to the procedure. The next stage describes the award criteria, which is in the most economically advantageous tender. This is determined by the Net Present Value of the offer, the value of the demands that cannot be met by the candidate's offer and the value of the risks left with the procuring authority.

To organize a good PPP tender, is not an easy job. It requires skill and experience to be able to know what to ask for in a tender, but also to be able to do the dialogue on same strategic level as the private party does.

"When the time comes that Municipality and school boards are able to create a portfolio of school housing that is offers a sufficient project scale for private parties to respond to, these private parties will participate in this tender at full strength. Their top advocacy is used in these tenders to expose every leak in your tender. It cannot be expected from municipalities to be able to offer sufficient resistant to these parties, cause they are not used to these kind of tenders" (van Rhijn, 2014).

What van Rhijn (2014) tries to make clear is that most municipalities, as they currently are organized, are not able to provide a good DBFM(O)-tender. Private parties that respond to the tender will come at full strength, meaning their best people are placed on the tender. People that in general hev more knowledge on PPPs and the tender than municipalities do. To avoid strategic behaviour and high transaction costs, the preparation of the tender and the tender itself can be done by experts from PPP Units like PPSsupport. During this process it is important to involve employees from the municipalities, employees that will stay when the experts leave.

"It is important that, within the organization of the municipality, someone will stay responsible after the tender, after the experts from PPSsupport leave. This persons has experienced the process from the beginning and is able to manage the contract throughout the contract duration. A major risk is that during phase-transfer, new people get involved, people that do not have the full knowledge on what already has happened. You will need to have a person that is able to solve a conflict quickly because he knows from its own experience what have been agreed upon" (van Keulen, 2014).

PPSsupport needs to educate local municipal employees during the process, to make them able to manage the contract after departure of the experts of PPSsupport.

Box 5. PPP Units in the Netherlands



PPSsupport is a partnership within the government of the Ministry of Infrastructure and Environment, Internal Affairs, Finance and Security and Justice. PPSsupport shares its knowledge and experience of public-private partnerships with local governments and (semi-) public clients. The support consist of:

- General information (manuals, simulations and model contracts);
- Exchange of knowledge and experience;
- Practical advice on projects;
- Deployments of experts;
- Second opinion;
- Training programs and seminars;

PPSsupport also provides support in the realization of school housing through PPP (PPSsupport, 2014).



While PPSsupport is founded from within the public domain, PPS Network is founded from within the private domain. It actually provides the same services as PPSsupport and it is therefore not strange that both PPP units work together. In 2006 PPS Network was founded to share the knowledge and experience gained from the market. PPSsupport was only founded in 2012 (PPS Network Nederland, 2014).

Box 5 shows the existence of PPP Units in the Netherlands, which is a good sign. But, it is said that the PPP units in the Netherlands should take on a more prominent role.

“PPSsupport is a governmental organization that should, more actively, inform school boards and municipalities. They should inform school boards and municipalities, which are willing to enhance sustainability, on how to approach the market. Right now, organizations like PPSsupport, PPS Network and Ruimte-OK are all very small in capacity and fragmented. Because of this they are not able to play the central role in support they should have” (Schraven, 2014).

Municipalities and school boards should be informed on the existence of sustainable solutions like DBFM(O) more. Most of them do not even know of the existence of PPPs. This is what is seen as an obstacle by the respondents as well.

Obstacle 10:

The current existing PPP Units, and PPSsupport in particular, do not play the active role they need to.

A lot of knowledge can be collected within a central PPP unit, but not all. Some knowledge needs to be developed within the municipal organization itself. Section 6.4.2 will elaborate on the necessary local knowledge

6.4.2. Local Unit

Municipal organizations often have a large real estate portfolio. Given the large scale (dependent on the size of the municipality) and the accompanying value, you would expect that municipalities see their real estate as one of its core tasks, but this is not true. Real estate is often seen as an item of expense on one hand and on the other hand it is seen as a contribution to the public services within the primary process. Because of this public real estate is often organized fragmented within the different departments of municipalities and expertise on asset management is absent. So, before even thinking of using PPPs in the realization of primary school housing, asset management needs to be done on all current real estate, as described in section 6.2.2, including primary school housing. Asset management skills need to be available within the organization in order to do so.

After all public real estate is mapped out, including primary school housing, the public sector needs to have a “dedicated team” for PPP projects. This team must be engaged from conceptualisation to negotiation, through final monitoring of the execution of the partnership. This team can partly consist out of temporary experts, provided by the PPP units, but also should have permanent team members included. Team members who are able to control the partnership throughout the whole contract duration, team members who do not ‘disappear’ after contract close, team members who can be held accountable.

“PPPs consist of programme management, project management and contract management and requires a professional client” (Heijnders, 2014).

Project management can be outsourced to the private party, but programme management and contract management cannot. A contract manager is responsible for the contract management, which requires to, support negotiate and manage effective DBFM(O) contracts. Contract management consists of negotiating the conditions and terms in DBFM(O) contracts and making sure compliance with the conditions and terms, along with documenting and agreeing on any modifications or amendments that could occur during its implementation or execution of the contract. The local contract manager needs to be trained by PPP units. The programme management is done by the ‘public sector champion’ as described in section 6.2.1. Figures like this should have ‘local’ knowledge, a strategic vision, political skills, team working skills and business planning skills (Geddes, 2005). The public champion needs to lead a team that is able to provide a programme (public real estate portfolio) to the market and can act as the professional client towards that market. Team members that need to be on the team during the whole contract duration, are contract managers. Contract managers are also not present in most of the municipalities. Some bigger municipalities like Rotterdam and Eindhoven are developing contract managers.

“The skills that are necessary to control integrated contracts are very important. In Eindhoven we are developing contract managers, who possess those skills” (van Hemmen, 2014).

“Traditionally we procured each school separately, but we now work with more forms of integrated contracts. Contract management is a new aspect for the municipality compared to the traditional procurement. We develop new skills in this process, knowledge that is necessary to be able to procure like this. We do possess individuals that dare to procure like this, and know what to ask. You do not want to do this procurement with an external specialist, because he can leave after contract close. If something goes wrong during the contract duration, we are responsible. I think we should this share this knowledge and

experience with other municipalities who do not possess these skills” (van Noordennen, 2014).

These forms of integrated contracts are described in Appendix E and procuring them do require different scales than traditional procurement. The described local unit, with assistance of a PPP unit should be able to offer enough knowledge and experience to develop primary school housing, using a DBFM(O)-scheme and control the contract thought the duration of the contract. If the described knowledge is not available within the organization, experts needs to be trained within the organization or recruited from outside of the organization. It needs to be said again that a programme manager or contract manager cannot be outsourced, because an external manager will not have the same public interest in mind and can easily leave.

“You can hire an army of external experts, but to control those external experts, to know what they do, to be able to translate your thoughts into concrete ideas, you will need to have a certain level of experience and knowledge. So, by outsourcing these knowledge and experience, you are not yet fully helped. You will need ‘critical mass’ on the side of the client. By doing this you will prevent results, created by a mix of advisers and other externals, of which you regret as a client later on” (van Rheijn, 2014).

Furthermore, good governance within a municipality requires institutional infrastructure bodies that will independently look at projects once they have been signed, in order to be able to decide if or not policy objectives have been fulfilled. This is not a task for any PPP unit but is essential as a source of independent and technically competent overview of projects, which may be accustomed to feedback into further development of policy and guidance.

6.4.3. Standardization

Another obstacle that is known in the use of PPPs, is that every project is still a tailor made project. Every project is seen as unique and costly analyses are done for each one of them. This analysis decides which contracts should be used and which arrangements with private parties should be made. Therefore the next obstacle, as mentioned by the respondents, is defined as:

Obstacle 11:

There are insufficient standards available, standards that should make the use and control of PPPs in the realization of primary school housing easier for municipalities.

Experience and knowledge should lead to standards. Standards in these projects should be provided to speed up the process and to keep the transaction costs low. Because of the traditional way of thinking by municipalities and school boards, the transaction costs will stay high.

“PPP misses some standards that are particularly created for the use in the realization of primary school housing. School housing is a relatively easy object to realize compared to sea locks, in which PPPs are also used. Not only constructional, but also the predictability of costs and risks. Theoretically speaking, it should be easy to develop some standards for PPP in the use of primary school housing realization” (Schraven, 2014).

Next, standards that should be developed are described. These standards should make it easier for municipalities to use and control PPPs in the realization of primary school housing.

Standard 'school specific' DBFM contracts

These standards can only be created out of gained knowledge and experience from previous similar projects. This gaining of knowledge and experience should be collected by the PPP Units and not by every single municipality itself. In the Netherlands standards are available for the use of PPPs different sectors. In 2006, the government even created a DBFM handbook for the realization of school housing in secondary education, as shown in Box 6. These guidelines include standardized bidding documents, procedures for announcing the project for public tender, transparent procedures for evaluating private sector bids, and methods for contract award, including specified time frames for project mobilization. These should be translated for the use of PPPs in the realization of primary school housing specifically. In these contracts incentives should be built as well, incentives that make sure that the private party delivers the agreed upon quality of school housing. But, this alone, will be insufficient. Some other standards should be developed as well, and will be discussed next.

Box 6. Handbook DBFM in case of school housing (Kenniscentrum PPS, 2008)



In 2006 the first handbook (in the Netherlands) for the use of DBFM(O) schemes in the realization of secondary school housing was created. This handbook was created, using the experienced gained in the realization of the Montaigne School. In 2008 this handbook was updated for the last time.

The Handbook has two goals. The primary goal is to supply the necessary models and understandings to able project leaders and staff to use a DBFMO-scheme in the realization of secondary school housing. Assuming that the models are used in the right way, this means that the transaction costs can be reduced for external legal, financial and technical services when procuring DBFMO contracts and also for the internal project team of educational institutions and municipalities. Besides that, the handbook is meant to answer questions that arise in public parties who want to procure school housing through PPP, but it also tries to answer the questions of private parties as well.

Standard public agreements

Standardization in Public-Private-Partnerships is necessary as well to avoid high transaction costs in these public agreements. If a model agreement is established in which clear agreements between the municipality and school boards are described before they place an order for construction, renovation or refurbishment of a school, in the market and enter in to a contract with a private party with a view to Design, Build, Finance and Maintain the school housing. By making agreements the authority of the school and municipality are forced to think about the size of the project, the budget available to them, the way they want to cooperate, and other important conditions. This will reduce the likelihood that discussions on such issues in the procurement process and unwanted delays in the project take place. It also ensures that the municipality and the authority of the school speak with one voice and the project organization runs smoothly. In short, a Public-Private Partnerships acts as a catalyst for a successful use of PPP in the realization of primary school housing. A model agreement speeds up the process of establishing such a partnership, contributes to creating a projects size that is attractive to investors, takes care of the wish of investors to see one clear client, and reduces the transaction costs.

Standard performance requirements

At last, standardization in performance requirements should be established. These should be incorporated in the output specifications, but does not mean that the output specification should be

totally standardized, because visions created by municipalities should have space to be incorporated in the output specifications as well. The standards should cover :

- The *"Architectural basic performance"* standards should provide insight into the basic quality requirements to the amenity of the building.
- The *"Functional basic performance"* standards should provide insight into the basic quality requirements on the utility value of the building. It concerns the expected performance of the scale, location and suitability of rooms, based on the activities that will take place there.
- The *"Technical basic performance"* standards should provide insight into the basic quality requirements to the technical value of the building. It concerns the performance to be expected with regard to health, durability and maintenance.

Setting these standards will make it easy for a private party to estimate if they can achieve such basis performance requirements, and thus take part in the tender.

"It would be best if there were standard performance requirements, with a standard exploitation model in which costs and risks are clear to the market. The market is then better able to provide guarantees on the level of quality and the related costs. This standardization can only be done if school boards distance themselves from small wishes they have concerning school housing. Though, it would be possible to incorporate flexibility in the standard model which makes it possible to adjust school housing on a smaller scale" (Schraven, 2014).

What Schraven (2014) tries to say is that school housing can be standardized for a lot of aspects of the building. School boards school trust private parties to find the optimal building that fits their vision on education without school boards getting involved in every detail of the building. Of course there should be room for personal optimization of the design, but can be standardized in general.

Standard performance monitoring systems

During the contract the performance of the building needs to be measured. In chapter 6, the payment mechanisms were already discussed and those payment mechanism are already available in the model agreements of, for example, the Ministry of Housing and Construction (2013).

"In this model agreements, quality measurement systems like ISO9001 and ISO9002 are incorporated. These standard measurement system do make it more clearly for both parties on what to expect from each other" (van Rhijn, 2014).

ISO 9000 is a number of standards, created and published by the International Organization for Standardization (ISO), that comprise, establish, and maintain an efficient quality assurance system for manufacturing and service industries. ISO 9000 handles the basic principles of quality management systems, such as the eight management principles upon which the family of standards is based. ISO 9001 handles the requirements that the private parties, wishing to meet the standards, must accomplish (Rouse, 2014). These standards make it easier not only for municipalities to keep control on the quality of the school housing, but it is also a fine tool for the private parties to know to what requirements they have to comply.

Other systems that can help in keeping control on the performance of school housing are that of measurement systems, systems that measure for example the degree of ventilation.

"The monitoring of school housing after realization, should be automated as much as possible. This systems also measures the user behaviour of school boards, and provide a lot of information. Parties, like Philips, are willing to invest in developing such systems, but only when they have insurance that the capacity of schools in which the system are going to be installed are sufficient enough to have return on their investment" (Peters, 2014).

Here again these systems will help both parties. It will help municipalities and school boards to make sure that the students are educated in a proper environment and it helps private parties to adjust their systems on the user behaviour and by doing that save money on, for example, energy consumption.

6.5. Risks



Governance Challenge

The Agency Theory suggest that risks should be borne by the party that is best able to. Risks can be transferred to the private party, but municipalities should accept their share and help to mitigate the risks transferred to the private party in mutual support.

The primary gain from PPPs comes from the transfer of risk to the private party. But this type of transfer and the degree to which the private party is able to assume it, sometimes affects the feasibility of projects. Lenders are usually highly risk averse⁶ and may reject even the most socially attractive project should they perceive it to possess too many risks. Two obstacles in this category were mentioned by the respondents:

- The high risk of vacancy;
- Absence of flexible attitude.

Municipalities should start with identifying risks at the start of the project. A checklist of the risks, which typically apply to school housing projects, helps in identifying those risks. A tool that might be useful for both public and private party, is a risk matrix, setting out the municipalities preferred position on allocation of the risks

6.5.1. Common Risks

The standardization as described in section 6.4.3 should also set a check list of common risks in primary school housing projects that are realized using PPPs. Some of the project risks are described below, most of which will be applicable to most of accommodation based PPP projects and a few of which will be more specific to education projects (Hogan Lovells Lee&Lee, 2011).

Construction risk

- *Ground conditions:* A risks that comes with all accommodation based projects. Unforeseen ground conditions can have serious impact on the time and costs of a project. This unforeseen conditions can be the existence of fossils, remains, but also contamination of the ground. If the ground risks are transferred to the private party, it will assess and price the risk accordingly.
- *Completion Requirements:* Before a school can be used, it must pass the completion requirements. This is an essential stage for just about any project as capital spend reaches a high point, there may have been no return on capital thus far and the project is going to enter into a phase of transition between a contractor, that has completed the building, with the chance of liquidated damage or temporary accommodation needs being imposed if problems occur, and an operator dealing with an so far unproven facility which will have the chance of deductions being imposed

⁶ Depends on the type of lender. Historically, investors in PPP bonds have been institutions with long term liabilities against which they needed to have assets to produce matching long term cash flows. Those lenders are usually risk-averse (EPEC, 2010).

for unavailability or poor performance which might be caused (entirely or partly) by issues with the building.

- *Third party consents:* The risks associated with third parties that are hired by the consortium. These risks are likely to be transferred to the private party. Whereas the hiring of third parties needed approval of the client in traditional schemes, PPPs allow private parties to choose third parties as they like, which means they are responsible for the performance of the third parties as well.

Change in law

PPP companies have to abide by law and governments usually demand a contractual obligation in concession agreements demanding their private sector party to abide by law. PPP projects are long-term in nature and as a result there is always a risk that adjustments to law will have to be complied with. As described in section 6.3, law and regulation in the field of primary education is very dynamic, which increases the likelihood of changes in that law and regulation. In order to assess this risk properly, flexibility should be included in DBFM(O) contracts (section 6.5.2).

Demand risk

Demand risk, in other words the risk of vacancy of a school can be seen as a key risk in the Netherlands. It is also a risk that private parties are not going to bear, and can therefore be seen as an obstacle in for the market not to step into a PPP concerning primary school housing.

“Together with school boards, municipalities will stay responsible for the vacancy of school housing. This risk cannot be transferred to the market, because this market will not be interested in or capable of bearing this risk” (van Noordennen, 2014).

A DBFM(O) contract, is a contract for a long period of time. The private sector determines if they are prepared to invest in a project, based on the return on investment. The investment in the beginning of the projects needs to be earned back during the contract, by a fee paid by the user of the school housing. During the contract, taking the competition and decreasing student numbers in mind, there is a chance of vacancy and thus a risk that there is no user for the school, which means that the consortium does not make a return on investment. The private sector sees this risk right now as too big to take and therefore the next obstacle, as mentioned by the respondents, is defined as:

Obstacle 12:

Within the current environment of school housing, there is a high risk of vacancy, a risk that the private sector is not going to bear.

In order to control this demand risk, a municipality should only provide public real estate, including primary school housing to market of which they are sure it is occupied during the contract period. This can be established by clear Public-Public (section 6.3.1) arrangements and a clear IHP (section 6.2.2). When they do this they can more easily provide the guarantee that the private sector investors desire, as described in section 6.5.3, having a small chance of paying for empty school housing.

Late delivery

Due to the essential importance of education to governments, as well as the wish to minimize disruption on students and employees involved with education provision, decanting arrangements are of vital concern in PPP projects. A school housing project usually involves either the refurbishment and/or demolition of an current school and the construction of a new school. In such situations, the project will have to address, for instance, how education provision can proceed

throughout new works phases and when transfer to new build school housing accommodation takes place. Incentives to deliver on time should be included within the contract. It is necessary that a School housing PPP project consists of conditions that both properly displays a public sector body from the risk of delay by building appropriate incentives for the private sector party to finish in time but that also grants the private sector party appropriate flexibility and contingency to allow it to have confidence that the deliverables could be met.

Termination risk

Due to the substantial investments made in PPP projects as well as the associated reputations of the relevant parties, termination routines stay one of the key points of negotiation and risks related to PPP schemes. Additionally, there are diverse perspectives and opinions that require to be looked at and respected, the public party desires to know that eventually, they have the legal right to get rid of and cease a project where, for instance, a project is considerably overdue when it comes to completion, or where service supply reaches a really poor level over a long period that it does not have any other choice but to clear out a contractor. Financiers of a project will have dedicated significant amounts of equity and accordingly will need to see a return on their investment. Likewise, lenders could have substantial exposure risks with regards to their investment if a project fails. Compensation on termination varies based on the reason for termination.

6.5.2. Flexibility in Contracts

DBFM contracts are long-term contracts. During the length of the contract a lot can change. The public and private parties within a PPP both need to have a flexible attitude towards the DBFM contract, something that is not always the case according to the interviewed respondents.

Obstacle 13:

Both public and private parties tend to make agreements on all risks they can think off, and by doing that do not have the necessary flexible attitude a DBFM contract requires.

It is generally seen impossible to address all risks that can take place within a long period of time, and attach a price tag to those risks. Agreements should be made on what to do when unforeseen risks occur during the contract periods. DBFM contracts are seen as flexible, but the flexibility is partly dependant on the parties closing the contract.

"During the contract length of a DBFM contract a lot can change. Laws can be adjusted and quality norms can change for example. Therefore important to talk before hand on how to handle if unforeseen situations take place. The contract can be renegotiated and therefore we have to sit around the table again with all involved parties. The financial consequences are not set beforehand and both parties have to agree on the fact that some risks cannot be foreseen and can only be discussed when they take place" (van Hemmen, 2014).

Research done by Roosjen (2013, p. 6) suggest that: *"flexibility is a rather 'non-distinct' ability of the DBFM contract and therefore cannot be regarded from one viewpoint or perspective only."* The flexibility of DBFM contracts depends on the *"contracting parties' willingness to grant concessions"* and *"whose perspective is taken: the client's, the commissionee's or the financiers' viewpoint."*

Municipalities, school boards and private parties need to understand that not all risks can be described on forehand and that together they have to bear the consequences, positive or negative, of unforeseen situations. Box 7 describes the way the municipality of Eindhoven dealt with risks in the DBFMO scheme that was used to realize the international school of Eindhoven.

Box 7. Allocation of Risks in the International School of Eindhoven (Schaaf, 2012)



The International School of Eindhoven (ISE) is realized using a DBFMO scheme, which means that the consortium (the contractor) is responsible for the investment in, and operation of the complex. The municipality and the foundation Primary and Secondary Education South Netherlands are thus for a long time (construction time + at least 30 years of exploitation) in a partnership with the consortium. In various agreements arrangements are made in order to facilitate the project as good as possible. The contracts include fees for liability. The municipality of Eindhoven, as the client, takes some risks for its own account. These risks are hedged, as far as possible within the project budget. Part of the operating risk is not covered due to the long duration of the DBFMO scheme. Therefore, based on a risk analysis, an amount of €2 million is reserved for unforeseen circumstances.

According to the project manager of the ISE the bearing of risks by the municipality is important to reduce the costs of the contract. "Because the consortium has the overall responsibility within the DBFMO contract, all risks carry a price tag. Also risks that normally do not have a price tag in traditional procurement This can drive up the price of the contract considerably. If you can, as a local government, take back some of the risks, you will be able to negotiate on a lower price. A 'balance' needs to be found." On top of that all parties involved in the DBFMO scheme, used to realize the ISE, have agreed to act on unforeseen circumstances together at the time they take place. "Not all risks can be described beforehand."

6.5.3. Guarantees

As stated in section 6.5.1, private parties, including pension funds, are not willing to take on the demand risk. Therefore, in order to make investing in school housing attractive for these financial institutions, they need to have a guarantee on return on investment.

"Pension funds do have a risk poor investment model, whereby they can ask for low profit percentages. The lower the risk profile of the school housing projects, the more interested pension funds are. Using guarantees on periodical payments, municipalities can reduce the risk profile, municipalities cannot go bankrupt to tell the truth. Maybe such guarantees should even be arranged on national level, using a fund for example" (Veekman, 2014).

Another solution suggested by Veekman (2014) is offering a more diverse portfolio to the market. This portfolio needs to offer attractive capacity that consist of real estate with different risks profiles that together offer enough security to the market to establish sufficient return on investment. Arranging this, guarantees or a diverse portfolio, is the task of municipalities and should be part of the governance structure.

6.6. One Step at a Time

During the interviews, the last question was used to find out if DBFM is the right solution to solve the problems with primary school housing or that the respondents thought in different directions. In general it can be said that most respondents were in favour of DBFM(O), but they all do recognize that there is a long way to go till the most extended form of integrated contracts can be used. Therefore one step at a time needs to be made, a step that start with the way of thinking.

“The solution to the problems with primary school housing needs to start by using the philosophy that goes behind DBFMO; to search together with all involved parties to a solution. This means cooperation between school boards, municipalities and the market. By doing this you can search for solutions in new directions. DBFMO, especially for small municipalities, might be too complex to use, but the philosophy behind it can be used” (van Keulen, 2014)

Other respondents think that the usage of ‘stripped’ versions of DBFM(O) first needs to be used. This ‘stripped’ also goes by the name of PPS Light, for example, about cooperation between school boards on just the energy supply or a cooperation in procuring the isolation of school housing.

“I do see other solutions than just DBFM(O). You can use concepts in which every element of school housing is procured, but it can also be done on a smaller scale. You can procure just maintenance as public parties together, or just the supply of energy. These are measures that are already different of what is traditionally done. PPPs need to grow based on good practical examples. The most important step that needs to be taken right now is the visualisation of all public real estate, determination of the necessary capacity and, from there, search for solutions in which the available budget is spent efficiently” (Peters, 2014).

“Right now I believe more in ‘contracting’, which is another form of cooperation between parties involved in the educational sector. Using this form, the municipality states technical requirements to which school housing needs to satisfy. We procure this to the market for multiple schools. We only do this when we have full commitment of the school boards. This can also be done for instance for the cleaning of school housing. Right now it is too complex to procure DBFMO contracts for multiple schools. It is easier to just procure different elements of the school housing. There will be opportunities for DBFM(O) in the future, but right now the necessary environment is not present” (van Hemmen, 2014).

Concluding from what the respondents have said, DBFM(O) might be a right concept to solve the issues with primary school housing, but maybe is a step too big to take. Smaller steps need to be taken in between, steps that convince all involved parties that advantages can be made when parties work together. By doing this the environment necessary to use and control DBFM(O) will be created step by step.

6.7. Chapter Conclusion

This chapter described an environment that needs to be created in order to use DBFM in the realization of primary school housing. This environment was separated into four parts: policy, regulation and legislation, capacity building and risks, and can all be influenced by the governance structure of a municipality. For each part of the environment obstacles were described, obstacles that make it difficult to use DBFM in the realization of primary school housing right now. Also possible solutions to overcome these obstacles were given, summarized in one challenge for each part of the environment. An ideal environment has been described, an environment that is far from present right now. One step at a time need to be done in order to reach this ideal environment.

PART IV

Part four consist of a summary of the conclusions and recommendations of the research. It also provides in a reflection on the theory and research methodology and at last it states additional research that can be done.

7

Conclusions and Recommendations

The research objective of this research is to find a governance structure of municipalities, that enables the use PPPs in the realization of primary school housing and by doing that ensure their duty of providing high quality primary school housing. This duty of providing good quality primary school housing is something that is not done properly, which has resulted in primary school housing that is in bad shape and no budget available to do the necessary investments in primary school housing.

In order to reach the research objective, one research question and four central questions were established, which will be answered in section 7.1.

The research question of this master thesis is:

'What governance structure is necessary for Dutch municipalities to be able to use Public Private Partnerships in the realization of high quality primary school housing?'

Section 7.2 provides recommendations to the municipalities in general on using DBFM as a solution to the problems involving primary school housing.

7.1. Conclusions

The first central question of this research is:

What are PPPs, and why should PPPs, and DBFM(O) particularly, be used in the realization of high quality school housing?

PPPs are a long-term partnership in which the government and the private sector, while maintaining their own identity and responsibility, enter into an integrated contract to procure a service, or a bundle of education services, in exchange for regular payments based on clear and optimal task and risk allocation.

Compared to a traditional scheme, DBFM(O) procures the design, construction, financing, maintenance and possible operation of one or multiple schools at once, while a traditional scheme does do this for each phase separately. Theoretically speaking, DBFM(O)-schemes offer some benefits compared to traditional schemes. DBFM(O)-schemes do not involve public sector funding, which traditional schemes do. Due to the investment problems municipalities have, because of the lack of sufficient budget to invest in primary school housing, this external funding can be seen as a solution to the investment problem. Next, DBFM(O) schemes do offer more value for money. A lot of risks that were traditionally carried by the public sector are allocated to the private sector that is assumed to bear some of the risks better than the public sector does. Because they are assumed to

bear these risks more efficiently, the costs to handle these risks will be lower. Another benefit of the DBBFM(O) scheme results from the lifecycle approach. Primary schools in the Netherlands were maintained badly. DBFM(O) schemes guarantee higher quality school housing from the beginning and throughout the whole contract period compared to traditional schemes. Because of the lifecycle approach, schools will be designed and constructed more sustainable so that it will need less maintenance after completion. In theory municipalities, school boards and consortia could all benefit from this construction.

The next central question is about the governance of PPPs that can be found within literature:

What is meant by governance in PPPs?

Governance in general determines who has power, who makes decisions, how other players make their voice heard and how account is rendered. Good governance, in finding a solution to the problem there are with primary school housing, needs to make sure that the solutions that are chosen are allowed by law, needs to be responsive to a social problem, needs to be transparent and reflects on the goals in vision of the public domain.

There are four facets of governance within PPPs: legal, democratic, regulatory, and corporate governance. Legal governance has implications for the allocation of responsibilities and roles between the parties towards the PPP, the PPP entity itself, as well as the government and citizens. Regulatory governance addresses the legal and contractual responsibilities of parties, the procedures by which they are implemented, along with the softer norms that operate close to these. Democratic governance issues the empirical and normative question of what is, and what ought to be, the level and type of constitutional oversight of PPPs. Corporate governance concerns itself with making sure that the organization is managed in a manner that will not place the future of the organization and the investors' funds at an unnecessary risk. The management of dealing with risks incorporated in governance can be best understood using the agency theory.

In this theory the public sector is seen as the principle that needs the private sector, the agent, because his organization is short on resources and expertise to establish a product or service. The agent and principal then agree on the contractual terms like the input, outcomes, processes, satisfaction and quality parameters, monitoring, performance requirements, and compensation mechanisms. In this 'partnership' it can be assumed that the agent does not have the same interests as the principle. Information asymmetry between principle and client exists because of moral hazard and adverse selection. Because of the different interests and information asymmetry, strategic behaviour can emerge. If municipalities choose to use DBFM(O) schemes to realize primary school housing, they have to make sure that the public interest is taken into account. Good governance says that the authority that makes the decision is accountable. In order to provide good governance in the use of PPPs, municipalities have to use incentives and monitoring systems to make sure that public interest are met and that strategic behaviour is mitigated. One factor that does so is trust. Two other environments need to be created by the governance structure of the municipalities. One environment that creates enough incentives for private and public parties to step into a PPP, incentives that make sure that the private party meets the public interests besides their own interest and a second environment that makes sure the public interest is met during the whole contract period. The first environment consists of setting up the right policy, legislation and regulation, while the second environment consists of capacity building, risk allocation, selection of the right contractor and incentives and monitoring systems.

First, it is important to know how primary school housing is currently organized in the Netherlands. Therefore the next central question was established:

How is primary school housing currently organized in the Netherlands?

The care for primary school housing has been decentralized throughout the past 150 years. It is decentralized from church and central government to municipality and school board. Where municipalities have the responsibility for investing in renovation of primary school housing and investing in new housing from the start of 2015. School boards have the responsibility for the maintenance of the school housing. The organization of primary education and its school housing in the neighbouring countries of the Netherlands show some huge differences compared to the system in the Netherlands. The systems in our neighbouring countries do allow the use of DBFM in school housing. Education in the Netherlands is far more decentralized and parents are free to choose the school in which their children will participate. In France and the UK this choice is based on the geographical area, and because of this it is easy to know how much students will attend to the schools and thus there is a low risk of vacancy. Also, authorities in the neighbouring countries have full responsibility to provide and maintain primary school housing and employ the staff of the schools. This means they do own the school housing, which is in contrast to the Netherlands, where school boards are the juridical owner of the housing.

The current organization of primary school housing provides obstacles in the use of DBFM(O)-schemes as a solution to the issues with primary school housing. Therefore the next central question is described as:

What are the deficiencies and limitations of the current governance structure in the Netherlands in the use of DBFM(O) to realize high quality school housing?

In total thirteen obstacles in the use of DBFM(O) to realize high quality school housing, were discovered by doing interviews with experts. These experts have prior experience in the use of PPPs in the realization of school housing or have thought about using it. These obstacles are formulated as:

1. *The current policies of municipalities do not have a long-term character and do often not reach beyond the political horizon of four years;*
2. *Municipalities lack a clear view on what public real estate, including primary school housing, they possess;*
3. *No shared vision between municipalities and school boards on education;*
4. *The current law on primary education does not provide one clear client, a client that is responsible for all aspects of primary school housing and also receives all funding to take care of those responsibilities;*
5. *The current law on primary education is very dynamic and therefore does not offer the certainty that private investors require;*
6. *The current law on primary education makes it difficult to establish shared usage of primary school housing;*
7. *The current use of land-use plans by municipalities does not provide in the flexibility to change school housing to other functions than education;*
8. *The social return that municipalities put in a tender makes it difficult for small and medium enterprises to participate in DBFM tender;*
9. *The public sector in general and municipalities and school boards particularly do lack the skills necessary to successfully use PPPs in the realization of primary school housing;*
10. *The current existing PPP Units, and PPS support in particular, do not play the active role they need to;*
11. *There are insufficient standards available, standards that should make the use and control of PPPs in the realization of primary school housing easier for municipalities;*
12. *Within the current environment of school housing, there is a high risk of vacancy, a risk that the private sector is not going to bear;*
13. *Both public and private parties tend to make agreements on all risks they can think off, and by doing that do not have the necessary flexible attitude a DBFM contract requires.*

These thirteen obstacles in the Netherlands' existing circumstances in primary school housing have become obstacles in providing a favourable environment for applying the integrated contract model, DBFM(O). These obstacles form a 'gap' that needs to be filled, a gap between traditional and integrated procurement. Governance challenges need to be met in order to do so.

The first governance challenge is described as: *"The PPP process calls for consistent policies that establish clear goals and principles, identifies projects, sets reasonable targets along with the method of achieving them, using a long term vision that supports a PPP approach"*, and helps solving obstacle 1-3. In general it can be said that each municipality needs to start with establishing an Integrated Housing Plan (IHP) that is based on a long term vision with a financial framework attached to it, a vision carried by influential people within the organization.

The second governance challenge is concerned with the legislation and regulation that form an obstacle for the use of DBFM(O), and is described as: *"Legal processes, involving primary school housing, are extremely complex and neglect to supply sufficient security and incentives to investors in PPP schemes. Municipalities will need to create an environment, attractive for investors, within the boundaries of the law"*, and helps solving obstacle 4-8. This can be done by establishing Public-Public agreements on local level, agreements that create one clear client to the market by bundling the cash flows and creating a capacity of buildings that is attractive for the market to invest in.

The third governance challenge elaborates on the capacity that needs to be built in order to develop PPPs: *"PPPs involve complex structures that require additional skills, which are barely found in the public sector. The public sector needs to think about what skills are required to develop PPPs and where those skills should be placed"*, and helps solving obstacle 9-11. Concluding from what the respondents have said the main skill that needs to be developed within the municipality itself is that of contract manager. Other skills like strategic vision, political skills, team working skills and business planning skills are assumed to be present within the organization of the municipality. If not, bigger municipalities should assist smaller municipalities in providing these skills. Skills that are necessary to prepare a procurement and do the procurement itself can be found in PPP units and should not have to be developed within a municipality itself.

The fourth and last governance challenge as described in this research covers the allocation of risks between public and private parties and the role municipalities have to take on: *"The Agency Theory suggest that risks should be borne by the party that is best able to. Risks can be transferred to the private party, but municipalities should accept their share and help to mitigate the risks transferred to the private party in mutual support"*, and helps solving obstacle 12-13. In order to create an attractive PPP environment for investors, municipalities will need to be prepared to take on some of the risks, risks that the market is not going to bear and if they are is going to increase the contract price tremendously. A lot of risks are transferred to the private sector, but one of the risks that the market is not going to bear is the demand risk (i.e. the risk of vacancy of the school). Using guarantees or providing diverse portfolios, municipalities can solve this issue. Unforeseen risks should be borne by public and private sector together. In order to do so, contracts and participating parties need to show flexibility and make agreements beforehand on how to act in case an event happens that both parties could not have foreseen.

7.2. Recommendations

The challenges described above require a change in culture, leaving behind the traditional way of working within municipalities (at least the way it treated primary school housing). This change of culture needs to be supported by a long term policy that carries full support within the municipality. Municipalities have to create visions and objectives together with school boards, school boards with whom they also have to make public agreements within the boundaries of the legal framework, a

legal framework that causes obstacles. New skills are needed, for which new people have to be employed or trained in a time in which municipalities have to reorganize and are not able to employ new people. The PPP environment created in this research has the optimal form to apply DBFM(O) schemes in the realization of primary school housing, according to the interviewed respondents. A solution to the current problems in primary school housing, has been provided, but one could ask himself if this solution comes at the right time.

Concluding from what has been written in this thesis, municipalities are recommended to not use DBFM(O) schemes as a solution to the problems surrounding primary school housing, right now. This is because the step from a traditional way of working, to an integrated way of working, is a step too big to take right now for municipalities. The way of thinking, the skills needed, the legislation and regulation and the way of handling risks all have to be revised, which require a change in culture within municipalities. On top of that, a lot should be arranged from within the central government too, in order to activate the change in culture.

What this research recommends is to use the way of thinking that hides behind DBFM(O), the philosophy. To be more clear about this philosophy, it is all about arranging the front, before thinking about the back.

1. Municipalities should start with creating a long term vision, together with school boards, on education and primary school housing;
2. Map out their public real estate to see if it is fit to execute this vision;
3. Secure a budget to support this long-term vision, i.e. make sure that the budget that is meant to spent on primary school housing, is spend on primary school housing. Not only this year, but also the years after;
4. Settle all these matters in a clear, long -term, Integrated Housing Plan.

If they do so, municipality and school boards, exactly know what the situation on primary school housing is, to what situation they want to go, and what budget is available to do so. If this 'front' is in order, they can decide on the 'back'. This can be DBFM(O), other forms of PPPs, or a total different solution.

In short, the problems surrounding primary school housing exist because of the current governance structure, the ad-hoc way of treating primary school housing, the bad relationship between school boards, and school boards and municipality. DBFM(O) requires a change in governance structure, in the way of treating primary school housing and cooperation between school boards and municipality, but these changes can also be made without the use of DBFM(O).

8

Discussion and Recommendations on Further Research

In research, results might be understood from different viewpoints. Hence the data that has been gathered within this thesis is placed into perspective in this chapter. Later, section 8.2 provides recommendations for further research

8.1. Discussion on the Research Methodology and Results

Section 8.1.1. will discuss the research method that has been used in this thesis by evaluating its strengths and weaknesses. Section 8.1.2. will discuss the results of the research by comparing the created PPP environment with the neighbouring countries in which PPPs are frequently used in the realization of school housing. Furthermore, this chapter checks if the results can be placed within the principles of good governance and reflects on the impact of the results on the current primary educational system in the Netherlands.

8.1.1. The Research Method's Strengths and Weaknesses

A researcher must always give account of the study's reliability and validity, and for that reason, this section discusses this research' methods strengths and weaknesses.

➤ **The literature study**

The literature study was done, to study the research problem more in depth (i.e. to map the problem description in its context). A lot has been written on PPPs, as the concept is used for a long period of time all around the world. As a result, the application of PPPs, the actors involved, the advantages and disadvantages, etc. are all extensively discussed. The studied literature was therefore reliable and sufficient enough to provide the information necessary to do the research. The reliability and validity of the literature on the Dutch and neighbouring educational systems was easy to check as well. This is because the systems are regulated in law. The available information on the Agency Theory was sufficient enough too. This theory has been extensively discussed and used since its existence and was therefore also advised by Professor Louk Heijnders to use in my research.

The literature on governance in PPPs, on the other hand, is very limited and therefore hard to check on reliability and validity. For this research it was important to know the different facets of governance with which municipalities can influence the application of DBFM(O) in the realization of Dutch primary school housing. As stated before, not much has been written on the specific facts of governance. Therefore this research discussed only the facets of governance in which respondents were able to mention obstacles. The description of these different facets, and the important elements within the facets, are done with only the limited available research. This has a negative effect on the reliability and validity. Still the different facets could not be ignored, because they have a significant influence on the establishment of the necessary PPP environment.

➤ **The research covers all obstacles known right now**

This research interviewed persons within the Netherlands that have experience with PPPs in education. At the end of the interview, respondents were asked to mention other people that would be of interest to interview on the research subject. The people who were mentioned, were interviewed too and it can therefore be said that most key persons were interviewed. As a result, using this knowledge a clear overview of obstacles could be described.

It can be discussed whether the current knowledge in the Netherlands in this field is sufficient to discover all obstacles, but right now all known obstacles are mentioned. Of course this does not mean that the future brings new or undiscovered obstacles.

➤ **The results are dependent on interviews only**

The empirical research was dependent on practical examples of what exactly good governance, in the use of DBFM(O), is. These practical examples, and especially those related to school housing, were absent. Not only does the Netherlands has a small group of people with knowledge on PPPs in education, only two school housing projects in the Netherlands have taken place, that has used a DBFM(O) scheme (International School of Eindhoven (ISE) and Montaigne Lyceum). Both projects were pilots and the importance that both projects succeeded was very high. Because of the budget, skills and time that came available and would otherwise not have been. On top of that, these projects did only concern one building, as for DBFM(O) to achieve its full benefits, for all involving parties, it needs a larger project scale. Also, examples from foreign countries could also not be used, as the educational system is substantially different compared to that of the Netherlands. This made it very difficult to find practical examples of what good governance structure within the municipalities should look like in order to achieve high quality primary school housing, using DBFM(O). Therefore the answering of the research question was very dependent on the opinions of experts on PPPs in education, and it can be questioned if the answer is valid, were expert opinions provide the lowest level of evidence. So whereas the research methodology assumed that there would be enough practical examples and experience to answer the research question, in theory this was disappointing. Instead of doing an extensive case study on the governance structure within the Montaigne Lyceum or ISE project, just parts were taken from educational PPP projects. This was done to support or disprove the opinions of the experts.

8.1.2. Discussion on Results

Obstacles and possible solutions in the use of DBFM(O) in the realization of primary school housing have been given, solutions that together establish the necessary PPP environment. In this section, the created environment will be compared to the environment of the neighbouring countries of the Netherlands, an opinion will be given on how this environment relates to the principles of government and how it influences the current educational system of the Netherlands in general.

➤ **Comparing the environments**

In chapter 3, the Dutch educational system and the responsibility for primary school housing was compared with that of France, Germany, Belgium (Flanders) and the United Kingdom. Concluding from that chapter there were two major differences between the Netherlands and the other countries. First, the responsibility for primary school housing in the Netherlands is far more decentralized and divided between two parties: the municipality and the school boards. Secondly, in the Netherlands, parents are free in choosing a primary school for their children to participate in. As a result, the Netherlands do not have one clear client to act in a PPP and student numbers are difficult to determine beforehand which increases the chance of vacancy of school housing. The research results do allow these obstacles to be overcome and thereby come closer to an environment that can be compared to that of the neighbouring countries of the Netherlands. Public agreements can establish one clear client, and agreements between school boards on student numbers can be made. But one should ask themselves if this is a desirable situation, taking in mind the influence it has on the current educational system.

➤ **Influence on the current Dutch primary educational system**

Although the influence of the research results have not been studied, a general opinion can be given. The quality of the Dutch primary education is partly based on the competition between school boards. Parents do not only place their child in a school, because it is nearest to their home, but is also based on the performance the school. Agreements between school boards on student numbers, as done in Nijmegen (Box 4, p51) can take away this form of competition and could have a bad influence on the performance of schools. Of course, a stable flow of student numbers result in a stable flow of income for a school board and offers securities to a private investor that there is a low risks of vacancy. A consideration needs to be made on which situation is more desirable.

➤ **Principles of good governance**

The results given in this thesis, includes a change in governance structure within the municipality. This change needs to comply with the principles of good governance and is part of democratic governance as described in section 4.2. The results needs to be tested on *law and justice (is it allowed?)*, *execution (does it work?)*, *Democratic principles (does it fit?)*, *common social vision (is this the right way?)*. If municipalities use the governance structure as described in this thesis they need to make sure of a couple things. They need to be transparent, be accountable for the effects of the implementation, make sure it helps in solving a social problem and involve stakeholders. With these stakeholders create a common vision that reflects on what various parties in this particular part of the public domain can expect. Of course this needs to be done within the boundaries of the law. The proposed governance structure needs a common vision, a vision created within the IHP. The governance structure needs to help solving a social problem which is the bad condition of primary school housing, make sure that the municipality stays accountable by building capacity and monitoring systems. But does it work? This answer can only be given, if further research is done as described in section 8.2.

A subject that remains for discussion, is the applicability of the results. Because applicability depends upon specific examples of successful use, it is difficult to devise a valid uniform scale for rating the overall applicability of the results. Therefore it is recommended to use the results to see if the environment, and the road towards this environment, is desirable. The result do offer a fairly complete image of the procedures that needs to be followed if municipalities choose to use DBFM(O) in the realization of high quality primary school housing. It does offer a direction of solutions, rather than an instant solution, one that can be used right away.

8.2. Recommendations on Further Research

The focus of this research is on DBFM as a solution to the problems surrounding primary school housing. The governance structure created is based on using this solution, but does not deliver turnkey solutions. If DBFM is going to be used, it is recommended that additional research is done to develop more specific solutions.

The governance structure necessary to realize primary school housing in the Netherlands, using DBFM(O), is primarily formed using the opinions of experts. To support these opinions and to improve the governance structure described in this research, knowledge on appropriate educational DBFM projects should be gathered. Appropriate projects are projects that, consist of multiple schools, offering an attractive project scale to private investors. Projects, that provide insight in the cooperation between school boards and municipality. Projects that consist of housing that have a tenant throughout the whole contract period. Central PPP units should be the one to gather this knowledge.

Only when practical examples can support or disprove the opinions of the experts, a valid municipal governance structure can be created. Such a project involves a lot of 'learning money' and therefore a well-considered decision on whether to or not use DBFM as a solution, needs to be made beforehand.

References

- AD. (2013). Rouvoet: Onderzoek huisvesting scholen na zomer klaar, AD.
- AGION. (2014). Wat en voor wie? Retrieved 06-16-2014, from <http://www.agion.be/Subsidi%C3%AABring.aspx>
- Aller, G. L. (2008). Public-Private Partnerships. Arizona School of Sustainable Engineering and the Built Environment.
- ANP. (2013). Gemeenten wacht miljardenbezuiniging, NU.nl.
- Baakman, N. A. A., & van Mierlo, J. G. A. (1991). *Overheid en onderneming: een inleiding*. Heerlen: Open Universiteit.
- Baker, K. (2008). *Strategic service partnerships and boundary-spanning behaviour: a study of multiple, cascading policy windows*. University of Birmingham.
- Barrett, P. (2002). Achieving better practice corporate governance in the public sector. *Australian National Audit Office*.
- Beauregard, R. A. (1998). Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States. *Partnerships in urban governance: European and American experiences*.
- Bender, R., & Ward, K. (2012). *Corporate financial strategy*. London: Routledge.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*: Princeton University Press.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2013). *Governance stories*: Routledge.
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Bloomfield, P., Westerling, D., & Carey, R. (1998). Innovation and risk in a public-private partnership: financing and construction of a capital project in Massachusetts. *Public Productivity & Management Review*, 460-471.
- Boekholt, P. T. F., & de Booy, E. P. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd/druk 1*: Uitgeverij Van Gorcum.
- Bouwstenen voor Sociaal. (2013). *Reisgids Maatschappelijke Voorzieningen - over mogelijkheden en keuzes*. Tilburg: Gianotten BV.
- Braganza, A., & Lambert, R. (2000). Strategic integration: developing a process-governance framework. *Knowledge and Process Management*, 7(3), 177-186.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2012). Education in Germany 2012 Retrieved 02-10-2014, from <http://www.bmbf.de/en6204.php>
- Cadbury, A. (2002). *Corporate governance and chairmanship: A personal view*: Oxford University Press.
- Caers, R., Bois, C. D., Jegers, M., Gieter, S. D., Schepers, C., & Pepermans, R. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(1), 25-47.
- Council of Ministers. (2013). *Troonrede 2013*. Den Haag: Rijksoverheid Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/regering/troonrede>.
- de Bruijn, J. A., ten Heuvelhof, E. F., in 't Veld, R. J., & Prins, C. (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*: Academic Service.
- Deal Flow Connection. (2014). Debt Financing Retrieved 01-21-2014, from http://dealflow.org.sg/cms/services/financing_for_smes_debt_financing.asp
- Dekker, S. (2013). *Vragen van het lid Ypma (PvdA) over het feit dat scholen en gemeenten niet gezamenlijk kunnen investeren in nieuwe schoolgebouwen*. (2013Z22726). Den Haag.
- Demirag, I., Khadaroo, I., Stapleton, P., & Stevenson, C. (2011). Risks and the financing of PPP: perspectives from the financiers. *The British Accounting Review*, 43(4), 294-310.
- Department of Education. (2013). *Governors' Handbook: For governors in maintained schools, academies and free schools*. www.gov.uk/government/publications.

- Development (OECD). (2004). *OECD Principles of Corporate Governance 2004*. Paris: OECD Publishing.
- DG Rijkswaterstaat. (2012). *Toespraak van de DG Rijkswaterstaat*. Paper presented at the PPS werkt Den Haag.
- Dyade. (2013). Behoeftte aan een (brede) school, maar problemen met de financiering? Retrieved 11-11-2013, from http://www.dyade.nl/internet/dyade.nsf/pages/DWEB_95XAX3
- Eaton, D., Akbiyikli, R., & Dickinson, M. (2006). An evaluation of the stimulants and impediments to innovation within PFI/PPP projects. *Construction Innovation: Information, Process, Management*, 6(2), 63-67.
- Education, M. o. (2014). Primary education Retrieved 02-10-2014
- Edwards, P., & Shaoul, J. (2003). Controlling the PFI process in schools: a case study of the Pimlico project. *Policy & Politics*, 31(3), 371-385.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory – An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14, 57-74.
- Elp, M. v., & Zuidema, M. V. (2013). *Bouwen voor het onderwijs - persectief voor de Nederlandse bouw*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- EPEC. (2010). Capital markets in PPP financing - Where we were and where are we going? Luxembourg: European PPP Expertise Centre.
- EPEC. (2011). The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects. Luxembourg: European Investment Bank.
- Ernst & Young. (2006). Evaluatie Montaigne 2005: Financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten. Amsterdam.
- European Commission. (2004). Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions. *COM (2004)*, 327.
- Felsingier, K. (2008). *Public-Private Partnership Handbook*. Philippines: Asian Development Bank.
- Geddes, M. (2005). *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and Understanding Cultures*. Farnham: Gower.
- Gids, W. F. d., Oel, C. J. v., Phaff, J. C., & Kalkman, A. (2007). Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool. Delft: TNO.
- Greasley, K., Watson, P. J., & Patel, S. (2008). The formation of public-public partnerships: A case study examination of collaboration on a “back to work” initiative. *International Journal of Public Sector Management*, 21(3), 305-313.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*. Paper presented at the Accounting forum.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnership*: Edward Elgar Publishing.
- Hogan Lovells Lee&Lee. (2011). *PPP projects in the education sector - Key principles*. Singapore: Hogan Lovells Lee&Lee,.
- IMF. (2004). *Public-Private Partnership*. <http://www.imf.org: http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>. Retrieved from
- Institute On Governance. (2014). Defining Governance Retrieved 02-03-2014, from <http://iog.ca/about-us/defining-governance/>
- Javed, A. A., Lam, P. T. I., & Zou, P. X. W. (2013). Output-based Specifications for PPP Projects: Lessons for Facilities Management from Australia. *Journal of Facilities Management*, 11(1), 5-30.

- Jensen, M. C. (2003). *A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms*: Harvard University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Johnston, J., & Gudergan, S. P. (2007). Governance of public—private partnerships: lessons learnt from an Australian case? *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 569-582.
- Kenniscentrum PPS. (2006). PPS bij scholenbouw in Nederland. Den Haag: Ministerie van Financien.
- Kenniscentrum PPS. (2008). Handboek DBFM bij scholenbouw: Ministry of Finance.
- Knoester, T. (1988). Publiek-private samenwerkingsvormen vinden steeds meer toepassing. *Harvard Holland rev.*, 15, 100-107.
- Kriens, J. (2013). Jullie leerlingen zijn onze burgers. *Podium*, 2(3).
- Kunz, A. H., & Pfaff, D. (2002). Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation. *Accounting, organizations and society*, 27(3), 275-295.
- LaRocque, N. (2006). Contracting for the delivery of Education Services. *A Typology and Inter.*
- Levin, H. M. (1999). The public-private nexus in education. *American behavioral scientist*, 43(1), 124-137.
- Martin, L. L. (2004). Bridging the Gap Between Contract Service Delivery and Public Financial Management. *Financial Management Theory in the Public Sector*, 55.
- Mentink, D. (2012). De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs. www.onderwijsraad.nl: Onderwijsraad.
- Aanbestedingswet 2012 (2012).
- Wet op het primair onderwijs (2014).
- Ministry of Finance. (2010). DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 - Minder geld, meer prestatie. Den Haag: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance. (2012). *Voortgangsrapportage DBFM(O)*. Den Haag.
- Ministry of Housing and Construction. (2013). Rijksbrede Modelovereenkomst DBFMO Huisvesting. Den Haag: Ministry of Housing and Construction.
- Wet ruimtelijke ordening (2006).
- Monteiro, R. S. (2005). Public-private partnerships: some lessons from Portugal. *EIB Papers*, 10(2), 73-81.
- Montfort, C. J. (2008). *Besturen van het onbekende: Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: LEMMA.
- Morrison, R. (2012). *The Principles of Project Finance*. Farnham: Gower Publishing
- Mu, R. (2008). *Public-Private Partnerships and the Management of Expressways in China: An Agency Theory Approach*. Bsc, Delft University of Technology, Delft.
- Municipality of Eindhoven. (2013). Rapportage Integraal Huisvestingsplan. Eindhoven: Municipality of Eindhoven.
- Murdoch, J., & Hughes, W. (2007). *Construction contracts: law and management*. London: Taylor & Francis.
- Nisar, T. M. (2007). Value for money drivers in public private partnership schemes. *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), 147-156.
- Obermann, G. (2007). The role of the state as guarantor of public services: transaction cost issues and empirical evidence. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78(3), 475-500.
- Oberon. (2013). Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Utrecht: Ministerie van OCW.

- Paim, R., Caulliraux, H. M., & Cardoso, R. (2008). Process management tasks: a conceptual and practical view. *Business Process Management Journal*, 14(5), 694-723.
- Patrinos, H. A. (2011). Private education provision and public finance: the Netherlands. *Education Economics*, 1-23.
- Patrinos, H. A., Osorio, F. B., & Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*: World Bank-free PDF.
- Patrinos, H. A., & Sosale, S. (2007). *Mobilizing the Private Sector for Public Education: A View from the Trenches*. World Bank Publications.
- Peereboom, H. (Producer). (2012, 04-28-2014). Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2008-2011. [Power Point Presentation] Retrieved from <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/fileswijplaats/Doordecentralisatie%20presentatie%20gemeente%20Nijmegen.pdf>
- Ping Ho, S., & Tsui, C. (2009). *The transaction costs of Public-Private Partnerships: Implications on PPP governance design*. National Taiwan University.
- PPS Netwerk Nederland. (2013). PPS Seminar: Hoe via PPS de mogelijkheden voor hoogwaardige huisvesting in Primair Onderwijs versnellen In P. N. Nederland (Ed.). Utrecht.
- PPS Netwerk Nederland. (2014). Over ons Retrieved 04-08-2014, from <http://www.ppsnetwerk.nl/Over-ons>
- PPSupport. (2014). Producten en diensten Retrieved 04-08-2014, from <http://www.ppssupport.nl/Producten+en+Diensten/default.aspx>
- Profnews. (2011). Nederland trekt stekker uit PPS voor scholenbouw, *Profnews*. Retrieved from <http://www.bouwenwonen.net/nieuwbouw/read.asp?id=28583>
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *J. Education Policy*, 18(5), 459-480.
- Ranson, S., & Stewart, J. (1994). *Management for the public domain: Enabling the learning society*: Macmillan London.
- RebelGroup Advisory BV. (2011). Eindrapportage PPC investeringsfonds scholenbouw. Rotterdam.
- Rijksoverheid. (2013a). PPS Algemeen Retrieved 12-16-2013, from http://www.ppsbijhetrijk.nl/PPS_Algemeen
- Rijksoverheid. (2013b). Wie is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en aan welke eisen moet een schoolgebouw voldoen? Retrieved 11-11-2013, from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/vraag-en-antwoord/wie-is-verantwoordelijk-voor-de-huisvesting-van-scholen-en-aan-welke-eisen-moet-een-schoolgebouw-voldoen.html>
- Rijkswaterstaat. (2013). DBFM Retrieved 12-17-2013, from http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen_met_rws/werkwijzen/gww/contracten_gww/dbfm/
- Robinson, H. S., & Scott, J. (2009). Service delivery and performance monitoring in PFI/PPP projects. *Construction management and economics*, 27(2), 181-197.
- Roosjen, J. J. (2013). *Flexibility of the DBFM contract*. Master, TU Delft, Delft.
- Rouse, M. (2014). ISO 9000 Retrieved 05-08-2014, from <http://searchdatacenter.techtarget.com/definition/ISO-9000>
- Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16(1-2), 29-49.
- Schaaf, H. (2012). René Bartels over het DBFMO-contract van de ISE: “Door PPS kan de school zich concentreren op haar kerntaak: het lesgeven” Retrieved 04-29-2014, from <http://www.schoolfacilities.nl/huisvesting/bekostiging/3260-rene-bartels-over-het->

- Schools of Tomorrow Team. (2014). About the programme Retrieved 06-16-2014, from <http://www.scholenvanmorgen.be/en/about-the-programme>
- Shaoul, J., Stafford, A., & Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), 213-229.
- Skelcher, C. (2010). CH13. Governing partnerships *International Handbook on Public-Private Partnership* (pp. 292). Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing.
- Smyth, H., & Edkins, A. (2007). Relationship management in the management of PFI/PPP projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 25(3), 232-240.
- Telegraaf. (2013). Slecht onderhoud schoolgebouwen schokt D66, *Telegraaf*.
- ten Heuvelhof, E. F., de Jong, M., Kars, M., & Stout, H. (2009). *Strategic Behaviour in Network Industries: A Multidisciplinary Approach*: Edward Elgar Publishing, Incorporated.
- The World Bank. (1991). *Managing Development: The Governance Dimension*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank. (1996). Transaction costs in private infrastructure projects-Are they too high? Public policy for the private sector. Washington DC: World Bank.
- Tilak, J. B. (2010). Public-private partnership in education. *The Hindu*, May, 24, 2010.
- Torres, L., & Pina, V. (2001). Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. *European Accounting Review*, 10(3), 601-619.
- Treasury, H. M. s. (2003). Public services: meeting the productivity challenge. *HM Treasury Publication*. London.
- United Nations. (2008). *Guidebook on promoting good governance in Public Private Partnerships*. New York: United Nations.
- Uslaner, E. M. (2003). Trust, democracy and governance: Can government policies influence generalized trust? *Generating social capital: Civil society and institutions in comparative perspective*, 171-190.
- Van der Boor, W. (1991). *Stedebouw in samenwerking: een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedebouw*: Samsom HD Tjeenk Willink.
- van Kempen, A. (2010). *Onzichtbare krachten in de samenwerking tussen publieke en private partijen*. Universiteit Utrecht Utrecht.
- Verbraeck, A. (Producer). (2013). 4.1 Contracting. [PowerPoint Presentation]
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vol. 3). Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- VVD, & PvdA. (2012). *Bruggen Slaan*. Den Haag.
- Walsh, K., & Kieron, W. (1995). *Public services and market mechanisms: Competition, contracting and the new public management*: Macmillan Basingstoke.
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2008). Managing markets for public service: the role of mixed public-private delivery of city services. *Public Administration Review*, 68(1), 155-166.
- Yescombe, E. R. (2011). *Public-private partnerships: principles of policy and finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Appendices

A. Justification of the literature study

In this research, a literature study is conducted to study the research problem more in depth, i.e. to map the problem description in its context. The literature study began with the construction of my annotated bibliography. After completing my annotated bibliography I had a comprehensive understanding of my research topic and was well acquainted with a few of its major points, but was still lacking the organization needed to take the next step of writing a proper literature review. To accomplish the transition of information from my annotated bibliography to my literature study, a conference on PPPs in education was visited and a meeting with Louk Heijnders was planned to determine which aspects in literature were important to assess focus on. After completing this task, I made a list of important keywords, categorized the available literature by keywords. Abstracts and summaries were read to determine if the literature was of value to my research. The keywords were extracted from the following subjects:

- PPPs in general
- Decentralization in Dutch education
- Primary school housing in the Netherlands;
- The application of DBFM(O) schemes in school housing;
- Governance in PPPs;
- Relationships in between public and private in PPPs;

The above subjects were used to search in online databases. Google Scholar, TU Delft library, TU Delft Institutional Repository and google in general were searched using keywords related to the subjects. During the literature study, the research started by reading about the subjects in general and along the way the literature study became more focussed on the important elements within the research boundary.

Google Scholar

Google Scholar provides a simple way to broadly search for scholarly literature. From one place, I used it to search across many disciplines and sources: articles, theses, books, abstracts and court opinions, from academic publishers, professional societies, online repositories, universities and other web sites.

TU Delft Library

The TU Delft Library search engine, 'discover', includes both the paper collection and an ever-increasing portion of the library's online collection.

TU Delft Institutional Repository

TU Delft Repository is the digital source of public scientific publications of TU Delft. The material in a repository comprises a set of bibliographic details and the full-text document. I used this repository to read in theses on PPP done by other students. This again helped me to see which aspects of PPPs were important to mention as well as the literature that former students used in their research on PPPs.

From the available literature, which includes journal articles but also presentations and information leaflets, a framework was created for further research. The results from the empirical research were supported by literature too. Here again the above described databases were used.

B. Interview protocol (Dutch)

Dit interview protocol is bestemd voor het afnemen van interviews in het kader van het afstudeeronderzoek van Roan Durinck, student Construction, Management and Engineering aan de TU Delft. Het afstudeeronderzoek richt zich op de governance structuur die binnen gemeenten aanwezig moet zijn om de problemen rondom de primaire schoolhuisvesting op te lossen met behulp van Publieke Private Samenwerking. Om achter de benodigde governance structuur te komen moeten er elementen gevonden worden die samen de juiste omgeving voor een PPS-constructie vormen en deze omgeving ook controleren. Denk hierbij aan de wet- en regelgeving rondom PPS, het beleid van de gemeente, benodigde capaciteiten, ect. Ook moet De interviews worden gebruikt om deze elementen te identificeren. Alle interviews worden afgenomen door Roan Durinck. Een geïnterviewde persoon wordt geselecteerd op basis van ervaring met PPS-constructies binnen schoolhuisvesting. De geïnterviewde persoon moet in staat zijn om de hierboven genoemde elementen te identificeren. Dit kan ook alleen een specifiek gedeelte van de PPS-omgeving omvatten, zoals slechts de financiële of juridische elementen.

Doel van de Interviews

De doelstelling van de interviews is het identificeren van belangrijke elementen. Deze empirische data moet uiteindelijk bijdrage aan het beantwoorden van de in het onderzoek gestelde hoofdvraag. Door het identificeren van belangrijke elementen die bijdragen aan de ideale PPS-omgeving binnen schoolhuisvestingsprojecten kan de benodigde governance structuur geschetst worden. Hierdoor dragen de interviews bij aan het oplossen van de problemen rondom primaire schoolhuisvesting.

Resultaat van de Interviews

Het resultaat van de interviews bestaat uit elementen, binnen de governance structuur van een gemeente, die van belang zijn voor het slagen van primaire schoolhuisvestingsprojecten met behulp van PPS. Deze elementen zullen met behulp van literatuur onderbouwd worden.

Werkwijze

1. De te interviewen personen worden gevraagd of zij bereid zijn mee te werken aan het interview. In de uitnodiging staat ook een beschrijving van het onderwerp en de richting van het afstudeer onderzoek. Bij akkoord wordt een afspraak gemaakt.
2. Voordat het interview plaatsneemt, wordt de werkwijze van het interview toegestuurd. Hierin worden een aantal belangrijke kenmerken van het interview worden beschreven:
 - a. Het betreft een semigestructureerd interview
 - b. De persoonlijke visies van de te interviewen persoon zijn belangrijk. Het gaat hier niet om de standpunten van de aangesloten instelling.
 - c. Het interview neemt maximaal anderhalf uur in beslag. Om enige speling in te bouwen, wordt er in de opbouw van het interview uitgegaan van 60 minuten.
 - d. Wanneer de respondent geen bezwaar heeft, zal het interview worden opgenomen ten behoeve van naslag werk. Opnames en aantekeningen zullen niet voor andere doeleinde worden gebruikt dan voor het afstudeeronderzoek.
 - e. Het naslagwerk van het interview zal bestaan uit een samenvatting. Deze samenvatting zal naar de respondent gestuurd worden, welke binnen een redelijke tijd, correcties kan aanbrengen of goedkeuring kan geven.
 - f. De respondent wordt de mogelijkheid gegeven om er voor te kiezen om de samenvatting niet in de publieke versie van de scriptie te laten verschijnen
 - g. De respondent zal na voltooiing van de scriptie een management samenvatting toegestuurd krijgen, wanneer hij of zij hierin geïnteresseerd is.
3. De interviews worden opgenomen en achteraf uitgewerkt tot een samenvatting. De voorlopige versie van de samenvatting worden toegestuurd aan de respondent. Deze zal een tijd van 10

dagen krijgen om het interview te corrigeren. Wanneer na 10 dagen nog geen reactie is ontvangen, wordt aangenomen dat geen opmerkingen zijn op de samenvatting.

Het Interview

Introductie (10 min)

- Kennismaking
- Toelichting probleemstelling
- Toelichting afstudeeronderwerp
 - Definitie governance
 - Focus op governance structuur die aanwezig moet zijn binnen gemeenten
 - Toelichting PPS omgeving (bestaande uit: beleid, wet- en regelgeving, benodigde kennis.

Expertise Respondent (10 min)

- Kunt u mij kort vertellen over uw functie?
- Kunt u mij vertellen waar u eerder in aanraking bent gekomen met PPS?
- In hoeverre bent u betrokken geweest in een PPS-project dat schoolhuisvesting betreft?

Identificeren van belangrijke elementen binnen de PPS omgeving (30 min)

Vrijuit laten praten door het stellen van de volgende vraag:

- Hoe zou voor u de ideale PPS omgeving eruit zien? Een omgeving die het mogelijk maakt om de problemen rondom primaire onderwijshuisvesting a.d.h.v. PPS op te lossen.

Vragen naar onderstaande richtingen (indien niet genoemd):

- Legal governance
 - Vorm van PPS organisatie
 - Verdelen van de risico's
- Regulatory governance
 - Aanbestedingsprocedure
 - Selectie criteria
 - Strategisch gedrag, en oplossingen hiertegen
 - Soft law (bijv. relatie contracten)
- Democratic governance
 - Transparantie private partij
 - Publiek belang
- Corporate governance
 - Op te stellen beleid
 - Rolverdeling binnen gemeenten
- Agency theory
 - Verlagen transactie kosten
 - Inbouwen van prikkels
 - Monitoren van kwaliteit
- Financiering van het PPS-project

Afsluiting (10 min)

- Heeft u nog tips voor de invulling van mijn afstudeeronderzoek
- Heeft u verder nog vragen of opmerkingen?
- Zijn er verder nog relevante personen die u kunt aanbevelen om te interviewen?
- Ik zal dit gesprek samenvatten en naar u toe sturen voor akkoord. U heeft 10 dagen om op de samenvatting te reageren.
- Het resultaat van mijn afstudeeronderzoek zal d.m.v. een management samenvatting naar u worden teruggekoppeld
- Bent u later nog beschikbaar voor eventueel aanvullende vragen?

C. Conducted interviews (Dutch)

Daniel van Noordennen

Asset Manager Gemeente Rotterdam

Tijdstip: 17-03-2014, 13:00-14:15

Introductie

Mijn functie bij de gemeente Rotterdam is Asset Manager. Rotterdam is 5 jaar geleden begonnen met het centraliseren van het vastgoed. Met als doelstelling om een professioneel vastgoedbedrijf te worden. Met professioneel wordt bedoeld, kijken als een belegger naar de portefeuille. Bij de oprichting van dit bedrijf waren we gelijk het grootste vastgoedbedrijf van Nederland. 3500 panden in totaal. Waarvan wel heel veel kleinschalige gebouwen en de helft is maatschappelijk. Ook aan de commerciële gebouwen valt weinig te verdienen. Deze proberen we dan ook zoveel mogelijk te verkopen en houden we een kernportefeuille over met vastgoed wat we kunnen sturen. Interessant hierbij is dat het nastreven van een professioneel vastgoedbedrijf veel structuur aan je vastgoedportefeuille moet worden aangebracht. Wanneer deze structuur op orde is kan het worden aanbesteed aan de markt. Het gaat waarschijnlijk niet lukken om al ons vastgoed aan de markt kwijt te kunnen. Met commercieel vastgoed gaat dat waarschijnlijk wel lukken maar met maatschappelijk vastgoed zien we dat er geen expertise in de markt is om met maatschappelijk vastgoed om te gaan. De gemeente zelf is veel meer bekend in het wereldje, waardoor wij eerder een huurder voor het pand kunnen vinden. Voor het beheer van de gebouwen gaan we wel naar grootschalige raamcontracten die we aanbesteden aan de markt. De gemeente is hierin dan contractmanager. Dit gebeurt nu eigenlijk voor al onze panden, behalve onderwijspanden. Dit komt door het ontbreken van een duidelijk structuur in deze sector. Contractmanagement is hierbij nieuw voor de gemeente, en daarin leren we op het moment erg veel. Het is nieuw omdat we het eerst allemaal zelf deden. Dat betekent ook dat in de nieuwbouw en renovatie nog alles van object naar object gaat omdat we niet met het onderwijsveld een deal kunnen sluiten om een raamcontract voor vernieuwing, onderhoud en verbouw af te sluiten.

- *Hoe komt het dat u geen deal kunt sluiten met het onderwijsveld?*

De gemeente heeft niet de bevoegdheid om te investeren. We mogen alleen investeren bij de gratie van de schoolbesturen. Dit heeft te maken met het bouwheerschap wat niet integraal is neergelegd bij de gemeente. Dat wordt nog steeds per project bepaald. Je merkt wel nog steeds dat de meeste schoolbesturen het bouwheerschap bij de gemeente neerlegt omdat wij een groter apparaat hebben om dit te doen. Dit komt omdat er meer kennis ligt bij de gemeente dan bij de schoolbesturen. Maar goed, dat is het voordeel van een grote stad. Bij kleine gemeenten zie je vaak dat die net zo weinig expertise hebben als de schoolbesturen. In kleinere gemeente wordt daarom ook vaak gebruik gemaakt van private adviseurs. Maar ook daar is sprake van versnippering; er wordt per project gekeken naar de mogelijkheden. Er is geen huisvestingsplan dat op de markt wordt gezet, waarbij wordt gekeken naar een life-cycle benadering.

- *U zegt dat de kennis niet bij schoolbesturen ligt, waardoor ze het bouwheerschap uit handen geven aan de gemeente. Geldt dit voor alle aspecten of alleen voor het bouwheerschap?*

Dit geldt niet voor het onderhoud. We hebben een MOP (meerjarig onderhoudsplan) gemaakt voor alle schoolgebouwen, en schoolbesturen krijgen een budget afhankelijk van deze MOP. Hierbij merken we wel dat we deze budgetten weer teruggestuurd krijgen, simpelweg omdat schoolbesturen het gewoon niet uitgeven. Dit is wel een probleem, maar door deze aanpak zijn we wel klaar voor de doordecentralisatie van 2015. Hierdoor weten hoe groot het bedrag is dat uit onze begroting verdwijnt en via het rijk direct naar de schoolbesturen gaat. Wij hoeven dan alleen nog te sturen op die MOP en willen wel dat de schoolbesturen ons kapitaalgoed, want dat is wat de scholen zijn, onderhouden. Schoolbesturen zijn duidelijk gemaakt dat ze geen uitgewoende gebouwen meer mogen teruggeven aan de gemeente. Dat geeft ontzettend veel druk bij de schoolbesturen om het gebouw in de staat, zoals deze was bij de nulmeting, terug te geven aan de gemeente bij het einde van gebruik.

Tot nu toe was de gemeente alleen financieel verantwoordelijk voor het onderhoud, maar de uitvoering daarvan moest geregeld worden door de scholen zelf. Wat eigenlijk heel onhandig is, want de

gemeente Rotterdam heeft het apparaat om zelf het onderhoud te kunnen doen. Vanaf 2015 liggen ook de financiële verplichtingen voor het onderhoud bij de schoolbesturen omdat zij deze direct vanuit het rijk kregen.

- *Bent u hierbij niet bang dat schoolbesturen in 2015 gaan zeggen dat u al die jaren geen geld in het onderhoud heeft gestoken en dat zij nu alle kosten in hun schoot geworpen krijgen?*

Nee, wij kunnen aantonen dat we de budgetten naar schoolbesturen hebben overgemaakt. Zij hebben er vervolgens niets mee gedaan. Daarom is bizar dat de gemeenten de schuld krijgen in de discussie rondom het onderhoud van de schoolhuisvesting. Schoolbesturen hebben zelf de verantwoordelijkheid gehad om de budgetten aan te vragen wanneer zij dit nodig achtte voor het plegen van onderhoud. Schoolbesturen zijn altijd zelf verantwoordelijk geweest voor de uitvoering, de gemeente is slecht degene die het onderhoud financiert.

Een volgende stap die wij hebben gemaakt samen met schoolbesturen is het opstellen van kwaliteitsrichtlijnen rondom scholen. Deze gaan over duurzaamheid, bepaalde frisse scholen klasse, etc. Alles wat nu gebeurt aan grootschalig onderhoud, moet voldoen aan deze kwaliteitseisen. Daarbij weten we dat het budget hiervoor beperkt is, dus je kunt minder scholen doen, maar als je het doet, doe je het goed. Het voordelen die schoolbesturen hierbij vangen, zoals vermindering in energiekosten, wordt niet over gesproken. Dit omdat het veel te complex is. Het probleem is dat het allemaal heel erg langzaam gaat, maar dat is landelijk niet anders.

- *En met deze aanpak hebben jullie eigenlijk PPS al losgelaten?*

Scholen kunnen het onderhoud natuurlijk nog steeds via PPS aan de markt aanbesteden. Maar daar ligt ook het volgende probleem dat ze het niet doen. Ze praten hier totaal niet met elkaar over, ze zetten hier niet een organisatie voor op, wat wel het meest voor de hand liggend zou zijn. De concurrentie en het wantrouwen onderling is nog dusdanig groot dat hier nog niet over gesproken wordt. Ik denk wel dat het er komt (binnen 4 jaar). Dit omdat men dankzij de doordecentralisatie gaat beseffen dat systeem toegaat naar totale decentralisatie. Dus het portefeuillemanagement wat nu nog door de gemeente wordt gedaan, ligt binnen een bepaald termijn bij de schoolbesturen. Die moeten dan als beleger er naar kijken. Maar hier is verder nog geen zicht op.

- *Ik wil even overstappen op schaalgroten die belangrijk is voor investeerders om in een PPS te stappen. Wat voor rol kan de gemeente hierin spelen?*

Wettelijk gezien heeft de gemeente hier geen rol in. Zoals eerder gezegd is de gemeente niet verplicht om als bouwheer op treden. In de praktijk is dat wel anders. De gemeente gaat vaak overeenkomsten aan met de schoolbesturen waardoor de gemeente bouwheer wordt. In de meeste gevallen gaan de schoolbesturen hiermee akkoord.

Door middel van financiële druk kan je schoolbesturen wel zover krijgen om in een organisatie te treden die voldoende schaalgroten biedt voor PPS. Het grootste probleem is de LONDO-vergoeding: schoolbesturen krijgen geld, maar niemand weet waar het aan besteed wordt. Dit kunnen zomaar allemaal nieuwe schoolborden worden. Reken maar dat er misschien verduurzaamd wordt, maar zeker geen nieuwbouw van wordt gepleegd. Dus reken maar dat er nu ook geen nieuwe scholen komen, dat kan ook niet. Ook voor verduurzaming moet er verder gekeken worden dan het budget dat nodig is voor een jaar. Verduurzaming wordt pas later terugverdiend.

Ik zie heel veel meerderjarige huisvestingsplannen maar daar worden geen budgetten aan gehangen. Er zitten geen meerderjarigheidsbegrotingen achter. Er wordt dan weer per projecten geld aangevraagd, en kan het dit jaar niet dan doen we het toch volgend jaar.

- *Dus eigenlijk zegt u door wel verplichtingen aan de LONDO-vergoedingen te hangen dat schoolbesturen wel gaan nadenken hoe ze, met name het onderhoud, efficiënt kunnen aanbesteden en daardoor eerder zullen samenwerken?*

Sterker nog je moet voordat je het geld geeft aan de schoolbesturen, eisen dat zij een plan hebben wat ze gaan doen met dat geld. Ze moeten naar de life-cycle benadering toe. Maar zijn schoolbesturen wel in staat om zo'n plan op te stellen. Ze kunnen natuurlijk adviesbureaus inschakelen maar ook daar moeten ze weten wat te vragen.

Een school is ingeval van een schoolbestuur een bedrijfsmiddel. Het is niet eens vastgoed, het is een huisje die je nodig hebt om les te geven. In deze stad zijn we bezig met een meer jaren plan, leegstand-reductie plan om al dat weg lekkende geld weg te krijgen en om het al echt te sturen om het bedrijfsmiddel vastgoed. Met zo'n kijk op het geheel, haal je de emotie eruit. Elk schoolbestuur dat denkt dat het gebouw zijn school is. Maar de naam op het gebouw maakt het zijn school en die kan volgend jaar op een ander gebouw geplakt worden. Maar die manier van denken is mijlenver weg.

We zijn nu bezig met een school waarbij het schoolbestuur alleen haar visie en het PvE heeft beschreven maar verder geen invloed heeft op hoe het eruit gaat zien. Daar is een uitvraag gedaan voor 15 jaar een DBMO omdat de F in de huidige situatie nog geen zin heeft. Op het moment kan de gemeente nog het goedkoopst financieren. Dat komt omdat de gemeente gebruik kan maken van schatkistbankieren en daar bovenop natuurlijk gratis geld krijgt vanuit het rijk.

- *U hebt het hier over een school. Maar is om het probleem op te lossen moeten er meerdere scholen vernieuwd worden.*

Dat klopt, maar elk geld wat je extra aantrekt, kost ook geld. Als je echt de ambitie hebt om alles te verbeteren, dan gaat je kapitaalslast stijgen. Daarom zien wij het los. We hebben nu eerst de kwaliteit vastgelegd maar nog niet de snelheid waarin we deze kwaliteit willen bereiken. Dat is de tweede stap. Die stap zetten we in door alleen in kwaliteit te investeren van scholen waarvan we weten dat die over 15 jaar nog school zijn. Dus de schoolbesturen moeten een keuze maken in welke scholen ze zeker blijven zitten en welke scholen misschien gaan sluiten. Want als twee scholen allebei half leeg zijn, doen we bij allebei de scholen niks aan investeringen. Hierdoor voeren we de druk op, want we stoppen er geen geld meer in. Je moet je macht pakken waar je het kan. Uiteindelijk is het ook voordeliger voor het schoolbestuur. Personeel voor 2 scholen kost meer dan voor een school. De gemeente kan hierin een rol spelen door de schoolbesturen dit duidelijk te maken. Duidelijk maken dat het in hun eigen belang is. Schoolbesturen denken altijd maar dat het in hun belang is om altijd maar gebouwen te hebben staan in elke wijk. Dat slaat nu langzaam om.

Voordat scholen zover zijn om goed te realiseren wat in hun belang is, zijn we wel een tijdje verder. Maar dat ze zich hiervan bewust zijn is wel nodig om tot een collectief over te gaan. Openbaar onderwijs bijvoorbeeld richt zich op het bieden van onderwijs in alle gebieden. Dat is natuurlijk gepraat uit de oude doos, want dat speelden toen er ook op christelijke scholen ook alleen christenen zaten. Tegenwoordig zitten er op sommige christelijke scholen meer moslims dan christenen. De kwaliteit van het onderwijs en de locatie waar dit gegeven wordt, is veel belangrijker geworden dan de religieuze achtergrond. Dat betekent dat openbaar onderwijs niet meer nodig is op elke locatie. Toch zie je dat het openbaar onderwijs nog steeds in iedere wijk een schooltje wilt, met vaak maar 40 leerlingen. Daar moet dus ook een andere manier van denken ontwikkeld worden. Schoolbesturen denken alleen nog in concurrentie.

- *U zegt dus eigenlijk dat ze zich kunnen onderscheiden van elkaar door de manier van onderwijs dat ze geven en dat de middelen om dit onderwijs te geven, zoals de schoolhuisvesting minder van belang zijn?*

Ja precies. We moeten met zijn allen werken naar een visie waar het onderwijs centraal staat. De gevel van een gebouw moet daarin een minder grote rol spelen. Wij zien zelfs dat gebouwen voor veel meer doeleinden gebruikt kan worden. We zien een wijk ook tegenwoordig als een campus. Zo kan een school gebruik maken van een maatschappelijk gebouw wat in de buurt staat. Waardoor de school zelf minder ingebouwde faciliteiten nodig heeft. Maar omdat niemand zover kijkt, en wij nu dus wel door die vastgoedportefeuille, zijn dit aspecten die we bespreekbaar moeten maken. Hierdoor kan de kwaliteit van een gebouw omhoog in plaats van dat we in de kwantiteit van maatschappelijk faciliteiten gaan investeren. En zo kom je pas op de portefeuille groottes die nodig zijn bij PPS. Er wordt gedwongen dat schoolbesturen elkaars portefeuilles laten zien en samen leegstand bestrijden. Als zij er samen over uit zijn welke gebouwen dicht kunnen, dan pas gaat de gemeente investeren in de kwaliteit van de overgebleven gebouwen.

Het bundelen van de budgetten die scholen en gemeenten krijgen is ook noodzakelijk om tot kwaliteit te komen. Het maakt ons niet uit wie het gaat doen. Als de schoolbesturen zeggen dat zij instaat zijn om de afgesproken kwaliteit te behalen dan zullen wij graag onze budgetten afstaan. Maar op dit moment hebben wij hier het apparaat voor en dus zeggen we tegen schoolbesturen dat ze het beter ons kunnen laten doen. Maar dat doen ze ook nog niet. Maar er moet een keuze gemaakt worden tussen deze twee opties.

Wil je schoolhuisvesting interessant maken voor de markt dan is er zelfs een samenwerking nodig tussen verschillende grote gemeenten. Je moet zorgen dat er gebouwd kan worden aan een aantal portefeuilles

tegelijkertijd. Ik geef momenteel advies aan een groep die probeert om pensioenfondsen zover te krijgen om te investeren. Hierin wordt duidelijk dat 100 miljoen, een bedrag dat een groot gedeelte van ons portefeuille in beslag neemt en veel gedoe met zich mee brengt, voor pensioenfondsen niet eens de moeite waard is om personeel op te zetten. Wie moeten zij vertrouwen dat hun bezit wel goed beheerd wordt? Dat kunnen we niet aantonen. Daarvoor moeten we toe naar een organisatie die hier voor zorgt. En dan moeten we dus zorgen dat alle partijen die daar onder zitten, schoolbesturen en gemeenten, dit uit handen geven en zelf de 2^e viool spelen.

Er zit momenteel ook zo weinig kapitaal in de bestaande scholen, dat je al bijna 40 scholen nodig hebt om aan een cashflow van 100 miljoen te komen. In Bijvoorbeeld Engeland zit er veel meer kapitaal per school, waardoor er minders scholen nodig zijn voor pensioenfondsen om daarin te stappen. Als we alleen puur naar de cashflow kijken. Engeland heeft een heel ander onderwijsstelsel en is daardoor niet relevant om te vergelijken.

Als je een mandje maakt voor pensioenfondsen, dan zal die bestaan uit een aantal nieuwbouwscholen maar ook uit veel oude gebouwen. Pensioenfondsen willen dat ook deze gebouwen een restwaarde hebben en zullen hier dus in investeren. Dit betekend wel dat er een hoge huur tegenover staat. Dat wordt in Nederland gezien als aanslag op de begroting, niet wetende dat we dat als gemeente zelf ook zouden moeten willen. Daar moeten we wel naartoe. Uiteindelijk worden de maandelijkse uitgaven wel veel overzichtelijker waardoor je meer controle over de budgetten hebt. Bij de onderwijshuisvesting zie je dat door de verdeling van de verantwoordelijkheden dat je niet kan aantonen dat een PPS constructie zijn voordelen heeft. Want voor wie zijn die voordelen dan? De basis voor een PPS- stelsel is er gewoon nog niet.

Als belangrijkste regel voor het PPS-stelsel is inzichten krijgen in de meerderjarige begroting die nodig is voor de schoolhuisvesting. De markt zit er niet meer op te wachten om een schooltje te doen. Als we een pilot doen dan moet er een mand achter zitten van nog 30 scholen.

- *Ziet u de huidige vorm van aanbesteding van PPS projecten als gunstig?*

Wij zijn best wel creatief met aanbesteden. Niet buiten de wet om, maar je besteedt de uitvraag aan hè. Of we dat nu Europees of openbaar doen, we doen toch alles transparant. Onze aanvraag is alleen steeds meer gericht op prestatie. Wij beschikken over de mensen die deze manier van aanbesteden aandurven en ook weten wat ze vragen. Het heeft enorm met ervaring en expertise te maken die je in huis hebt om aan te besteden op deze manier. Deze manier van aanbesteden zal je niet snel doen met een externe adviseur. Die heeft niet de publieke belangen in het achterhoofd zoals als wij die hebben en kan wegllopen. Wanneer deze wegloopt, zitten wij met de gevolgen. Dit apparaat is dan ook een apparaat wat we zouden moeten aanbieden aan andere gemeenten die niet die kennis bezitten.

Het is het meest veilig om de kennis die nodig is om goed aan te besteden zelf in huis te hebben. De contracten die je aangaat zijn voor langere tijd, en dus ook de gevolgen als het fout gaat zijn voor langere tijd. Een externe partij hierin zal niet de gevolgen voelen. We hebben een project gehad in Overschie, waarbij sportlocaties, zwembaden maar ook kunst- en cultuur naar de markt zijn uitbesteed. Ook het invullen van het beleid zat hierin. Hier merkten wij dat er geen private partijen zijn die hierop reageerde, zulke consortia bestaan niet. Zeker niet omdat de gemeente niet eens een beleid maakt dat langer is dan 4 jaar. Ook is deze sector erg afhankelijk van subsidies, maar die subsidies zijn een onzekere manier van financiering.

Dit is natuurlijk ook het probleem met pensioenfondsen. Het enige risico is de staat zelf. Blijft het bij deze doordecentralisatie of verzinnen we over 5 jaar weer iets nieuws? Deze wetsonzekerheid is een van de redenen dat investeerders als pensioenfondsen wegblijven. Investeerders kunnen een lage rente doorberekenen als ze weten dat de huurders in het gebouw blijven zitten en dat die huur gefinancierd blijft door bijvoorbeeld de gemeente.

- *Denkt u hierbij dan aan garantstellingen? En haal je hiermee niet een grote prikkel weg bij de private investeerder?*

Ja natuurlijk, dat is het probleem.

- *In plaats van garantstellingen, kan er misschien ook met herbestemming van de locatie gewerkt worden. Deze herbestemming zou gebruikt kunnen worden als prikkel voor investeerders. Mocht het gebouw leeg komen te staan dan kunnen we het herbestemmen.*

Tegenwoordig maken we alleen nog maar flexibele bestemmingsplannen. We beschrijven alleen nog maar wat niet mag. Het wijzigen van een bestemming is tegenwoordig ook het probleem niet meer. Onder de 1500 m² is de procedure heel kort. Die locatie moet de gemeente ook loslaten. Zelfs in het ontwerp van de school kunnen private partijen al nadenken over eventuele transformatie van het gebouw. Voor de gemeente is het geen issue om de locatie uit handen te geven.

Hierbij moet je als gemeente eigenlijk al weten of leegstand structureel is of niet. Daarvoor zijn die meerjarenplannen zo belangrijk. Daarvoor moet je je leerlingenstromen kennen. Daarvoor moet je alleen een portefeuille aan de private partijen aanbieden waarvan je zeker weet dat deze over, pak en beet, 100 jaar nog school zijn. Doe je dat niet en je moet je huur opzeggen, dan ben je je gebouw kwijt. Ook hier zie je weer dat je je eigen huiswerk op orde moet hebben en dus alleen maar bouwen voor de 'harde kern'. Een private partij moet duidelijk hebben dat de gebouwen waarin ze investeren infrastructuur is en geen vastgoed. Er zal hier altijd onderwijs gegeven worden. Je moet geen leegstand overhevelen aan de private partij.

Wij hebben ook huurcontracten met woningcorporaties voor 40 jaar. Die periode is zo lang dat je zeker moet weten dat je dat gebouw ook voor 40 jaar gaat gebruiken. Die huurcontracten hebben we dan ook alleen maar afgesloten op locaties dichtbij metrostations.

In het kort gezegd, je moet dus altijd een 'vaste kern' hebben van gebouwen waarvan je weet dat die altijd voor het onderwijs gebruikt zullen worden. Deze gebouwen kun je aanbesteden aan de markt. De gebouwen daarom heen moet je zelf controle over houden en kunnen daardoor makkelijk gesloopt worden als dat nodig is. Wanneer je toch kiest om gebouwen buiten de 'vaste kern' in de portefeuille te stoppen, moeten die gebouwen flexibel zijn. Dit betekent dat ze makkelijk om te bouwen zijn en dus een grotere restwaarde hebben. Deze nieuwbouw gebouwen hebben vaak ook een lage aanvangshuur. Deze huur klinkt aantrekkelijk in de oren van een gemeente. Toch moet je hiermee oppassen want vanaf jaar 20 zal de huur aanzienlijk stijgen doordat er meer onderhoudskosten nodig zijn. Je kunt daarom als gemeente beter een constante huur proberen af te dwingen over de gehele periode, zodat je niet voor verrassingen komt te staan. Maar bij kleinere gemeentes zie je het nu toch wel gebeuren dat ze in zee gaan met een vastgoedclub die verkopen d.m.v. een lage aanvangshuur. Maar deze gemeenten hebben geen idee, hebben geen langer termijn beleid.

We hebben het heel de tijd over PPS. Maar ik vind dat er geen S bestaat. Het gaat over contracten en verdelen van risico's. Je moet die risico's accepteren. De gemeente blijft een leegstandsverantwoording houden, samen met het schoolbestuur. Dat moeten ze toch, willen ze de markt erbij betrekken. Of dat nou via garantiestellingen is of anderszins. En laat dan de bouwwereld zijn expertise gebruik in het efficiënt bouwen en exploiteren van het gebouw. En laat beiden partijen hier de winst pakken op daadwerkelijke winst en niet op van te voren afgesproken winst. Maar die soort contracten bestaan niet. Maar dat is wel de S in PPS. Maar dat per school doen, wordt natuurlijk een drama. Daarvoor moet je echt één portefeuille hebben. En daar zien we echt nog wel lucht in. Alle kennis om een samenwerking aan te gaan is. In een sheet kan duidelijk gemaakt worden wat het rendement voor een belegger is, ook al is deze sheet complex. En als je dat transparant hanteert, dus gewoon duidelijk tegen elkaar zijn, dat weet iedereen waar zijn winst zit en waar de risico's liggen en zullen ook meer partijen mee willen doen in een aanbesteding. Maar die expertise om die winsten en risico's in beeld te brengen is er gewoon niet veel. Ook financiële instellingen kunnen dat niet doorgronden en al geen zin hebben om zoveel moeite te doen. Dat zal professioneel groter moeten worden aangepakt, met grotere portefeuilles en daar ervaring mee opdoen. En ook ervaring opdoen in de zin van, als het mis gaat, hebben alle partijen een scheur in hun broek. Vergeet dat die scheuren nu ook gebeuren in het traditionele systeem. Alleen momenteel wordt dat vaak opgelost met een eenmalige bijdrage vanuit het college.

Als je niet weet welke risico's je loopt, durf je ze ook niet zwart-op-wit te zetten, terwijl je ze eigenlijk vandaag of morgen al neemt. Je kunt je ogen er nu nog voor sluiten, maar straks kan dat gewoon niet meer. En dat stukje professionalisering moet binnen gemeenten en schoolbesturen ontwikkeld worden. En anders gebeurt er niks binnen deze PPS markt.

Het moet eigenlijk beginnen bij, wat ik al eerder zei, het verplichten van bestemmingen aan budgetten die via de LONDO-vergoedingen bij de schoolbesturen en gemeenten terecht komen. Hierdoor dwing je partijen om over de langer-termijn na te denken. Maar de kans is klein dat het OCW dit gaat aanpassen. Ze hebben ooit besloten om het aan het veld over te laten. Ze gaan hierbij geen verantwoordelijkheden terugnemen.

Momenteel maken we al veel gebruik van DBMO-contracten. Dit is zeker niet complex en eenvoudig voor partijen om erin te stappen. We sluiten hierbij ook geen garantstellingen maar wel langdurige huurcontracten. Omdat wij wel financieel eigenaar van de gebouwen blijven, want wij financieren het, en zelf controle

uitoefenen op de bestemmingsplannen, kunnen we makkelijk de bestemming van het gebouw aanpassen waardoor we huurder kunnen blijven. Hierin is duidelijk wat de winstmarge is voor beiden partijen en daar onderhandelen we over. Maar meer moet je ook niet willen. PPS is niet de kip met de gouden eieren.

Onderwijshuisvesting heeft een grote kapitaallast. Ook al krijgen we 2x zoveel geld hiervoor, het gaat allemaal op. Maar het efficiënt opgaan van dit geld, daar is nog een slag in te slaan. En dat moeten we nu echt allemaal echt willen.

- *Wanneer we de omgeving gecreëerd hebben, moet deze ook gecontroleerd worden. Hoe weet je zeker dat je over een langdurige periode de kwaliteit van de gebouwen en contracten kunt controleren?*

Ja, dat is ook nog een probleem. Je weet nooit wat de toekomst brengt. Organisaties veranderen, een school kan uit het collectief stappen, een school kan krimpen en daardoor beter in een ander gebouw geplaatst worden. Dat zijn allemaal aspecten waar wij momenteel ook over nadenken.

Als het over de techniek gaat dan kunnen we de kwaliteit goed controleren. Er zijn genoeg middelen die het energiegebruik, CO2 gehalte, etc. kunnen meten. Ik ben altijd erg voor de tevredenheidsonderzoeken. Het gaat om gezonde gebouwen, niet alleen gebouwen die energiezuinig zijn. Je moet parameters hangen aan de controle. Als het ziekteverzuim omhoog loopt, reken maar dat als het niet aan de directeur ligt, die een enorm raar figuur is, dan ligt het aan het pand. Zorg nou dat je dat soort parameters er aan kunt hangen.

- *Maar zijn dat dan geen parameters waar enorm veel discussie rondom kunnen ontstaan? Hoe objectief is hierin bijvoorbeeld een tevredenheidsonderzoek.*

Het moet een combinatie zijn van meetinstrumenten, tevredenheidsonderzoeken, ziekteverzuim, etc. Het merendeel kan je gewoon meten, en de rest moet je als indicatoren zien. Hiermee kan je partijen aanspreken.

- *Hoe speel je in op bijvoorbeeld kwaliteitseisen die kunnen veranderen aan een gebouw in de loop van de jaren?*

Als wij onze eisen verscherpen, dan betekend het dat we van te voren al met partijen hebben afgesproken dat ze meer zullen moeten doen dan het in stand houden van de kwaliteit van een gebouw. Dan weet je dat je contract een keer moet worden opgebroken. Of dat je in je contract al hebt staat dat de gemeente de eisen mogen wijzigen, maar dit zal in het winstpercentage meegenomen moeten worden. Wat gaat zijn wijziging dan kosten? Het moet van te voren voor beiden partijen duidelijk zijn dat er flexibiliteit nodig is in een langdurig contract. Misschien moet je daarom in het begin ook geen contracten aangaan die langer zijn dan bijvoorbeeld 15 jaar. Puur om alleen die ervaring op te doen. Maar een contract van 15 jaar is dan weer heel duur: leergeld. Maar omdat er geen goede meerjarenplannen zijn, zal je toch deze stap moeten zetten, voordat je naar langere contracten kunt gaan.

- *Wat als je niet voor PPS kiest? Waar kies je dan voor?*

Dan gaat het een hoop geld, stress, ellende en veel afspraken met losse partijen opleveren. Dat moet je niet willen. Een slim contract is altijd beter dan een los contract. Alleen al in personeelslast voor je zelf om het te controleren. Ik denk ook nog is dat het gewoon de leverancier een boost geeft om slimmer na te denken en dus de markt slimmer wordt. Maar de voorkant moet in orde zijn, voordat je vraag aan de markt kan stellen. Deze 'voorkant' is er naar mijn mening nog niet. Die gaat er door de druk van, met name de doordecentralisatie, wel komen.

Hierin is het ook goed dat de markt niet meer mee wilt werken aan pilots. Laat de publieke kant maar eerst alles op orde hebben voordat we de private kant er bij betrekken. In gesprekken met de pensioenfondsen werd dit duidelijk. Zij eisten van ons dat we eerst zelf alles op orde hadden. Wat natuurlijk heel raar is vanuit onze kans, want waarom hebben we dit nooit van onszelf geëist?

Het is zelfs voor de toekomst van Nederland erg belangrijk dat we het probleem aanpakken. Want kort gezegd, alle leerlingen in hoge CO2 scholen, die worden later ook geen wetenschapper. En Nederland is toch een land dat het moet hebben van kennis. Dit is natuurlijk ook in het belang van de private partijen. Hun organisatie zal later gebruik gaan maken van de kinderen die nu op de basisscholen zitten. Dus naar hun is ook de boodschap: "investeer nou in hersenen". Het duurt natuurlijk lang voordat ze deze investering terugverdienen. Hiervoor is ook vanuit de investeringsmaatschappijen een langer termijn visie vereist. Vroegen hadden vooral pensioenfondsen dit, maar ook zij kijken tegenwoordig niet verder dan 4 jaar. Het zou mooi zijn als

pensioenfondsen weer die langer termijn visie ontwikkelen. Pensioenfondsen willen een constante cashflow. En daarvoor is investeren in een schoolgebouw nou niet per se interessant, maar wel het investeren in een constante huur die je van de overheid gegarandeerd hebt. Maar zo zien ze dat allang niet meer. Die wereld is heel erg veranderd. Er zitten allang geen vastgoed mensen meer bij pensioenfondsen en deze richten zich vaak op investeringen in bijvoorbeeld China met een rendement van 15%. Daar is het rendement wat met schoolgebouwen behaald kan worden niks bij.

Ed Peters

Directeur Ed Peters Advies, ondersteuning onderwijsorganisaties

Tijdstip: 18-03-2014, 10:00-11:15

Introductie

Al behoorlijk lange tijd geleden zijn er initiatieven genomen om PPS van de grond te krijgen in het onderwijs. Dat is in eerste instantie begonnen toen de decentralisatie van de onderwijshuisvesting plaatsvond van rijk naar gemeente. Toen is er gekeken naar de situatie die zou gaan ontstaan. Hier werd al nagedacht door schoolbesturen en gemeenten hoe deze taak samen op te pakken. Daarvoor zijn in 2002 en 2003 een aantal bijeenkomsten georganiseerd en rapporten gepubliceerd. Schoolbesturen konden niet goed voorzien wat de consequenties van PPS zouden zijn. Het Montaigne Lyceum (in 2006 opgeleverd) was het eerste PPS-project in het onderwijs. Daar werd al duidelijk dat het dusdanig moeilijk is om aan PPS vorm te geven dat het ook daadwerkelijk voordelen op zou leveren.

- *Mijn vraag aan u is dan ook hoe zou een omgeving eruit moeten zien waarin PPS bij PO huisvesting welk geschikt is? En in hoeverre kan de gemeente hier invloed op uitoefenen?*

In het begin moet al duidelijk zijn dat er een life-cycle benadering nodig is, ook m.b.t. de financiering. Blijven gemeenten de projecten financieren dan, loop je heel snel tegen het probleem aan van de beperkte cashflow ruimte van gemeenten. Dus op het moment dat er sprake is van een situatie met veel oude schoolgebouwen en men heeft de ambitie die achterstand snel in te halen, dan heeft de gemeente snel een begrotingsprobleem. Dan zijn de investeringslasten in het begin zeer hoog en met een lineaire afschrijving kom je pas na een jaar of twintig op een acceptabele begrotingslast. De investering op zich is dus een financieringsprobleem. Hierin zou een PPS-constructie juist interessant kunnen zijn, omdat je niet kijkt naar een begrotingsjaar, of een collegeperiode van 4 jaar. Vanuit een lifecycle benadering kijk je naar de gemiddelde financieringslast over de gehele afschrijvingsperiode inclusief de exploitatielasten. Dus in die zin is er alles voor te zeggen om zo'n PPS-constructie aan te gaan.

- *Om hier wat dieper op in te gaan, herhaal ik toch nog een keer mijn vraag. Hoe moet de omgeving rondom PPS eruit zien dat het ook daadwerkelijk tot een oplossing voor het probleem rondom de primaire huisvesting kan zijn. Welke elementen in die omgeving zijn van dusdanige invloed op het succes van een PPS constructie?*

De PPS constructie moet een dynamisch model zijn. Want prognoses waarop je de ruimtebehoefte baseert zijn natuurlijk maar voor een beperkte periode echt zuiver te maken. Dan heb ik het over de leerlingenstromen. Dat betekent dat je realistisch moet zijn. Je kunt wel voor 40 jaar allemaal zaken berekenen, maar je zult PPS-constructies alleen maar goed uit kunnen voeren als je op basis van reële veronderstellingen en echte samenwerking de risico's met elkaar deelt. Dat betekent dat je de risico's en onzekerheden in beeld brengt waardoor duidelijk kan worden wat voor beiden partijen de winst is van die samenwerking maar ook de risico's van die samenwerking. Die moet je met elkaar delen. Alles wat voor langere termijn wordt vastgelegd brengt risico's met zich mee. Deze risico's worden verrekend. Het nadeel van risico's berekenen is dat men wel voor een bepaalde periode iets vast willen leggen, maar over een hele langer periode vindt men dat heel riskant. Dat betekent, wanneer je praat over contracten, en dat is eigenlijk de essentie, dan moet je praten over contracten die wel gaan over een langere termijn, maar waarin toch een stuk flexibiliteit zit. Dus eigenlijk moet je de opdrachtgever tevens ook een rol geven in het risico dat je met elkaar aangaat. Het risico moet niet eenzijdig liggen. Als je risico's gezamenlijk draagt krijg je betere contracten. Als de opdrachtgever niet bereid is om risico's te dragen is de opdrachtnemer wel verplicht om hogere huren te rekenen. Dan krijg je dus weer het nadeel dat iedereen zegt dat PPS financieel niet aantrekkelijk is. Uiteindelijk wordt het echte voordeel niet

gehaald uit het van te voren kwantificeren van alle mogelijke risico's. Je moet afspraken maken in contracten dat er bepaalde risico's kunnen zijn die nu nog moeilijk te voorzien zijn, en dat je daar pas weer overeenkomsten over sluit wanneer deze wel inzichtelijk worden.

- *U zegt dus dat alle partijen een contract flexibel in moeten gaan. Beiden partijen moeten er vanuit gaan dat er situaties kunnen ontstaan waardoor het contract aangepast moet worden. Hierbij kunnen partijen wel afspreken hoe ze met zulke situaties omgaan?*

Ja, dat klopt.

- *Om wat dieper in te gaan op bepaalde risico's en dan voornamelijk op het leegstandsrisico. Is dit een risico dat de markt heel erg afschrikt, een risico dat ze niet op zich willen nemen?*

Ja. Er zijn eigenlijk twee oorzaken van leegstand. Stel dat een gemeente een bestand heeft met 30 onderwijsgebouwen. Nu kan het zo zijn dat door onderlinge concurrentie de helft van de scholen leeg staat en de andere scholen juist weer te weinig ruimte hebben. Door de huidige regelgeving is het vaak heel moeilijk om medegebruik te realiseren en dat betekent dat de ene helft van de scholen bij gemeentes aankloppen voor uitbreiding van hun scholen, terwijl er elders flinke overcapaciteit is. Dus wat je ziet is, dat op het moment dat er geen afspraken zijn over instroom van leerlingen of geen visie en samenwerking die frictie extreem hoog is. Een andere oorzaak van leegstand is natuurlijk de bevolkingskrimp en daarmee dalende inkomsten voor het financieren van de onderwijshuisvesting.

- *De problemen die u nu noemt en de afspraken die hierbij gemaakt moeten worden, zijn problemen en afspraken die in ieder geval genoemd moeten worden? Ook al denk je niet PPS?*

Ja, en dat is een van de problemen waarnaar bij PPS constructies gekeken wordt. In Eindhoven heb ik het integraal huisvestingsplan begeleid. Daar zijn met alle scholen in het VO afspraken gemaakt over leerlingen aantallen voor een periode van 12 jaar. Als je dat doet dan weet je voor een periode van 12 jaar, dat als je nu begint met bouwen of renoveren, voor welke leerlingenaantallen je bouwt. Deze afspraken zijn gebaseerd op een visie. Inkomsten van een school zijn gerelateerd aan leerlingenaantallen. In het PO is de situatie moeilijker dan in het VO. Als je een directeur hebt voor een PO-school van 60 leerlingen is deze relatief duurder dan een directeur van een school van 400 leerlingen. Een grotere school met meer leerlingen, betekent ook dat je meer specialisten in dienst kan nemen, dat er meer mutaties in je personeelsbestand kunnen plaatsvinden en minder kwetsbaar bent. Het zijn allemaal aspecten die kwaliteit bieden aan het onderwijs. Dus er zijn ook allerlei onderwijskundige argumenten die je kunt noemen om een zo optimale mogelijke schaalgrootte te realiseren.

Dus de maatschappelijke instellingen moeten na gaan denken op welke wijze zij zo goed mogelijk onderwijs kunnen gaan bieden. Wat zijn daarvoor de randvoorwaarden? En uit die randvoorwaarden en allerlei omstandigheden vloeit voort hoe groot die scholen moeten zijn, hoeveel daarvan nodig zijn en op welke plek die moeten staan. Hierin moet ook het fuseren van scholen bespreekbaar worden gemaakt. Er is dus een goede samenwerking nodig tussen verschillende scholen. Scholen die een andere achtergrond hebben: katholiek, openbaar, christelijk. Dus waar het mee moet beginnen is een visie waarin iedereen beseft hoe de beschikbare middelen het meest efficiënt kunnen worden ingezet..

Om nogmaals terug te komen op schoolhuisvesting en PPS, dat is pas de tweede stap. Om je risico's beheersbaar te maken, zal je eerst moeten zorgen voor een goede visie. Want de omvang van gebouwen is dus niet alleen afhankelijk van de leerlingenaantallen (groei of krimp) maar ook van afspraken die maatschappelijke instellingen met elkaar maken over hoe ze als ondernemingen gezamenlijk goede kwaliteit onderwijs kunnen bieden. De vertaalslag daarvan is dat je de overcapaciteit kleiner maakt. Als dat lukt, heb je jaarlijks minder kapitaalslasten, minder exploitatielasten en meer middelen voor inzet van onderwijspersoneel.

- *Vindt u dat die visie vanuit de gemeente moet worden opgesteld, of dat schoolbesturen daar zelf mee moeten komen?*

De schoolbesturen samen met de gemeenten. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor nieuwbouw en voor uitbreiding. Daar ligt ook een lastige discussie omdat dit in de wet niet goed geregeld is. Want wat is nou grootschalig onderhoud en wanneer is renovatie eigenlijk vernieuwbouw? Daar zullen tussen gemeenten en schoolbesturen duidelijk afspraken over gemaakt moeten worden om bijdragen aan projecten te bepalen. Ook

omdat een school bijvoorbeeld de voordelen terugziet van verduurzaming van een gebouw en niet de gemeente.

- *Dus de wet is hierbij een obstakel voor PPS en om dit obstakel te omzeilen, zullen er duidelijke afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen moeten worden gemaakt?*

Je kunt hierbij ook kiezen om de budgetten te bundelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij totale doordecentralisatie. Dus dat alle budgetten bij de schoolbesturen komen te liggen. Dat is naar mijn mening ook het meest optimale en is gebeurd in Breda en Nijmegen. In Nijmegen ben ik initiatiefnemer geweest en adviseur van een bestuur die gebouwen in economisch en juridisch eigendom heeft en dus alles zelf moeten regelen. Het is in die zin makkelijker als alles vanuit een partij kan worden geregeld. Maar dan kom je op het volgende probleem: hebben die de expertise om dat te doen? Ik ben een enorme voorstander van doordecentralisatie, maar wel onder de voorwaarde dat je complete doordecentralisatie hebt (dus dat de doordecentralisatie geldt voor alle schoolbesturen). Niet dat de keuze bij de schoolbesturen zelf ligt om te kiezen om de verantwoordelijkheden op zich te nemen. Je kunt alleen iets realiseren als je een situatie creëert waarin alle schoolbesturen zeggen dat ze alle taken zelf op zich gaan nemen. Daarbij moet je ook kijken hoe ze de deskundigheid krijgen om dat allemaal aan te pakken. Schoolbesturen moeten goed in beeld brengen of het rendabel is om daar zelf een functionaris voor in dienst te nemen en hoe maken wij slim gebruik van partijen in de markt. Wat besteed je uit? Daarbij speelt de hele financiering een belangrijke rol. Hierover is ook weer kennis nodig.

- *U zegt dat u voorstander bent van totale doordecentralisatie...*

Vanuit de inhoud. En daarbij zeg ik dat er bepaalde capaciteit bij nodig is en dan praat ik over inhoudelijk en qua omvang om dat ook waar te kunnen maken. En dat vereist ook een goede samenwerking tussen schoolbesturen en beperking van de concurrentie.

- *En als we het omdraaien? Dus dat alle budgetten bij de gemeenten komen te liggen? Ligt de capaciteit, die bij schoolbesturen nog ontwikkeld moet worden, wel bij gemeenten?*

Nee, de capaciteit ligt ook niet bij een gemeente. Het lastige bij gemeenten is dat het handelen veel bureaucratischer gaat, er is geen directe verantwoordelijke voor de gebouwen en de organisatie. Bij gemeenten speelt ook dat het beleid voor 4 jaar wordt vast gesteld. Er wordt dikwijls niet gekeken naar de langere termijn. Voor een gemeente is het belangrijk dat elk jaar de begroting op orde is. Dat betekent dat grote fluctuaties in uitgaven bijna onmogelijk zijn om over te praten.

- *Maar vermijdt je juist met PPS niet deze fluctuaties? Omdat je te maken krijgt met vaste maandelijkse uitgaven?*

In de kern is PPS een constructie om over een langer termijn je uitgaven constant te hebben. Dat zou het grote voordeel moeten zijn.

- *Maar dan is het probleem juist de langer termijn en de onzekerheid om over dat termijn beslissingen te nemen?*

Nee, het gaat om een goede samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. Zolang er nog gescheiden geldstromen zijn en gescheiden verantwoordelijkheden, zal je eerst tot een gezamenlijke overeenkomst moeten komen gebaseerd op een langetermijnvisie. Dan kom je weer op het verhaal dat ik eerder vertelde, dat eerst de benodigde huisvestingscapaciteit voor goed onderwijs in beeld gebracht moet worden.

- *U heeft het weer over de samenwerking. Stel je creëert een schaalgrote aan schoolgebouwen, dat aantrekkelijk is voor de markt, hoezeer is het belangrijk dat er binnen deze schaalgrote een duidelijke opdrachtgever is?*

Ik vind dat heel belangrijk. Dan heb je het over de term 'professioneel opdrachtgeverschap'. De professionele opdrachtgever moet zorgen dat hij met alle partijen waarmee hij te maken heeft om de tafel gaat zitten om alle risico's in beeld te brengen en deze te verkleinen. Hij zal ook alle verantwoordelijken hierop aan moeten spreken. Daarin is de gezamenlijke visie en een samenwerkingsmodel erg belangrijk.

De taak voor de professionele opdrachtgever is hierbij ook om het contract te managen. Profiteert de een meer dan het ander van de overeenkomst (in extremen) dan zal de opdrachtgever moeten uitzoeken hoe dat komt en hier een oplossing voor moeten vinden.

- *Stel dat de schaalgrote en de overeenkomsten tussen partijen gecreëerd kunnen worden. In hoeverre ziet u de aanbestedingsprocedure zoals deze nu is als een probleem?*

Ik heb vaak wel moeite met al die aanbestedingsregels om de doodeenvoudige reden dat bijvoorbeeld gemeente vaak weer andere belangen hebben bij de aanbesteding. Dat kan de werkgelegenheid in de regio zijn. Als je niet uitkijkt, krijg je een aanbesteding waarbij je in een regio zit waarbij geen enkele partij zit die zich kan inschrijven. En dan krijg je alleen enkele grote partijen die mee kunnen doen. Daarbij is het dus heel belangrijk om te kijken hoe je aanbesteedt. En het is goed dat daar regels over zijn, regels waar je goed naar moet kijken. Binnen de aanbesteding moet je kijken hoe je zaken op een dusdanige manier omschrijft, dat bijvoorbeeld ook grote partijen, kleinere regionale partijen in het consortium opnemen. Dus binnen een PPS constructie moet de gemeente verder kijken dan alleen de bondigheid voor nieuwbouw of renovatie, maar ook naar verdere maatschappelijk belangen. Dat maakt het wel complexer.

Bij totale doordecentralisatie heb je minder last van deze 'social return'. Maar ook scholen hebben dezelfde plichten tot aanbesteding als gemeenten, omdat zij ook een (semi) publieke partij zijn. Bovendien hebben schoolbesturen een maatschappelijke functie. Om een voorbeeld te geven. Een VMBO-school zal ook stage plekken moeten regelen voor haar leerlingen. Daarvoor hebben ze het bedrijfsleven weer nodig. In Nijmegen is een overeenkomst getekend tussen schoolbesturen en de markt dat bij een aanbesteding is opgenomen dat een bepaald percentage stageplaatsen wordt ingevuld. Kortom, houd er rekening mee dat met PPS ook allerlei politieke en andere belangen spelen.

Een ander heel belangrijk punt binnen het professioneel opdrachtgeverschap is, wat je bij het MONTAIGNE hebt gezien, is dat een opdrachtgever, dus schooldirecteur, ook veel kennis moet hebben van specificaties en outputspecificaties. Deze specificaties blijken voor schoolbesturen heel moeilijk te zijn om te beschrijven. In de huidige situatie is het zo geregeld dat bij huisvesting, ook al is de gemeente verantwoordelijk, het schoolbestuur de opdrachtgever is van het bouwproject. Hoe vaak bouwt zo'n schooldirecteur? Daar krijg je het probleem al, want deze zal zich er helemaal in moeten verdiepen. Wat je dus ook ziet, bij PPS constructies, dat door het ontbreken van een professionele opdrachtgever de transactiekosten extreem hoog zijn. Daar verdwijnt dus al een deel van je winst.

- *Maar zijn die professionele opdrachtgevers aanwezig in Nederland? Of moet daarin geïnvesteerd worden?*

Daar zijn we mee bezig. Bijvoorbeeld het kenniscentrum ruimte OK moet hierin een rol spelen. Zo'n kenniscentrum probeert de kennis vanuit uit het veld: juridisch, financieel, bouwkundig, bestuurlijk strategisch te combineren. In Eindhoven hebben schoolbesturen er voor getekend dat samenwerkingen verlopen met ruimte OK en de TU Eindhoven, instanties waar de kennis wel ligt. Hierin is dus duidelijk gekozen om het opdrachtgeverschap niet bij afzonderlijke directeuren te leggen.

- *En hoe is dat daar precies geregeld? Ruimte-OK doet het contractmanagement en de TU Eindhoven het monitoren van de kwaliteit?*

Nee, zo moet je het niet zien, want in dat stadium zijn we nog niet. Maar er is wel besloten om de aanwezige kennis te benutten. En een van de zaken waar we nu mee bezig zijn, is om van de gebouwen die nu op de lijst staan om gerenoveerd of getransformeerd te worden de huidige kwaliteit m.b.t. onderwijskundige geschiktheid, binnenklimaat en duurzaamheid te meten met behulp van de TU Eindhoven en private partijen onder regie van kenniscentrum Ruimte OK. Er wordt dus gekeken naar de bestaande en gewenste kwaliteit en de huidige en toekomstige exploitatielasten. Alle gebouwen zijn dus helemaal in beeld gebracht. Ook willen we de bouwprestaties niet alleen bij oplevering, maar ook in de tijd blijven volgen.

De monitoring na de aanpassing van deze gebouwen, willen we zoveel mogelijk automatiseren. Metingen brengen bijvoorbeeld ook het gebruikersgedrag in beeld of verkeerde afstelling van installaties. In deze meetsystemen moet ook nog geïnvesteerd worden. Maar goed, een partij als Philips gaat deze ontwikkelingskosten pas maken als ze ook weten dat ze die kosten terug kunnen verdienen en dus dat hun systemen in een aanzienlijk aantal scholen komen.

- *Zijn die meetsystemen voldoende om de kwaliteit van schoolhuisvesting te monitoren?*

Je kunt heel veel meten en heel veel getallen produceren, maar als je niets met die getallen doet, bereik je er nog niets mee. Hiervoor heb je ook de professionele opdrachtgever nodig die ook tijdens de periode van exploitatie de kwaliteit waarborgt, die iets doet met die getallen en daar consequenties aan kan verbinden.

Hierbij zijn onderliggende contracten ook belangrijk, contracten waarin staat dat private partijen zelf moeten laten zien dat ze de prestatie-eisen hebben gehaald.

- *Eigenlijk zegt u dat de benodigde kennis niet aanwezig hoeft te zijn binnen de gemeente of schoolbesturen, als er maar een externe partij is die wel over deze kennis beschikt?*

Ja, door de kennis te bundelen binnen zo'n externe partij beschik je over alle benodigde kennis. Maar ook gemeenten, buurtgemeenten, schoolbesturen, provincies, zullen hun kennis hierin moeten delen. Dan werken we toe naar kwaliteitskaders met standaard modellen.

- *Wat als we PPS even helemaal loslaten? Zit u andere oplossingen voor de problemen rondom PO huisvesting?*

Ik zie wel meerdere oplossingen. Je kunt PPS constructies waarin alles uitbesteed wordt gebruiken maar ik zie ook mogelijkheden dat je dit op kleinere schaal toepast. Dus dat je alleen gezamenlijk het onderhoud aanbesteedt, of alleen de energievoorzieningen, etc. Dat zijn toch maatregelen die een stapje verder gaan dan nu het geval is. PPS moet groeien door goede praktijkervaringen.

Het belangrijkste is om eerst het vastgoed goed in beeld te krijgen, samen te beslissen wat de benodigde capaciteit is voor een langere periode. Op basis daarvan kunnen we verder werken aan het probleem. Hierbij moeten de beschikbare budgetten zo efficiënt mogelijk besteed worden. Hierbij kan DBFMO helpen.

Ferry Pankras

Specialist Public Financing bij de BNG

Tijdstip: 26-03-2014, 13.30-14:30

Introductie

Mijn naam is Ferry Pankras, specialist om het gebied van Public Financing. Ik houd mij met name bezig met de financiering van DBFM(O) projecten. Hier ben ik sinds 2007 mee bezig en betrokken geweest bij vrijwel alle DBFM projecten die zich in die jaren hebben afgespeeld. De BNG is betrokken geweest bij de Montaigne school en de Internationale School Eindhoven. De laatste heb ik zelf geclosed, Montaigne is door een andere collega van mij gedaan.

- *Ik wil gelijk even duidelijk maken dat ik hier voor de F zit. Hierin zal ik zelf de relatie naar onderwijshuisvesting moeten maken, dit kan ik niet van u verwachten. Ik wil beginnen met een open vraag. Hoe ziet volgens u de ideale PPS-omgeving eruit, opdat investeerders bereid zijn om te investeren in zulke constructies?*

Wat wij zien, is een trend naar andersoortige financieringsoplossingen voor onderwijshuisvesting. Maar dat gaat niet vanzelf. En dat heeft er met name mee te maken op welke manier de budgettering momenteel is geregeld. Met name bij het primaire onderwijs, ligt het onderhoudsbudget over het algemeen bij de gemeenten?

- *Vanaf 2015 worden de budgetten voor het buitenonderhoud overgeheveld van de gemeenten naar de schoolbesturen. Hierna heeft de gemeente alleen nog budgetten voor nieuwbouw en renovatie van schoolhuisvesting.*

Bij een DBFMO-contract zit natuurlijk alles in contract geïntegreerd, waarin het onderhoud ook in is meegenomen. Wij als financiers zorgen er dan voor dat er ook een buffer is om dat onderhoud uit te voeren. Dus budget is een ding dat lastig is, de gescheiden geldstromen. Een ander ding is dat wanneer je kijkt naar één schoolgebouw, of misschien twee of drie vanuit een stichting, dat het al aan de kleine kant is qua projectgrote. Dat hebben we bijvoorbeeld bij Montaigne ook gezien. Dat was eigenlijk te klein, qua omvang om DBFM te gebruiken. De transactiekosten zijn daarvoor te groot. We hebben jarenlang geroepen, dat wanneer we maar meer projecten gaan doen, de transactiekosten wel naar beneden zullen gaan. Maar in de praktijk is er

vervolgens geen nieuw project gedaan en dan vorig jaar de Internationale School Eindhoven. Dat was wel een wat groter project, maar ook daar zag je dat de gemeente het wel lastig had met het budget en uiteindelijk ook erkent dat de transactiekosten wel aan de hoge kant geweest zijn. Dat moeten wij ons als financier wel aanrekenen, want wij zijn in principe wel de grootste driver achter de transactiekosten. Dat heeft gewoon te maken met de hoeveelheid informatie die wij verlangen voordat wij de financiering doen. Die financiering is ook in die zin alleenstaand omdat je niet kan terugvallen op de gemeente. Dus je moet daarvoor ook wel een bepaalde hoeveelheid informatie vragen en alles goed overdenken en uitwerken in contracten, opdat je dat toch op een veilige manier kan doen.

- *Jullie willen een bepaalde zekerheid hebben dat jullie rendement halen, dat de lening ment rente wordt terugbetaald, en daarvoor hebben jullie heel veel informatie nodig vanuit de publieke kant? En zijn die transactiekosten dan zo hoog omdat jullie gewoon veel informatie nodig hebben of omdat de publieke kant deze informatie niet snel kan verschaffen?*

Nou, men heeft er gewoon op dat niveau vaak nog niet over nagedacht. Dus het is voor hen vrij lastig om tot dat niveau te komen. Vaak redden ze dat ook niet zelf en hebben ze daar adviseurs voor nodig, dat kost ook allemaal weer geld. Toch raad ik publieke partijen aan om toch een adviseur in armen te nemen, want ze gaan dat zelf niet kunnen. Een organisatie als PPS-support is dan ook in het leven geroepen om kennis aan decentrale overheden over te brengen. Dat zit 'm met name in het starten van DBFM projecten, maar dat komt momenteel nog niet van de grond. Service centrum scholenbouw is daar in een eerder stadium ook mee bezig geweest. Deze organisaties proberen het gebruik van DBFM ook wel verder te krijgen, maar dat is best wel lastig. Dus dat is factor twee, de grootte van het project. Dan zit je nog met een derde punt en dat is dat schoolbesturen over het algemeen bij een nieuwbouw- of renovatieproject toch wel zelf de regie wilt houden en dan kom je op het 'haantjes-gedrag. Iedereen die in het bestuur van zo'n school zit, die willen toch wel graag het bouwproject even op zijn naam krijgen. Hierbij wordt dan niet meer gekeken naar de omgeving, hoe gaan we regionaal om met onderwijshuisvesting, kunnen we iets clusteren? Dan gaan schaalvoordelen verloren. Een schaal die, zoals ik al eerder zei, nodig is om de transactiekosten te verantwoorden en om het voor financiers aantrekkelijk te maken. Daar loop je natuurlijk momenteel wel tegenaan. Ik denk dat je dat vanaf bovenaf wel zou moeten doorbreken. Hetzij vanuit OCW, hetzij vanuit een gemeente. Met name grote gemeente kunnen daar natuurlijk sturend in optreden en dat zie ik tot nu toe toch weinig gebeuren.

- *Zegt u hiermee dat er eigenlijk een samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen nodig is waarin geldstromen worden geclusterd en schoolbesturen de regie uit handen geven?*

Ja, bij de Internationale School Eindhoven is het zo dat de directeur deze regie volledig heeft losgelaten. Maar dat moet je kunnen en is kennelijk niet aan iedere bestuurder gegeven.

- *Om nog even door te vragen over de schaalgrote. Voor hoeveel miljoen komt een investeerder zijn bed uit?*

Gevoelsmatig moet je toch wel denken aan een projectomvang van 40 miljoen. Dit kan je natuurlijk ook bereiken door een fonds op te richten waaruit je meerdere projecten kunt financieren. Dan genereer je via het fonds het rendement. Maar dan moet dat fonds ook voldoende bewijs van slagen bieden. Er moeten dus genoeg pijplijnen binnen het fonds gebouwd worden opdat het rendement gewaarborgd is.

- *U hebt het nu over rendement en net zei u al dat investeerders bepaalde informatie willen hebben. Kunt u wat specifiekere zijn over deze informatie? Wat wilt u precies weten van de publieke partij?*

Je moet het eigenlijk zo zien, dat wanneer je het project begint je je in eerste instantie af moet vragen wie nou eigenlijk de opdrachtgever is. Is dat de gemeente of het schoolbestuur? Bij de Internationale School Eindhoven was dat eigenlijk een combinatie van. De gemeente is hier in eerste instantie de opdrachtgever geweest en bij oplevering is dit overgegaan naar de stichting. De stichting is dan opdrachtgever in de exploitatiefase. Dat gaf juridisch nogal wat gedonder over hoe je om moet gaan met een duale opdrachtgever. Je structureert in feite een project om het DBFMO contract heen. Als opdrachtgever moet je hierbij nadenken wat je allemaal wilt uitbesteden. Wil ik er catering, schoonmaak, beveiliging, etc. inhebben? Over het algemeen is een contract zo groot dat je hier een Europese aanbesteding voor moet doen. Zo'n aanbesteding zit in een redelijk vast stramien; een concurrentie gerichte dialoog over het algemeen. Hieruit worden drie partijen gekozen waarvan uiteindelijk een partij het project wordt gegund. Wij zitten als financier over het algemeen maar bij een van de

drie overgebleven consortia, omdat wij een relatief kleine instelling zijn. Wij kunnen dus niet drie consortia simultaan bedienen.

- *Moet die keuze van te voren gemaakt worden? Kan je, als financier, niet pas na de gunning erin stappen?*

Dat kan ook, je kunt het opknippen. Maar dan haal je wel iets van de integraliteit van de F uit het DBFMO contract. In Nederland hebben we dat tot nu toe ook nog niet gedaan. Wij kiezen er hiervoor om met één consortium rond de tafel te gaan zitten. Ook vanuit hun kant hebben we veel informatie nodig, wat weer leidt tot hoge transactiekosten. Een issue bij de ISE was ook het duale opdrachtgeverschap een issue omdat je dan van nog meer partijen informatie wilt hebben. Daarbij zat ook een stukje commerciële exploitatie in. Dat is lastig voor investeerders, zeker in deze tijd. Dus als je de transactiekosten wilt beperken dan zal je zoveel mogelijk moeten standaardiseren. Het DBFMO model dat er vanuit de RGD beschikbaar is, is weliswaar voor een leek een lijvig contract. Maar dat is wel het contract waar financiers over het algemeen weinig vragen over stellen. Dat is vanuit het perspectief van transactiekosten prettig.

Andere elementen waar wij als financier naar kijken, we hebben altijd een aantal adviseurs om ons heen. Dat zijn juridische adviseurs, technische adviseurs, verzekeringsadviseurs en een modelauditor. Deze kosten ook allemaal veel geld. We hebben dan ook na het ISE gekeken wat we allemaal aan transactiekosten kunnen besparen maar dat valt in de praktijk wel heel erg tegen. Het interne proces vereist nou eenmaal antwoord op vragen. Die antwoorden kunnen wij zelf niet geven. Wij zijn niet technisch onderlegd, we weten weinig van verzekeringen en juridisch weten we al helemaal weinig. We weten wel hoe het contract/mechanisme werkt, maar of het vervolgens ook allemaal goed is opgeschreven? Dus daar zal je toch ik moeten investeren.

- *En is die ondersteuning minder hard nodig als er vanuit de opdrachtgever meer informatie beschikbaar wordt gesteld? Jullie willen rendabel vastgoed zien, je wilt het leegstandsrisico beperken? Hiervoor huren jullie nu adviseurs in om hier uitsluitsel over te geven? Wat als bijvoorbeeld een gemeente hierin voorziet?*

Bij een DBFM contract zoals de ISE hebben we niet met een leegstandsrisico te maken. We krijgen een beschikbaarheidsvergoeding van de stichting. Die stichting heeft zelf het leegstandsrisico, want als ze die school niet gebruiken moeten ze toch beschikbaarheidsvergoeding betalen. De beschikbaarheid stopt namelijk niet, het gebruik wel. Mocht de stichting niet in staat zijn om te betalen dat hebben we in dit geval ook nog een garantstelling vanuit de gemeente.

Wij zijn afhankelijk van de beschikbaarheidsvergoedingen om rendement te halen. Dat willen we ook garanderen. Onze adviseurs zullen dan ook kijken of dat mogelijk is. Maar dat zit 'm meer in het controleren van de partijen in het consortium, want door hun prestaties krijgen we de vergoeding. We willen dan ook zeker weten of zijn kunnen presteren.

- *En wat voor aanbod willen jullie voor je hebben liggen om ook zonder die garantstelling in zo'n constructie te stappen?*

Dan moet je toch wel zekerheid hebben dat het vastgoed waarin je investeert rendabel en dus dat er een huurder is gedurende de contractperiode. Voor commerciële investeerders zou het interessant kunnen zijn om de gebouwen te mogen herbestemmen om nieuwe huurders aan te trekken. Voor ons als BNG is dat niet interessant. 95% van wat wij financieren is risicoloos. 5% betreft risico's en daar valt een standaard DBFM financiering al onder. Dat exploitatierisico willen wij dus niet. Ik denk wel dat het slim is, dat gemeenten die een idee hebben van hun vastgoed, maar ook gegeven dat je niet 20/30 jaar in de toekomst kan kijken, enige flexibiliteit aanbrengen in hun vastgoed. Als publieke partij zal je dat zelf moeten doen. Een gemeentelijk ontwikkelbedrijf moet dan ook in staat zijn om te kunnen zeggen wat de capaciteit aan maatschappelijke gebouwen moet zijn, capaciteit dat daadwerkelijk nodig is. Deze benodigde capaciteit kan aantrekkelijk zijn voor PPS. Het overige vastgoed komt hiervoor niet in aanmerking.

- *Zijn jullie op het moment de goedkoopste manier van financieren? Goedkoper dan een commerciële partij?*

In principe zijn wij concurrent. Maar onze inkoop is veel lager kunnen we de financiering scherp aanbieden. Dat gaat met name om de kortere looptijd, ik denk dat het op de lange termijn niet veel verschilt met een commerciële partij. Alleen de lange termijn financiering wordt vaak niet aangeboden door een commerciële partij omdat ze op korte termijn rendement willen behalen.

- *Zijn commerciële partijen hierdoor wel geschikt als investeerder in een PPS?*

Dat moet je je dus afvragen. Moet je niet ergens anders kijken voor de financiering? Als bellegers in maatschappelijk vastgoed een rendement vragen van 6/7% procent dan heb je het wat meer over eigen vermogen. Maar je kunt je ook voorstellen dat pensioenfondsen of een verzekeraar met een nog lager rendement genoeg nemen als de kasstroom maar redelijk zeker is. Dat zie je bijvoorbeeld in de wegenbouw. Daar wordt wel geïnvesteerd door pensioenfondsen.

- *Bij de wegenbouw is Rijkswaterstaat de enige, duidelijke, opdrachtgever met een achterliggende organisatie dat niet failliet kan gaan.*

Ja precies, één duidelijke opdrachtgever is voor ons erg belangrijk. Een gemeente, als onderdeel van de Nederlandse staat, kan in principe ook niet failliet gaan, dus die zou je als vangnet kunnen inschakelen al heb ik met projecten gezien dat buitenlandse financiers huiverig zijn om te investeren omdat gemeentes niet helemaal risicoloos zijn. Maar onze adviseurs bevestigen nog steeds wel dat gemeenten als een betrouwbare bron gezien kan worden.

Een garantstelling vanuit een gemeente is dus ook heel erg belangrijk voor een investeerder. Zo'n beschikbaarheidsvergoeding vanuit een schoolbestuur is leuk, maar als er bijvoorbeeld een wetwijziging is waardoor er opeens een groot deel van de budgetten wegvalt dan hebben we als financiers een probleem.

- *Hoe gaan jullie in contracten om met die risico's? Bijvoorbeeld het risico van een wetwijziging?*

Bij de ISE liggen die risico's allemaal bij de gemeente Eindhoven. Het schoolbestuur kan ook geen ijzer met handen breken, dus wij hebben bij de gemeente Eindhoven duidelijk gemaakt dat zij die risico's zullen moeten dragen.

- *Want, als dat risico bij jullie ligt, dan wordt het niet meer betaalbaar?*

Nou, ik denk dat wij er niet eens in zullen stappen.

- *Ja, maar dan zullen gemeente ook zelf eerst goed die risico's in beeld moeten brengen.*

Ja, en daarvoor denk ik ook dat het goed zou zijn om vanuit het OCW regels op te stellen die er voor zorgen dat gemeenten aan verplichte vraagbundeling gaan doen. Je ziet het in de UK wel, maar dat is een soort van financieel gedreven systeem, dat goed werkt. De economische argumenten zouden dan ook in Nederland reden moeten zijn om te clusteren.

- *Het is in de UK wel wezenlijk anders. Daar hebben lokale autoriteiten vaak heel veel scholen onder zich, waardoor ze in een keer die schaalgroten kunnen leveren. Hierbij is er ook duidelijk een opdrachtgever, terwijl dit in Nederland erg versnipperd ligt.*

In Nederland zit er hoop dynamiek in het veld. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de plannen die er zijn om bijvoorbeeld eerder te beginnen met het geven van lager onderwijs, dan heb je nog het fenomeen bredeschool, waar ook kinderopvang bij zit. Als je dat soort dingen gaat doen, zorg dan dat je een gebouw neerzet met voldoende flexibiliteit en op basis van die flexibiliteit uitvraag kan doen aan de markt. Dan wordt het ook interessant voor de markt.

- *In welke zijn jullie anders dan pensioenfondsen als investeerders?*

Een pensioenfondsen is een ander apparaat. Pensioenfondsen hebben niet de capaciteit om een krediet te monitoren, dat hebben wij wel. Wij monitoren die kredieten en op het moment dat wij daar gekke dingen in zien, gaan we daar vragen over stellen. Een pensioenfonds of een verzekeraar zie ik dat niet zo snel doen. Zij willen wel een bepaald rendement, maar ze willen niet de ellende die erbij komt en zeker niet te veel personele kosten erin hebben.

Ik kan me wel voorstellen dat een pensioenfonds wel iets kan met alternatieve aanwenbaarheid en dat is een risico dat wij als BNG niet zouden willen nemen.

- *Denkt u dat wanneer de economie weer opknapt en er meer budgetten beschikbaar komen, men weer traditioneel gaat denken?*

Ja, ambtenaren zijn niet snel geneigd om verder te kijken dan hun eigen ambtstermijn. In principe zouden politici wel die maatschappelijk verantwoordelijkheid moeten hebben en een visie moeten ontwikkelen. Hierbij moeten ze kijken naar hun portefeuille met maatschappelijk vastgoed, daar zitten scholen in, huisartsenpraktijken, wijkgebouwen, culturele gebouwen, etc. Ze moeten wat met die portefeuille, dus krijg eens maar is in beeld wat de huidige staat van onderhoud van dit vastgoed is. Als je dat in beeld hebt, kan je daar een langer termijnvisie aan koppelen. Over het algemeen wordt daar niet op die schaal naar gekeken, wat doodzonde is.

- *En is DBFMO dan de oplossing om weer aan deze langetermijnvisie te koppelen?*

Nou eventueel kan de F weggelaten worden, als er weer voldoende budgetten beschikbaar zijn. Maar het is sowieso verstandig om integraal te gaan aanbesteden. Het is hierbij belangrijk dat de maatschappelijke en politieke discussie juist gevoerd wordt. Hierin zou een organisatie als PPS support ook in moeten ondersteunen. Partijen als deze moeten de voordelen van de langetermijnvisie en het integraal aanbesteden duidelijk maken a.d.h.v. bijvoorbeeld succesverhalen.

Ingrid de Moel

Directrice Bouwstenen voor Sociaal

Tijdstip: 20-03-2014, 10.00-11:00

Introductie

Bouwstenen voor Sociaal is een sector verbindend platform van en voor bestuurders, managers en professionals in maatschappelijk vastgoed, waaronder gebouwen voor buurten, onderwijs, opvang, cultuur, sport, welzijn, informatie en zorg. Hierin probeer bouwstenen voor sociaal kennis en informatie te vinden, mensen te verbinden en samen vooruit te komen. Wij hebben om hierin te kunnen sturen ook verschillende publicaties uitgebracht: Reisgids Maatschappelijke voorzieningen: over mogelijkheden en keuzes, Investeren in maatschappelijk vastgoed: van kosten- naar waardesturing en Kiezen en delen: huisvestingsconcepten voor kinderopvang en onderwijs.

- *Voor het succes van PPS, en dan met name doel ik op DBFMO, is een bepaalde omgeving nodig. Een omgeving die er toe kan leiden dat DBFMO succesvol kan worden gebruikt in het oplossen van de problemen rondom schoolhuisvesting. Hoe ziet u deze omgeving voor u?*

Ik denk dat we moeten beginnen bij de wet- en regelgeving rondom de primaire schoolhuisvesting.

- *Op welke wet- en regelgeving doelt u dan?*

Op de gescheiden geldstromen en de daaraan gebonden verantwoordelijkheden. Heel lang is het verhaal vanuit het rijk en gemeenten geweest dat het allemaal kan, en dat de wet geen belemmering is. Maar de wet is erg complex, zo complex dat wanneer je er niet heel goed in zit, je afhankelijk bent van allerlei bureaus en kan je je alle kanten op laten sturen. Dus daar heb je het eerste obstakel al. Daarin kan je je ook allerlei kanten in op laten sturen door een commerciële partij met een goed verhaal, waar je eigenlijk geen goed weerwoord voor hebt. Hierbij doel ik ook op de druk vanuit de overheid voor het gebruik van esco's, zonder dat de gebruikers van de esco's goed naar deze concepten kunnen kijken.

Er zijn duidelijke afspraken nodig over bijvoorbeeld eigendom en huur. Maar ook over wie wat doet. De hele vastgoedwereld en ook Publieke Private Samenwerkingen zijn gebaseerd op deze afspraken. Bijvoorbeeld, als dit mijn winkelpandje wordt, dan zijn dit mijn verantwoordelijkheden en kan ik je daarop aanspreken. Dan kan ik nog wel kijken of ik het verhuren wat makkelijker kan maken door mijn eigen gebouw iets beter te exploiteren, maar daar houdt het wel mee op. De taakverdeling rondom de onderwijshuisvesting loopt 2 kanten op, dit is totaal afwijkend van de rest van de wereld. Zolang deze afwijking er is wordt dit totaal niet interessant voor de private sector. Dus wat er eerst moet ontstaan zijn heldere spelregels, dat ligt ook in

de wet en regelgeving, daar is iedereen het momenteel wel over eens. Ook zijn we het er over eens dat de gebouwen beter zullen moeten presteren, omdat geen marktpartij zit te wachten op een niet winstgevend potje.

- *Denkt u dat de wet- regelgeving ervoor moet zorgen dat de verantwoordelijkheden voor de onderwijshuisvesting bij een partij moeten liggen?*

Ik denk dat deze wet- en regelgeving genormaliseerd moet worden naar de wet- en regelgeving zoals deze in de rest van de wereld is. De rest van de wereld is niet toegespitst op dit soort ingewikkelde spelregels met enorm veel risico en in een krimpende markt. In een krimpende markt is het in ieder geval al lastig en dan ook nog is een keer onduidelijke spelregels. Voor onderwijs gelden onduidelijke spelregels, betreft zorg is de overheid een onbetrouwbare partner.

- *Het verstrekken van duidelijke spelregels is een taak voor het OCW. Denkt u dat het OCW deze taak op zich willen nemen. Juist omdat ze jaren terug hebben besloten om de verantwoordelijkheid voor schoolhuisvesting los te laten.*

Ga ze maar is interviewen, ik ben benieuwd! Nee, ik denk dat wat je ziet, zie je door een koker. Als je het hebt over iemand die in een school zit, die heeft weinig oog voor huisvesting en is primair bezig met het onderwijs. Dus huisvesting is een ondergeschoven kindje. Een gemeente richt zich ook primair op onderwijsbeleid en ook hier is onderwijshuisvesting een ondergeschoven kindje. Bij OCW zijn ze primair met onderwijs bezig, ook hier is de huisvesting een ondergeschoven kindje. Dus dat zicht op vastgoed is in die sector, van boven naar beneden en van beneden naar boven, ondervertegenwoordigd. En dat merken wij ook in ons netwerk. De gemeenten willen eigenlijk de samenwerking met de scholen verbeteren. Om de ingewikkelde regelgeving rondom huisvesting aan te pakken, heb je toch een betere samenwerking nodig. Hierin moeten afspraken gemaakt worden op niveau van projectontwikkeling maar ook breder. Maar die afspraken moeten toch tot stand komen a.d.h.v. een goede relatie onderling gesloten worden. Gemeenten beseffen heel goed dat, om de kwaliteit van de onderwijsvesting te garanderen, er onderlinge afspraken met schoolbesturen nodig zijn. Dat besef ligt er nog minder bij scholen.

- *Als je de wet- en regelgeving even los laat en je wilt onderwijshuisvesting toch aantrekkelijk maken voor de markt, dan zijn de afspraken erg belangrijk.*

Ja, en hierbij is ook een langetermijnvisie nodig, anders is er geen partij die erin stapt. En als ze dat al niet op orde hebben, schiet het ook niet op.

Het gaat om de relatie en de kwaliteit van de relatie over hoe je met partijen kunt samen werken. Dat hoeft niet de gemeente te zijn, als de budgetten bij de scholen liggen en deze met marktpartijen afspraken maken, is dat ook goed. Maar er moet wel een duidelijke opdrachtgever zijn. En wat je nu ziet, ook met de doordecentralisatie vanaf 2015, is dat de budgetten langzamerhand naar de schoolbesturen verplaatsen. Dat wat ook in Nijmegen of Breda is gebeurd. Hier zijn scholen volledig verantwoordelijk. Scholen zijn nu aan het nadenken hoe ze die rol kunnen vervullen. Maar is dat wel de vraag? Je kunt als schoolbestuur ook een duidelijke lijn zetten en volledig focussen op het onderwijs en als school alleen professionaliseren in huurrelaties en laat de rest aan de markt over. Dat is ook de visie van bouwstenen voor sociaal. Het maakt niet uit wie het vastgoed regelt. Of dat nou het vastgoedbedrijf van de gemeente is of een private partij, de focus zou moeten liggen op het geven van onderwijs. Maar deze optie is momenteel niet bespreekbaar. Een optie waarin schoolbestuur en gemeente dezelfde kant kiezen. Momenteel beweegt het nog steeds twee kanten op. Maar zo'n decentralisatie dwingt de partijen wel om rond de tafel te gaan zitten. Want de ene helft van de schoolbesturen vindt het fijn dat ze meer budget krijgen, maar de andere helft vindt de verantwoordelijkheden die meekomen met de budgetten maar niks. Hier liggen namelijk veel risico's die de schoolbesturen niet kunnen overzien.

Mochten scholen er toch voor kiezen om die verantwoordelijkheden op zich te nemen dan ga je zien dat ze of afhankelijk blijven van commerciële adviesbureaus of gaan samenwerken met andere schoolbesturen en zich gaan specialiseren in onderwijshuisvesting. Terwijl, als je de onderwijshuisvesting geschikt wil maken voor de markt, moet je het beter later presteren, ook financieel. En omdat voor elkaar te krijgen, moet er eerder gezocht worden in een combinatie met andere functies, ander maatschappelijk vastgoed en dus niet alleen onderwijshuisvesting. Het maakt niet uit wat partijen kiezen, als ze maar heldere keuzes maken die voor aansluiting zorgen met de rest van de wereld. En als er geen goede keuzes gemaakt worden, zullen er ook een

aantal partijen vreselijk nat gaan. Niet door het onderwijs dat ze geven, maar door het vastgoed waar ze denken verstand van te hebben.

OCW is heel erg aan het sturen op de samenwerking tussen scholen. Wat ik net zei, dan gaan ze zich specialiseren op onderwijsvesting. Je kunt ook het verband groter trekken en in samenwerking met de gemeente, andere functies dan alleen onderwijs erbij betrekken. Het grote probleem wordt straks leegstand. Wat is hierin je beste strategische partner om deze leegstand van scholen aan te pakken. Dat zijn niet de andere scholen die leeglopen. Ik vind dan ook dat vanuit het rijk veel te snel gestuurd wordt op samenwerking tussen de scholen.

- *En zegt u dan ook dat schoolbesturen naar het idee toe moeten dat onderwijshuisvesting slechts een ruimte is waarin ze les kunnen geven. Dat de gevel minder belangrijk moet worden?*

Scholen zijn straks geen gebouwen meer specifiek voor onderwijs. Er komen steeds meer gebouwen met meerdere functies, gebouwen die ook 's avonds gebruikt kunnen worden. Dat is ook belangrijk voor de prestatie van een gebouw. Je ziet dan ook bewegingen waarin gemeenten er voor kiezen om scholen 's avonds als buurthuis in te zetten. Dus als dat de richting is die doorgezet wordt, moeten schoolbesturen zich goed gaan afvragen wie hun strategische partners zijn.

In Almere dachten ze dat ze de leegstand rondom kerken konden oplossen door kerken te laten samenwerken. Maar elke kerk wil zondagochtend die ruimte beschikbaar hebben en verder niet. In de Bijlmer meer hebben ze een kerk samen met collegezalen, dat is een slimme truck.

- *Is dat dan niet juist een taak voor de gemeente? Dat zij het vastgoed goed in beeld brengen om ook inzichtelijk te maken waar maatschappelijke functies gekoppeld kunnen worden aan elkaar? En ook dat ze duidelijk hebben welke school over 100 jaar nog school is en pas wanneer ze dat weten investeren in de kwaliteit.*

Ja, daar moet inderdaad zo naar gekeken worden. En dankzij de krimp en de crisis, worden ze hier ook toe gedwongen. De taak om het vastgoed goed in beeld te brengen, kan inderdaad een taak zijn voor de gemeente. Het risico is dat scholen zich niet herkennen in de problemen die in bloot worden gelegd omdat er maar een klein gedeelte zich toespitst op schoolhuisvesting. En dat geldt ook voor de afdeling onderwijs, de afdeling sport, de afdeling cultuur. Omdat ze elk maar een klein gedeelte in beslag nemen, zullen ze zich niet snel kunnen vinden in de problemen. Maar dat moet opgang komen en deze tijd van crisis en krimp dwingt ze hiertoe.

De markt wil een mandje hebben met vastgoed waarvan ze gedurende contractperiode van een DBFMO zekerheid hebben van inkomsten. Deze mandjes kunnen niet alleen bij grote gemeenten ontwikkeld worden. Juist kleine gemeenten hebben enorm veel slagkracht. De gemeente Rotterdam heeft bijvoorbeeld het nadeel dat het enorm grote gemeente zijn. Dus als je daar een gesprek over voorzieningen hebt, gaat het grootste gedeelte van het gesprek over de interne organisatie. Daar verlies je je slagkracht en betrouwbaarheid. Want een gemeente is een veelkoppig monster. Voor de markt is betrouwbaarheid erg belangrijk en dat maakt zo'n grote gemeente juist weer lastig. Een kleine gemeente is eerder door het politiek geneuzel heen dan een grote gemeente en heeft dus ook eerder steun voor zulke collectieve projecten.

- *Maar kan zo'n kleine gemeente genoeg vastgoed aanbieden aan de markt?*

Je wilt niet weten hoeveel vastgoed een gemeente heeft. Dus er mag geen onderscheid gemaakt worden tussen kleine of grote gemeente als we het over de mogelijkheden hebben voor het creëren van mandjes die geschikt zijn voor de markt. Dat komt omdat je verder moet kijken dan alleen onderwijshuisvesting maar over een portefeuille die bestaat uit meer maatschappelijk vastgoed. En juist door het combineren van vastgoed in een portefeuille, waarin gebouwen zitten me heel weinig risico en gebouwen met meer risico, durven investeerders misschien wel eerder de grotere risico's van het ene gebouw te dragen als er een gebouw met bijna geen risico tegenover staat. We moeten echt af van die eenzijdigheid richting onderwijshuisvesting.

- *Stel we hebben het mandje weten te creëren en willen dat gaat aanbesteden aan de markt. Denkt u dat de aanbesteding zoals deze nu is, daar geschikt voor is? Er reageren nog relatief weinig marktpartijen op PPS aanbestedingen, een verschijnsel dat je liever niet hebt.*

Ik denk zelf dat het niet aan de aanbestedingsprocedure ligt maar eerder aan de aspecten die we eerder besproken hebben: dat het om onrendabel vastgoed gaat. Ook de bouwbedrijven zelf moeten er aan toe zijn om de risico's over te nemen.

- *Vaak wordt er in de aanbesteding ook een publiek belang meegenomen. Kan dat een element zijn dat private partijen afschrikt?*

Ik vind de hele juridische vorm in deze kwestie niet erg belangrijk. Tuurlijk moet het gebeuren maar dat is vorm waar je een keuze in moet maken en die keuze moet duidelijk gecommuniceerd worden. Ik weet ook niet of dat één vorm moet zijn. Het gaat om het creëren van die mandjes. En als dat rendabele mandjes zijn, zal er vanzelf meer reactie vanuit de markt komen. Deze tijd vereist creativiteit. Heel veel regeltjes dragen niet bij aan creativiteit.

- *Dan wil ik me nu meer toespitsen op het controleren van de gecreëerde omgeving. Wat voor capaciteit moet daarvoor worden opgebouwd? Wat voor capaciteit is er nodig om controle te behouden in de langdurige periode die aan DBFMO contracten hangt?*

Buiten de meetsysteem die je in gebouwen kan installeren moet je ook de contracten kunnen managen. Dit contractmanagement zal bij de partij moeten liggen die er het dichtst bijstaat. Dat is afhankelijk van de richting die genomen wordt: schoolbesturen gemeente/schoolbesturen of alleen gemeente. Maar dit is niet anders dan bij welk contract dan ook. In de gemeente Leusden hebben de gemeente en schoolbesturen hun budgetten bij elkaar gegooid en samen een contract voor 50 jaar afgesloten. Maar omdat dat contract zo lang is, kunnen er interessante 'hapjes' voor andere partijen liggen. Maar je merkt heel erg dat de samenleving vraagt om flexibele contracten. Dus in die zin weet ik ook niet of we het moeten zoeken in de langdurige contracten. We zullen eerder moeten zoeken naar contracten die ons zekerheid en vertrouwen geven, zonder dat ze vastlopen in langdurige contracten. Want voor die langdurige contracten zie ik steeds minder animo. Er is steeds meer behoefte aan flexibilisering. Flexibilisering in gebruik van vastgoed, in bestemmingsplannen, in contracten, etc. Het vertrouwen moet niet komen uit langlopende contracten maar juist uit de flexibiliteit in de zo juist genoemde punten.

- *U heeft het zojuist gehad over flexibele bestemmingsplannen. Hoe belangrijk is de mogelijkheid tot transformatie van gebouwen voor de markt?*

Ik vind dat een hele lastige. Enerzijds heb je behoefte aan flexibele bestemmingsplannen, maar anderzijds wil je als gemeente toch controle behouden. Daarmee bedoel ik dat je bijvoorbeeld een gebied met horeca wilt, maar niet dat er overal horeca is. Dat is toch een stukje markregulering waarin de overheid regie voert. Dat geldt ook voor onderwijs. Dus het is ook het regelen van de markt, van een stukje schaarste en van spelregels. Hierin zal eerder een gebiedsvisie nodig zijn dan de visie (bestemming) van één pand. Degene die hier het meeste gevoel voor heeft, dat stukje markregulering, is toch de overheid zelf.

- *Is PPS/DBFMO wel de juiste oplossing voor dit probleem of moeten we het helemaal loslaten en de oplossing in een andere richting zoeken?*

De stappen die we net hebben besproken zijn nodig, ongeacht dat je voor DBFMO kiest. DBFMO is slechts een 'tooltje' hierin. Als er straks een andere politieke wind waait en de overheid besluit dat ze zelf een grote taak heeft in het oplossen, zal de oplossing weer ergens anders gezocht worden. Krijgen we juist een politieke wind die vindt dat de markt het maar op moet lossen, dan komt DBFMO weer meer in zicht.

PPS zoals dat nu is opgezet, is toch vooral een rijksspeeltje geweest en in de praktijk is er nog weinig van terecht gekomen. Dus de huidige vorm van PPS biedt de oplossing nog niet! En of dan een kwestie van tijd is, dat kan, maar het kan ook zo zijn dat de oplossing er anders uit moet zien. Bijvoorbeeld Esco's worden heel erg gestimuleerd vanuit de overheid, maar daar ontvang ik ook alleen maar klachten over. Dus in sub-vormen van PPS geloof ik ook niet zozeer.

Inleiding

Je hebt op dit moment twee partijen die zich bezighouden met PPS. De eerste is PPS netwerk, dat bestaat uit een groepje adviesbureaus. Het probleem met dit netwerk is gelijk al dat voor opdrachtgevers dit netwerk een stap te ver is. PPS support is een rijksdienst die zelden voorlichting geven aan schoolbesturen en gemeenten. Waar het inhoudelijk om zou moeten gaan is dat de gemeenten en scholen benaderd worden die willen verduurzamen en deze uitleg geven hoe de markt benaderd moet worden. Voordat de markt benaderd kan worden moeten gemeenten en schoolbesturen nadenken over wie betaald wat? Wat is de rolverdeling met bouwheerschap? Ga je aspecten samen ondernemen of is het ieder voor zich? Eerst moet het "binnenshuis" in orde zijn voordat de markt benaderd kan worden. Hierin kunnen verschillende routes bewandeld worden. Deze routes bepalen vooral het type aanbesteding. Deze routes zullen ondersteund moeten worden door een partij als PPS support. Maar partijen als het kenniscentrum OK, PPS support en PPS netwerk zijn allemaal erg klein en versnipperd waardoor ze in de ondersteuning geen sleutelrol kunnen spelen.

- *Hoe zou voor u de ideale PPS omgeving eruit zien? Een omgeving die het mogelijk maakt om de problemen rondom primaire onderwijshuisvesting a.d.h.v. PPS op te lossen.*

Iedereen heeft het over het probleem met het onderwijsstelsel. Het is natuurlijk zo dat er een aantal haken en ogen aan dit stelsel zitten die het gebruik van PPS moeilijk maken:

- Gescheiden geldstromen
- Kleinschaligheid
- Gescheiden verantwoordelijkheden
- Onzekerheid in de wetgeving. Gaat er wel of niet iets veranderen aan de wetgeving rondom de onderwijshuisvesting of kan er gerekend worden op de wetgeving zoals deze nu is?
- Probleem met de borgstelling. Het is belangrijk dat er een opdrachtgeven is die op de een of andere manier garantstelling kan bieden. Schoolbesturen zelf hebben die garantiemogelijkheid (nog) niet.

Aan de andere kant kunnen binnen het huidige stelsel wel afspraken gemaakt worden die "de haken en ogen" vermijden of repareren. Als we kijken naar de kleinschaligheid, kan er gekozen worden om zaken te bundelen. Schoolbesturen kunnen samenwerken in allerlei varianten waardoor er een grotere schaal wordt aangeboden. Ook kunnen de geldstromen gebundeld worden d.m.v. doordecentralisatie. Hierbij verleg je de totale geldstroom naar de schoolbesturen. Dit kan natuurlijk ook omgekeerd, waarbij de schoolbesturen de geldstroom voor de exploitatie vanuit het rijk naar de gemeenten doorsturen, gepaard met de verantwoordelijkheden. Dus wat je nodig hebt, kun je ook binnen het huidige stelsel voor elkaar krijgen. Dat vergt overleg, deskundigheid over publiek-publieke overeenkomsten. Dit zijn al randvoorwaarden voor publiek-private samenwerking.

Binnen PPS ontbreekt het aan bepaalde standaarden waarbij je specifiek voor het onderwijs een aanbesteding zou kunnen inrichten. Het punt is dat schoolgebouwen relatief eenvoudige objecten zijn vergeleken met andere objecten als zeesluizen waarvoor ook PPS gebruikt wordt. Niet alleen bouwtechnisch maar ook voorspelbaar in de kosten en risico's. Theoretisch zou het voor schoolgebouwen makkelijk moeten zijn om een aantal standaarden te ontwikkelen.

- *Ziet u mogelijkheden in het vormen van een collectief van schoolbesturen/gemeenten?*

De samenwerking tussen de partijen die de scholen gaan gebruiken is lastiger. Hiervoor is een bepaalde bestuurlijke bereidheid nodig. Je kunt natuurlijk wel net als in Breda een bepaald collectief vormen a.d.h.v. een collectieve vereniging of stichting waarin de middelen en de deskundigheid gebundeld worden. Denk hierbij aan een shared service. Hierbij worden de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken overgeheveld van het ene naar het andere bestuurd zonder dat je gelijk al het vastgoed in een collectief onderbrengt. De bestuurlijke bereidheid om een collectief te vormen is echt een emotionele kwestie. Op de ene plek zal dit makkelijker gaan dan op een andere plek en zal veel met de historie tussen partijen te maken hebben.

Het is zondermeer mogelijk dat een groep van schoolbesturen en gemeenten als een collectief zich naar de markt opstellen. Je hoeft hier niet eens per se een collectiviteit voor in te richten in de vorm van een

rechtspersoon, je kunt natuurlijk ook gewoon afspreken dat je als meervoudige opdrachtgevers probeert een aanbesteding aan te gaan. Hierdoor verliezen scholen niet het stukje autonomie. Wanneer er sprake is van financiering door een private partij is het wel fijn als er een duidelijke opdrachtgever is. Het voldoet de voorkeur maar is niet noodzakelijk. Sterker nog, een collectief zal veel tijd in beslag nemen. Er moeten veel afspraken gemaakt worden en de bereidwilligheid moet worden afgetast. Eenvoudiger zou het kunnen zijn dat in een bestaande situatie meerdere schoolbesturen in een regio een samenwerkingsverband aangaan waarbij je een niveau werkafspraken hebt die te maken hebben met het inrichten van een gezamenlijk loket waar de deskundigheid wordt gebundeld en tegemoetkomt aan de eis van de marktpartij dat er een aanspreekpunt is in de contractonderhandelingen en contractbeheer waar opmerkingen, klachten maar ook contractaanpassing plaats kan vinden.

Het mooiste hierin zou zijn als er een standaard programma van eisen is, met een standaard exploitatie model waarin de kosten en risico's duidelijk zijn voor de marktpartij zodat deze garanties van kwaliteit kan geven aan de schoolbesturen op het niveau van kosten. Dat kan alleen als je zaken nog verder standaardiseert en afziet van allemaal persoonlijke wensen van de schoolbesturen. Je kunt wel in de het standaard model flexibiliteit inbouwen waardoor gebouwen op kleinere schaal alsnog naar bepaalde wensen kan worden aangepast.

- *Ziet u de huidige vorm van aanbesteding van PPS projecten als gunstig?*

Het verhaal is natuurlijk dat de Europese aanbesteding ingewikkeld is, en zeker voor geïntegreerde contracten. Hierdoor zijn de transactiekosten hoog en kleinere partijen niet in aanmerking komen omdat ze niet de deskundigheid hebben die vereist is in deze vorm van aanbesteding of simpelweg niet de kosten kunnen dekken die nodig zijn om een goede voorbereiding op te stellen. Als je standaardiseert op het niveau van programma van eisen, inhoud van contracten maar ook op niveau van selectiecriteria dan kan een kleinere partij ook makkelijk inschatten of ze wel of niet mee kunnen dingen in het doen van een aanbidding en dus ontstaat er een grotere mogelijkheid tot het vormen van consortia. Er wordt duidelijker voor partijen wat zij moeten bieden om in een consortium te stappen. Standaardiseren is, misschien meer nog dan de samenwerking tussen besturen en gemeenten, belangrijker in het oplossen van het probleem.

- *U noemt punten waar bepaalde kennis voor nodig is, als voorbeeld het managen van contracten. Denkt u dat deze kennis binnen de gemeenten en schoolbesturen aanwezig is?*

Gemeenten en schoolbesturen beschikken niet over deze kennis. Dat geldt voor zowel kleinere als grote gemeenten. Die zullen die kennis moeten inkopen. Ook daar is een beperkt aanbod. Die kennis moet ook ontwikkeld worden, waar ook weer kosten aan verbonden zijn. Het is een taak voor de rijksoverheid om te investeren in het ontwikkelen van deze kennis. Kennis dat weer kan leiden tot bepaalde standaarden in PPS en daardoor weer op grotere schaal kan worden ingezet. Het probleem is nu dat er wel pilotprojecten zijn maar dat de kennis vaak binnen die projecten blijft. Dat is een functie voor het Kenniscentrum OK om dit te verspreiden.

- *Er is een servicecentrum voor scholenbouw geweest. Hier is toen der tijd weinig gebruik van gemaakt.*

In zijn algemeenheid kan je zeggen dat er toen der tijd een bepaalde luxe bestond. Er waren genoeg middelen voor de gemeenten beschikbaar om per gebouw te bekijken wat er gedaan moest worden. Er was een budget voor advieskosten om het technische aspect in beeld te brengen, maar ook kon er per gebouw worden aanbesteed. Nu we in de situatie komen dat de gemeentelijke budgetten terugvallen, moet er veel meer op de efficiëntie gelet worden. Een efficiëntie die je kunt bereiken door projecten te bundelen en veel beleidsmatiger de inventarisatie te doen. Waar nu wel wordt gekozen voor een integraal huisvestingsplan per gemeente, blijft dat een optelsom van individuele probleempjes en projecten die elk afzonderlijk weer veel tijd in beslag nemen van soms wel 10 jaar.

In de wetwijziging van januari 2015 is het ook niet duidelijk wat het verschil is tussen renovatie en grootschalig onderhoud. Gemeenten zullen dit mee moeten nemen in hun IHP, dit hebben veel gemeenten niet gedaan. Er moet een beleid gemaakt worden, hoe om te gaan met dit begrip 'renovatie'. Hierdoor is het ook duidelijk voor schoolbesturen wat zij kunnen verwachten aan uitgaven voor de komende jaren en of de gemeente ze hierin ondersteunen. Tussen schoolbesturen en gemeenten moeten afspraken gemaakt worden wie waar verantwoordelijk voor is. Dan zie je weer dat publiek-publieke samenwerking allereerst op orde moet

zijn. Verder kan er wel een IHP opgesteld worden, maar als daar geen meerjarig budgetplannen aan gekoppeld worden, blijven gemeenten in principe doormodderen zoals ze altijd al hebben gedaan: ieder schoolgebouw apart benaderen en, wanneer de tijd zover is, bepalen of er budget is om het schoolgebouw aan te passen.

Schoolbesturen zijn nog minder 'vastgoedmanager' dan gemeenten en je moet je afvragen of die wel instaat zijn om te bepalen wanneer een gebouw aangepast moet worden.

- *Is hier dan niet juist de taak voor een private partij weggelegd?*

Er zijn weinig partijen die geïnteresseerd om in een volledig geïntegreerd contract (DBFMO) te stappen. Er is een tijd geweest dat woningbouwcorporaties erin zijn gestapt, maar deze zijn al snel afgehaakt door hun eigen financiële situatie. Ook andere investeerders als banken en pensioenfondsen stappen er niet in. Dit komt door de risico's. We zijn al heel lang bezig om te pensioenfondsen te verleiden om de schoolgebouwen op te kopen om vervolgens te verhuren aan schoolbesturen en gemeenten en de belangrijke bottleneck daarbij is dat deze een bepaalde garantie willen dat een bepaald rendement wordt behaald. Als die garantie niet wordt verleend, betekend het dat de huurprijzen omhoog gaan, waardoor het voor schoolbesturen en gemeenten niet aantrekkelijk is. Dus wanneer je een garantiestelsel kan ontwikkelen waarin investeerders maar beperkt risico lopen tot de waarde van het pand (voornamelijk de leegstand), zullen zij er eerder instappen. Investerder hebben namelijk zelf niet de deskundigheid om dit te bepalen en zeker niet over een periode van 30 jaar.

- *In hoeverre is de vrijheid van herbestemmen belangrijk hierin voor de investeerder?*

De garantstelling van betaling is het belangrijkste voor de investeerders, en is juridisch makkelijk af te dekken. Hierbij leg je wel een risico neer bij de gemeente. Bij herbestemming van een locatie zitten weer andere haken en ogen aan en is juridisch lastiger vast te leggen. Zeker ook omdat de gemeente het recht heeft om te bepalen wat er met een locatie gebeurd en niet de neiging heeft om zo'n grondwaarde weg te geven aan de belegger. Niet elke gemeente denkt daar zo over. Sommige die willen best afstand doen van de grondwaarde als dit betekend dat er een lagere huur tegenover staan. Bij herbestemmen van de locatie moet dan natuurlijk ook rekening gehouden worden met de restwaarden van een schoolgebouw. Deze is voor schoolgebouwen moeilijk in te schatten. Over het algemeen moet de herbestemming niet als een groot kwestie gezien worden. Een investeerder is vooral op zoek naar rendement, ook al is het maar heel laag. De huur is hierin het belangrijkste.

- *Haal je met de garantstelling niet een grote prikkel weg bij de private partijen?*

Hierin moet inderdaad nagedacht worden wat er met een schoolgebouw gebeurd als deze te weinig leerlingen heeft en het schoolbestuur dus eigenlijk het pand wil verlaten. In dat geval moet het huurcontract opnieuw bekeken worden en moet er inderdaad misschien wel een mogelijkheid tot herbestemmen van het gebouw gegeven worden. Hier is in Nederland nog niet over nagedacht en maakt het moeilijker voor een gemeente of schoolbestuur om in een PPS constructie te stappen.

- *Denkt u dat een gemeente over de volledige contractduur controle kan behouden over de prestaties van een gebouw?*

Hierin ligt de verantwoordelijkheid eerder bij de schoolbesturen. Deze worden dan contractbeheerder. Via de publieke overeenkomst kan je deze verantwoordelijkheid ook naar de gemeente verplaatsen. Maar ook hier geldt dat de deskundigheid op het gebied van contractmanagement zowel binnen de gemeenten als schoolbesturen gering is. Hierin zal dus ook ondersteuning geboden moeten worden. Contracten in deze vorm hebben een dusdanig lange looptijd dat ze altijd wel een keer aangepast moeten worden. Schoolbesturen, gemeenten en private partijen zullen zich hierbij moeten neerleggen en flexibel moeten zijn: leerproces.

- *Ziet u een ander alternatief als oplossing voor het probleem of is DBFMO de enige oplossing?*

Er is niet zo snel een andere oplossing. Of je moet het stelsel aanpassen, maar hier is geen politiek draagvlak voor en zijn dusdanig ingrijpende maatregelen dat die ook enkele jaren in beslag zullen nemen om tot stand te komen. In deze periode heb je dus helemaal niks aan alternatieven omdat iedere zal afwachten wat voor spelregels er dan weer ontstaan en het heeft dus de voorkeur om door te gaan zoals het nu bezig is. Dit gaat het probleem niet oplossen.

De eerste stap zal moet worden gezet in het IHP. De termijn van een IHP is veel te kort. Het IHP volstaat niet met een opsomming van een aantal deelproject per gebouw, maar er moet echt een paragraaf worden opgenomen in het IHP over rolverdeling binnen de uitvoering: hoe gaan we financieren? Hoe gaan we aanbesteden? En wat zijn de voordelen van een gezamenlijke aanpak hierbij? De uitvoering kan je hierbij beter bij een private partij leggen en het IHP laten afhangen van de aanbesteding. Je bekijkt het vanuit een programmatische aanpak.

Louk Heijnders

Oud directeur servicecentrum scholenbouw

Tijdstip: 16-01-2014, 10.00-12.30

- *Hoe zou voor u de ideale PPS omgeving eruit zien? Een omgeving die het mogelijk maakt om de problemen rondom primaire onderwijshuisvesting a.d.b.v. PPS op te lossen.*

Schaalgrote voor PPS is toch minimaal 15.000 leerlingen. Het grootse probleem, een probleem dat de gemeente niet kunnen sturen is het vraagrisko: Het risico van de risicoaantallen. Daar kunnen alleen de scholen zelf op sturen. Een flexibel gebouw is hierbij niet de oplossing. Saneringsopgave zal bestaan uit een relatief klein percentage nieuwbouw en de rest zal uit renovatie bestaan. Dit zijn geen flexibele gebouwen, maar vierkante meters die nergens anders voor te gebruiken zijn.

In krimp gemeenten zullen er scholen leeg komen te staan en in groeigemeenten moeten er scholen bijgebouwd worden. Het onderwijs kan deze beweging sturen door scholen onderling afspraken te laten maken in geval van krimp of groei: Vol = vol, fuseren van scholen in een gebouw, leegstand school wordt niet betaald door gemeente.

De gemeente moet de boven sectorale regie voeren: waar is onderwijs en hoe houdt dit verband met andere jeugdactiviteiten. Ze willen wel grip houden met instrumenten als doordecentralisatie en garantstelling.

Zowel de gemeente als de schoolbesturen zijn geen vastgoedmanagers en zullen ze ook nooit worden. Ze blijven echter wel opdrachtgevers. Projectmanagement kunnen ze uitbesteden, maar opdrachtgeverschap niet. Hier komt een "toegewijde organisatie" in het spel: een organisatie die de schaal en de kennis in huis heeft om PPS te controleren. Zowel schoolbesturen als gemeentes hebben beleidsmanagers maar geen vastgoedmanagers. PPS bestaat uit programmanagement, projectmanegent, contractmanagement en gedeeld opdrachtgeverschap. Deze kennis moet de gemeente allemaal in huis hebben of uitbesteden. Hierbij loop je al tegen het eerste probleem aan want programmanagement en contractmanagement kan je niet uitbesteden (dat is van jezelf). Je hebt een programma van 20 jaar, dus deze kennis kan je het best in huis hebben. Hierbij is één contract/programma manager niet genoeg. Opties;

Investeringsfonds

Projectonderdelen gebundeld op de markt zetten. Hierbij afwegen wat gemeente/schoolbestuur zelf doen en wat ze in de markt zetten. 20% is al genoeg prikkel voor een private partij om erin te stappen.

In de huidige begroting zijn de risico's niet afgedekt. Als je de risico's gaat uitbesteden, moet er worden nagedacht over de risico's en deze worden dan wel opgenomen in het budget.

Volgende probleem is op dit moment dat de banken geen geld willen lenen. Risico's worden hoger ingeschat dan ze materiaal zijn. Veel wordt daarom om dit moment door het rijk zelf gefinancierd. PPS constructie is lang geld. Lang geld is duur! Het gat tussen schatkisbankieren en lenen bij de markt is op het moment erg groot. Lenen bij de BNG is op het moment veel goedkoper.

Naast banken kan er ook gedacht worden aan pensioenfondsen. Die zijn juist gebaat bij lang geld. Pensioenfondsen barsten van het lange geld. Probleem is dat pensioenfondsen niet het apparaat hebben om risico's in te schatten. In het buitenland zitten de pensioenfondsen massaal in de scholenbouw, zorg etc omdat de opdrachtgever daar de overheid is. Als je naar Nederland kijkt, zijn

alle constructies nieuw. Pensioenfondsen komen voor minder dan 100 miljoen hun bed niet uit. Er moet dus een apparaat tussen zetten die de risico's voor de pensioenfondsen inschat.

Ook al zou je niet voor PPS kiezen. De huidige governance structuur is ook niet orde. Op het moment komen schoolbesturen jaarlijks bedelen voor geld en hebben we te veel vierkante meters schoolhuisvesting van te slechte kwaliteit.

Op het moment is het risicoprofiel van de gemeentes erg hoog. Gemeentes bekijken naar het totaal perspectief waardoor ze meer in de regierol gaan zitten en bekijken waar ze beleidsmatig nog op willen sturen. Welke risico's wil ik afgedekt zien? Dit geldt ook voor de schoolbesturen: welke risico's wil ik zelf sturen en welke wil ik afgedekt zien? Voor beiden partijen geldt dat ze niet gewend zijn om op die manier te denken. Huisvesting is daarnaast een onderwerp wat weinig op ratio en veel op emotie is gebaseerd. Bijvoorbeeld eigendom: men is graag eigenaar. School is juridisch eigenaar. Dat wil zeggen: als er wat mis is met de school dan is het schoolbestuur aansprakelijk. Gemeente heeft het economisch verkrijgingsrecht: Als het gebouw niet meer nodig is, gaat het rechtens naar de gemeente. Beiden partijen hechten veel waarde aan eigendom terwijl het juridisch gezien ergens voor aansprakelijk bent. Maar er zit emotionele waarden aan. Op het moment is de school dus juridisch aansprakelijk terwijl de gemeente de middelen heeft om met deze juridische aansprakelijkheid om te gaan. Daar bovenop denkt iedereen verstand te hebben van huisvesting. Het netwerk waarin PPS moet werken is daardoor zeer complex. Hierin komt het schema bewust bekaam en onbewust bekwaam. Je kan er vanuit gaan dat je in de sector onderwijs twee soorten opdrachtgevers hebt: Onbewust onbekwaam en bewust onbekwaam (geldt ook voor gemeente). Maar dit wordt anders gezien bij de gemeentes zelf. Ze hebben er dus eigenlijk geen reedt verstand van en zullen dit ook nooit krijgen. Er zijn geen echte vastgoedmanagers, maar eerder beleidsmanagers. Ze moeten van gebouwsturing naar voorraadsturing. Het programmamanagement / portefeuille management moet je zelf doen. Hierdoor moet je een heel ander soort typen mensen in dienst nemen. Ze gaan geen nieuwe mensen aannemen op het moment, eerder mensen ontslaan. Hierdoor zullen in "de club" de mensen die ze kwijt willen terecht komen. Daarom is het op dit moment niet mogelijk om zo'n organisatie op te bouwen binnen de gemeentes.

Privatisering

In het buitenland is onderwijs georganiseerd door de overheid. De collectieve sector is een planningseconomie die uitgevoerd wordt door overheidsinstanties. In Nederland wordt de collectieve sector uitgevoerd door de collectieve sector. Heel veel in Nederland is geprivatiseerd, waarvan als laatste de gemeentelijke scholen. Dat is een van de redenen dat Nederland een van de minste ambtenaren heeft per inwoner. Tussen de WOII en de jaren negentig bestond er nog een planningssysteem dat sterk centraal georganiseerd was. In de jaren 90' naar de inspiratie van al Gore. Gereguleerde markt met spelregels. Dit systeem van gereguleerde markten met spelregels, en de mate waarin dit is doorgevoerd. Is uniek in de wereld. De overheid bepaald wat er aan onderwijs gegeven moet worden, maar hoe je dat geeft moet je zelf weten en je krijgt geld per leerling. Hierdoor gedragen scholen zich bijna als commerciële partijen omdat ze gebaat zijn bij een groter aantal leerlingen. Deze leerlingenaantallen zijn met name afhankelijk van de score van een school. Wat zijn de cito-scores van de leerlingen gemiddeld. Lijstjes die gepubliceerd worden in de media. Zo is het Montaigne college binnen een jaar van een 5 voor het vwo naar een 10 voor het vwo gegaan. Dit kan alleen als je op de prikkels stuurt. Dit is iets anders als goed onderwijs.

Het Nederlandse systeem is zeer gedecentraliseerd en uitgevoerd door instanties die met elkaar concurreren. Dat is in het buitenland gewoon niet zo. Hierdoor is er geen vraagrisico. Ook de schaalgroter is veel groter. In Nederland worden individuen instellingen gefinancierd. Deze instellingen hebben enorme vraag risico's. Voor financiers zijn er twee grote risico's: schaal probleem, vraagrisico en regelgevingsprobleem.

Het Nederlands systeem heeft de gewoonte om de regelgeving veel te veranderen. In Duitsland bijvoorbeeld zijn ze veel stabiel in hun beleid. In Engeland heb je een meerderheidssysteem en in Nederland hebben we de laatste tijd om de 2 jaar verkiezingen en we willen graag hervormen. Dit schijnt goed te zijn, maar financiers houden niet hervormingen. Hierdoor

is er een enorme aarzeling om in instituties als scholen te investeren. Dit doen ze alleen als de gemeente een garantstelling van betaling geeft.

De schaal vormt ook een probleem omdat het in Nederland niet duidelijk is wie het voor het zeggen heeft. Een investeringsmaatschappij die wil graag zaken doen met een duidelijke opdrachtgever en niet met losse organisaties. En niet met een vaag collectief. Ze willen privaatrechtelijke afspraken maken en niet in een bestuursrechtelijk moeras te recht komen. Daar kunnen ze niks mee. Ze willen een opdrachtgever hebben met een geldstroom en als je dat niet hebt, willen ze geen zaken met je doen. Een heldere opdrachtgever met competenties is hierdoor noodzakelijk. Bij het rijk bijvoorbeeld, waar wel veel PPS constructies worden gebruikt, is er een duidelijke organisatie als de Rijksgebouwendienst. De gene die het contract sluit moet mandaat hebben. Mensen die geld geven stellen eisen en jij hebt hun wel nodig maar zij jou niet.

Zelfs grote gemeentes als Rotterdam en Eindhoven willen niet de organisatie neer zetten die nodig is voor PPS. Deze vragen zich af, waar wil ik op sturen en wat wil ik daar zelf voor doen. Als je PPS wilt gebruiken dan moet de gemeente hier sturen en de schaal grote leveren. Ze zullen een IHP moeten maken waarin afspraken worden gemaakt over geld, risico's en opdrachtgeverschap. En als je dat niet wilt dan kan het niet, en blijf je doormodderen op de manier zoals het nu gaat. Een ander probleem is dat PPS in scholenbouw op een dergelijk grote schaal grote nieuw is in Nederland. En wat voor het eerst gedaan wordt, moet leergeld over betaald worden. Een grote gemeente als Eindhoven en Rotterdam bestaan uit veel partijen die zullen eerder weerstand ondervinden als kleine gemeentes. Het is ook niet onaannemelijk dat de wanneer een kleinere gemeente als Vlaardingen, met minder partijen, en dus minder weerstand een IHP met PPS wil opzetten. Vlaardingen krijgt zoiets eerder georganiseerd omdat er minder partijen, geen deelgemeenten, minder schoolbesturen, politieke verhoudingen zijn eenvoudiger. Dus bestuurlijk is het makkelijker terwijl het apparaat om dit te doen wel bij de grotere gemeente liggen. Het is aannemelijk dat de grotere gemeenten dit apparaat best willen afstaan om Vlaardingen te ondersteunen.

Het is heel belangrijk dat je eerst de governance op orde hebt, want als deze niet op orde is heb je namelijk niets te kiezen.

Externen in huren om je kennisprobleem op te lossen is ook vaak niet de oplossing. Deze externen kennen het veld niet (the environment), hebben hun eigen belangen en je zet indirect door externen in te huren dat de ambtenaren zelf niets kunnen

Martie Jacobs

Directrice OPPS

Tijdstip: 22-05-2014, 10.00-11:00

Introductie

Martie Jacobs, bouwkundige en facilitaire achtergrond. Ik heb het geluk gehad om vanaf het eerste PPS project dat er in Nederlands was, vanuit het rijk: ministerie van financiën, betrokken te zijn. Dat sluit heel erg bij aan wat ik geloof over hoe je verstandig met financiële middelen moet omgaan. Het gaat hierbij niet alleen om de investering maar ook over wat je straks kwijt bent aan exploitatielasten voor je huisvesting. Bij het ministerie van financiën hebben we eigenlijk alles opnieuw ontwikkeld. Hoe ziet je vraagspecificatie eruit, hoe ziet een contract eruit, hoe besteed je zoiets aan, hoe betrek je gebruikers? Met de ervaring die ik daar heb opgedaan ben ik eigenlijk bij allerlei andere projecten betrokken geweest, zoals het belastingkantoor in Doetinchem. Tegenwoordig zijn we veel meer bij gemeentelijke projecten betrokken. Daar hebben we een aantal scholenprojecten gedaan. Als OPPS zitten we daarin veel met geïntegreerde contracten. Zelf ben ik van begin tot de oplevering bij de internationale school Eindhoven betrokken geweest als projectleider. Dat was een combinatie van primair onderwijs, voortgezet onderwijs, kinderopvang en buitenschoolse opvang. Daarbij loop je tegen allerlei problemen aan die met financiering in dit soort projecten te maken hebben en de hoop onzekerheden waar je mee moet omgaan als school. Als OPPS richten wij ons op alle vormen van PPS. Hierin focussen wij ons op vastgoed.

- *U hebt het hier over verschillende vormen van PPS. Ik richt bij specifiek op het gebruik van DBFM(O) contracten. Dit omdat theoretisch gezien dit concept de volledige problemen rondom huisvesting bij de strot pakket: van de investering tot de lifecycle approach.*

Ja, en dat is natuurlijk wel het voordeel van deze constructie. Je legt prestatie eisen aan de conditie van je gebouw op aan een consortium en dat geldt ook voor comforteisen, etc. Hierbij maak je ook afspraken over de staat van het gebouw aan het einde van de contractperiode. Hierbij moet je er niet altijd van uitgaan dat de kwaliteit van een gebouw hetzelfde moet zijn als bij oplevering. In Eindhoven beslissen we dit 5 jaar voor het einde van het contract omdat dan de meeste vervangingen worden verwacht. Het is natuurlijk onzin om allerlei installaties te vervangen als de school over 5 jaar het gebouw verlaat.

- *We hebben het nu over de internationale school Eindhoven, dat is maar een school. Wat ik aan geluiden hoor is dat de markt redelijk klaar is met projecten van die schaal en dat ze graag grotere mandjes aan projecten willen zien. Er is veel leergeld in de pilots gestopt en nu willen ze graag dat leergeld terugverdienen.*

Ja, dat klopt. Een collega van mij is daar heel erg mee bezig. Zij bekijkt bijvoorbeeld de mogelijkheid om een financieringsfonds op te richten waaruit je meerdere projecten kunt financieren. Daarmee krijg je, zeker binnen gemeenten, een interessantere projectomvang om ook geld van externe partijen aan te trekken. Ook al is dat aan de voorkant een grote investering, als jij daarmee voor 30 jaar klaar bent en je hoeft tussentijds niet allerlei aanbestedingen en contractenvormingen te doen, dan verdient die investering zich vanzelf terug. Hierbij weet je dan gewoon wat je per jaar kwijt bent en dat je daarvoor een kwalitatief goede school krijgt, zoals je die hebt uitgevraagd.

- *Ziet u problemen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen en schoolbesturen onderling, een samenwerking die nodig is om een groter mandje aan projecten te kunnen aanbesteden. Ziet u het ook als de rol van de gemeente om in de samenwerking de trekkende rol op zich te nemen?*

Als ik zie hoe het nu bij gemeente gaat, dan zie ik dat daar ook een pot met geld is voor het primair onderwijs. De gemeente bepaalt wat er gaat gebeuren met die pot geld, hoe deze besteedt gaat worden. Ik heb hierbij de indruk dat het schoolbestuur dat het hardste roept, ook het meeste voor elkaar krijgt. Die pot met geld is ook niet voldoende om nieuwbouw te kunnen financieren, daar zal nog extra geld voor moeten worden aangetrokken. Schoolbesturen vinden vooral onderwijs erg belangrijk. Die vinden een gebouw fijn, maar stoppen het geld dat zij krijgen liever in het onderwijs, dan in het gebouw.

Als je weet dat er een aantal scholen zijn met huisvestingsproblemen kan je die om de beurt behandelen. Het hoeft niet allemaal in een keer. Maar dat ligt heel erg gevoelig want er zit heel veel concurrentie tussen de scholen. Wanneer een gemeente bepaalt dat de ene school eerder wordt opgeknapt dan een andere school, kan dat invloed hebben op de concurrentiestrijd. Dat vraagt natuurlijk wel om een gesprek met elkaar.

- *En zo'n gesprek is wel nodig voordat je ook maar kan praten over een PPS constructie. En maken de gescheiden geldstromen deze samenwerking ook niet lastiger?*

Ja, er zijn twee verschillende geldstromen die bedoelt zijn voor onderwijshuisvesting. Schoolbesturen krijgen ook inkomsten a.d.h.v. het aantal leerlingen. Maar als er iets onzeker is, is dat wel het aantal leerlingen. In zo'n gesprek zullen schoolbesturen ook voorzichtig gaan zitten met het aantal leerlingen dat ze hebben/verwachten, waardoor het zich op de inkomsten ook niet volledig duidelijk is. Het zou daarom ook fijn zijn als dat systeem iets minder leerling afhankelijk is.

- *Doelt u hier dan ook op onderlinge afspraken tussen scholen om bijvoorbeeld een leerlingentop te zetten bij het behalen van een vooraf besproken aantal leerlingen?*

Ja, maar dat vraagt wel heel veel overleg tussen scholen. Daarin zitten ook nog verschillende soorten scholen: christelijk, openbaar, katholiek, etc. Maar naar dat overleg zal je wel toe moeten, wil je gebruik maken van PPS constructies. Wat ik ook merk is dat gemeenten een pot met geld hebben, maar om gebruik te maken van een PPS zal je dat geld moeten reserveren om de beschikbaarheidsvergoeding te kunnen betalen. Dat geld moet apart gezet worden. Dat is voor een gemeente heel lastig, want die hebben een pot met geld en dat is voor

meerdere publieke functies. Dus dat is ook lastig, lastig om een garantstelling van budget te krijgen. De vrijheid van besteding van budgetten wordt hierdoor kleiner namelijk.

- *En hoe moet volgens u de opdrachtgever naar de markt eruit zien? Moet dit de gemeente zijn? Hoe is dit bij de ISE geregeld?*

Uiteindelijk is daar gekozen om een stichting op te richten waarin de school en de gemeente participeren. Want beiden partijen hebben natuurlijk financiële middelen. Het schoolbestuur bij de ISE wilde heel graag ook zelf in kunnen sturen en niet alles aan de gemeente overlaten.

Een samenwerking hierin tussen gemeente en schoolbesturen is wel randvoorwaardelijk. Gemeente hebben een verplichting om voor huisvesting te zorgen.

Gescheiden geldstromen zijn heel erg ingewikkeld in deze samenwerking. Als ik naar de ISE kijk was het een hele opgave om dit inzichtelijk te krijgen. Er komt meer bij kijken dan je denkt. Ook subsidies, etc. behoren tot die geldstromen. Het is dan ook een hele opgave om die potjes allemaal aan elkaar te knopen.

- *En ziet u dat aan elkaar knopen van die potjes als iets dat moet gebeuren wil je gebruik maken van een DBFM?*

Ja, je moet inzicht hebben in al je financiële bronnen. Al die gescheiden geldstromen maken dit heel erg lastig. Vaak zijn er ook binnen gemeenten weer aparte afdelingen waarbij het geld vandaan moet komen. Je hebt bijvoorbeeld de grondexploitatie dat weer door een andere tak van de gemeente wordt beheerd dan het vastgoed. En ook binnen (grotere) schoolbesturen is het geld al vaak verdeeld tussen een afdeling facilitair enz.

- *Dus voordat je überhaupt naar de markt kan stappen moeten de organisaties binnen gemeenten op een lijn zitten, maar ook de visie van gemeente en schoolbesturen moeten op een lijn zitten?*

Dat is een van de grootste problemen die ik tegen ben gekomen in Eindhoven. Maar ongeacht welk project. Je zult altijd moeten weten welk geld je tot je beschikking hebt en hoe dat in de loop der tijd beschikbaar komt. Daarin komen ook nog politieke belangen bij kijken.

- *Wat ook vaak als probleem wordt gezien, is dat gemeenten hun eigen vastgoedportefeuille niet inzichtelijk hebben. Is het nodig dat je goed in beeld hebt wat je zelf bezit voordat je aan de markt vraagt wat je verlangt?*

Dit is belangrijk ongeacht je gebruik maakt van PPS. Je moet het financiële plaatje inzichtelijk maken maar ook je portefeuille. Zonder die gegevens kan je ook geen visie opstellen. Bij de ISE was het goedloper om op een nieuwe plek een school neer te leggen. Maar de gemeente had nog een oude militaire kazerne in de portefeuille waar er ook ruimte was voor die school. Hierin zijn gesprekken tussen schoolbestuur en gemeente erg belangrijk want een schoolbestuur wil liever op een nieuwe locatie. Daarvoor moet je wel weten wat de mogelijkheden zijn van die kazerne.

- *Moet een gemeente een leidende rol hebben om het gebruik van DBFM te stimuleren?*

Heel veel van de kennis die daarvoor nodig is, is gewoon niet aanwezig. Mijn ervaring is dat de kennis over geïntegreerde contracten niet aanwezig is bij gemeenten. Als jij als gemeente niet weet wat het is, dan moet je die kennis centraliseren. Maar dan nog niet ik dat het heel veel moeite kost om de gemeente aan te laten haken bij deze centrale kennis. Hierbij moeten gemeenten dan zorgen dat ze hun eigen mensen opleiden, dat ze hun eigen mensen inzetten in een DBFM traject.

- *Is voor de voorbereiding en de aanbesteding van een DBFM de kennis van PPS support, bijvoorbeeld, voldoende?*

Wat ik bedoel is, wanneer je school besturen en gemeenten allemaal wilt mobiliseren en zaken onderling wilt afstemmen, dan moet je wel als gemeente weten waar het om gaat. Je kunt wel met schoolbesturen en gemeente om de tafel gaan, maar dat kan niet zonder dat je weet waar je over praat. Daarvoor is toch al kennis nodig van DBFM. Theoretisch gezien is DBFM een oplossing, maar de praktijk is wat weerbarstiger.

Ik geloof absoluut in het levenscyclus denken. Zeker in nieuwbouw kan ik me heel erg goed voorstellen dat je met DBFM gebruikt. De O is lastiger, omdat je hiermee dichterbij het primaire proces van de school komt. Maar je gaat met een DBFM gewoon heel erg verstandig met je financiële middelen om. Maar om

daar te komen is er nog een hele weg te gaan, een weg waarvan ik denk dat de meeste gemeenten daar niet toe in staat zijn om dat te mobiliseren. Dat ligt er natuurlijk ook aan of er binnen schoolbesturen en gemeenten mensen zijn die daarvoor openstaan. Want heel veel mensen vinden het ook leuke om zelf een nieuwbouw project te doen. Als schooldirecteur bijvoorbeeld, krijg je daar maar een keer de kans voor in je leven.

- *En om het nogmaals over die kennis te hebben. Die moet binnen gemeenten ontwikkeld worden of kan een externe partij, als een PPS support, hier ook in voorzien.*

PPS support heb je niks aan. Ik ben ze nog nooit tegen gekomen, ze hebben nul ervaring. Ze liften mee op de ervaring van de markt partijen. Dus ik geloof er niet in dat zij in die kennis kunnen voorzien. Daarom zal je altijd binnen je eigen organisatie die kennis moeten ontwikkelen. Dat gaat om financiële kennis van DBFM, Juridische kennis en een stukje contractmanagement. Je hebt mensen binnen je organisatie nodig die snappen wat de vraagstelling is, hoe je met die huisvesting om kunt gaan van de verschillende schoolbesturen. Je hebt mensen die bereid zijn om innovatief te denken van laag niveau tot aan het college. Die moeten daarin investeren en mensen daarin opleiden. Ik ben er van overtuigd dat wanneer je alleen al het gedachte goed van een DBFM toepast op meer traditionelere projecten, je voordelen behaalt.

De gemeente is van oorsprong toch meer een handhaver. Dus, het is niet hun ding om vooraf ruimte te geven. Het zit dus niet in de genen van een gemeente om met een PPS gedachten te denken. Hoe kleiner de gemeente, hoe lastiger mensen met die gedachte te vinden zijn.

- *Een gemeente Rotterdam, een gemeente die wel over de kennis en de gedachtegang beschikken zouden een gemeente als Vlaardingen hierin kunnen helpen?*

Een gemeente als die van Rotterdam hebben ook hun eigen taakstellingen en geen tijd om de kleinere gemeenten te helpen. Ga er maar vanuit dat dat niet gaat gebeuren. En PPS support gaat dat niet doen. Het enige wat zij moeten doen is partijen bij elkaar brengen.

- *Dan heb ik nog een laatste vraag over de garantstellingen. Vindt u dat een gemeente de taak heeft om, wanneer er gebruik wordt gemaakt van een DBFM contract, garant moet staan voor de beschikbaarheidsvergoedingen?*

Ik vraag met af of je wel naar die garantstellingen toe moet. Moet je niet naar andere constructies toe? Je wilt een haalbare casus, waarvan aan de voorkant alles duidelijk is en waarvan alle partijen dus weten dat een garantstelling niet nodig is. Ik kan me wel voorstellen dat je als gemeente bepaalde inspanningen doet om ervoor te zorgen dat er meer leerlingen komen binnen een gebied bijvoorbeeld. Waarom moeten banken en pensioenfondsen per se een garantstelling als ze ook op andere manieren zekerheden kunnen krijgen. Het moet gewoon een goed financieel geregeld project aan de voorkant zijn, zonder dat er allemaal zekerheden aan de achterkant geregeld moeten worden. Wat is het leven zonder risico's? Je hebt hierbij aan de voorkant dus een hoge investering nodig, maar die zorgt er wel voor dat je een kwalitatief hoogstaand gebouw hebt voor een lange periode. Ook zou er veel meer flexibiliteit in de herbestemming van een gebouw moeten zijn. Hierin moet tijdens het ontwerp al rekening mee worden gehouden.

Max van der Klooster & Mark van Rhijn

Juristen Rijksgebouwendienst

Tijdstip: 21-03-2014, 10.00-11:00

Introductie

- *Ik wil het met u specifiek hebben over het juridische aspect dat zich afspeelt achter een PPS constructie en dan met name een DBFMO-constructie. Ik zal wel even kort de probleembeschrijving van mijn onderzoek toelichten zodat u deze in uw achterhoofd kan houden bij het beantwoorden van uw vragen.*

Max: *Als ik daar even op mag inhaken, want ik heb de probleembeschrijving gelezen. Vanuit onze kant doen wij ook bepaalde waarnemingen over PPS constructies en capaciteit die nodig is om deze te gebruiken. Een PPS constructie vergt discipline, zuiverheid om met dit soort ingewikkelde contracten (DBFMO) om te gaan. Het is niet eens de complexiteit, dat wat ik zag als argument in jouw introductie, maar het is vooral zelfdiscipline en kan je interessante mandjes van projecten maken voor een consortium. Dat zal vrij ingewikkeld zijn op het niveau van één schoolbestuur. Je hebt het Moutaigue Lyceum hier in Den Haag, dat behoort tot de stichting*

Lucas onderwijs, een stichting die heel veel gebouwen heeft in de regio Den Haag, dan kan het weer wel. Wij zien dat we bij de regie van dit soort lastige aanbesteding/contracteringsprocessen wel gebaat zijn bij om met professionals te werken. Als onze veel minder professionele gebruiker, die niet een 'repeat player' is op het gebied van het in de markt zetten van DBFMO-contracten, een te grote rol krijgt bij het aanbesteden en contracteren, dan zie je het vanuit beneden al misgaan. En als wij zelf nou, vanuit de Rijksgebouwendienst, met onze professionaliteit een startregie kunnen voeren, krijg je betere resultaten.

- *Maar ziet u daar dan ook een rol in voor de Rijksgebouwendienst en haar juristen? Dat zij helpen bij het aanbesteden van de scholen?*

Nee, die taak zie ik niet. Daar bedoel ik mee dat, wanneer het zou lukken om ook voor die scholen een partij te selecteren die dit vaker doet, krijg je wel betere resultaten. Maar ik zie niet in dat wij die partij moeten zijn. Maar een keurige zaterdag amateur die dit vanuit de schoolbesturen gaat doen, lukt dat natuurlijk niet. Dus die schoolbesturen zullen daarvoor toch een professionele partij vanuit de markt moeten gaan inhuren. En daar is weer het lastige dat die, na contract-close, waarschijnlijk verdwenen zijn. Wat ga je dan met het contractmanagement doen?

- *Dus daarmee zegt u dat er binnen de organisatie die gaat aanbesteden kennis ontwikkeld moet worden?*

Ja, het volgende is namelijk lastig. Waar je in de dialoog met elkaar over aan het praten bent, zie je in de exploitatiefase terug. Dus alle gaten die je hebt laten vallen tijdens die dialoog, kun je als discussiepunt terugvinden na het sluiten van de contracten. Dus als een externe partij een schoolbestuur heeft geholpen om tot een contract te komen en dan verdwijnt, kan het schoolbestuur de dubbele rekening gaan betalen, want zo'n externe partij zal altijd proberen om nog extra te verdienen zo'n constructie. Een schoolbestuur is niet voldoende in staat en professioneel betrokken geweest bij de aanbesteding om daar controle op te houden. Dus daar zie ik zeker wel een aandachtspunt.

Mark: Ja, dat denk ik ook. Ik zou zelfs nog een stapje verder willen gaan. Je kunt een legertje externe inhuren, maar om die externe aan te sturen, om te weten wat ze doen, de vertaling naar wat je wilt te kunnen maken, heb je ook een zekere bagage en kennis nodig. Dus met het uitbesteden, ben je niet meteen geholpen. Daarvoor zal je ook genoeg kritische massa nodig moeten hebben aan de opdrachtgeverskant. Dat heb je ook nodig om te voorkomen dat er door een soort van mix van adviseurs en inbreng een resultaat uitrolt waarvan je later als opdrachtgever spijt van hebt. Maar inmiddels sta je wel op eigen benen na die contract-close.

Max: Het is ook heel wezenlijk, en ik heb gezien in jou intro dat je zegt dat gemeenten niet klaar zijn om samen te werken in de praktijk. Maar als gemeentebesturen het al niet doen, schoolbesturen zal ook lastig zijn. Misschien dat ze toch via een dienstenorganisatie in het onderwijs, dat proces moeten begeleiden. Maar als dat niet geregeld is, dan vrees ik dat je de hoofdprijs gaat betalen.

- *Om even terug te gaan naar de 'kennis aanwezig moet zijn'. Op welke kennis doelt u precies?*

Mark: Van het concept DBFMO, zoals de RGD dat hanteert, heb je kennis nodig vanaf het prille begin tot wat je in de exploitatie tegenkomt. Daar kan je generalisten of specialisten voor aantrekken. Ik weet dat de gemeente Rotterdam iemand van de RGD heeft aangetrokken. Die kan het helemaal overzien. Dat soort kennis zal aangetrokken moeten worden.

- *U zegt 'van het prille begin tot wat je in de exploitatie tegenkomt'. Kunt u wat meer uitlichten over deze verschillende fasen en dan met name over de verschillende fase van de aanbestedingsprocedure?*

Wat we hier bij de RGD doen, is gebruik maken van de concurrentie gerichte dialoog. Dit tref je aan in de richtlijn uitgewerkt in de aanbestedingswet 2012.

Max: Sinds deze aanbestedingswet heb je eigenlijk niet meer zoveel te maken met de Europese richtlijnen. Wat ons als ambtenaren een doorn in het oog is, is dat het parlement zich niet heeft gehouden aan de wens dat we geen nationale koppen op internationale regelgeving moeten gaan zetten. Wat hier in Nederlands is gebeurd, is dat dat er op de aanbesteding een super zware kop op is gezet bij de vertaling vanuit de Europese richtlijnen. En niet alleen op de aanbestedingswet zelf, maar ook op in de gids proportionaliteit die door de invloed van het parlement een zware, algemeen juridisch verbindende status heeft gekregen. Daar

zitten allerlei onderdelen in die nou niet bepaald efficiëntie bevoordeling vanuit de optiek van de opdrachtgever.

- *Kunt u daar een voorbeeld van geven?*

Mark: Die voorbeelden kan ik wel tussendoor geven. We passen dus de concurrentiegerichte dialoog toe. Dat betekent dat we in de voorbereiding van het project nadenken over het selecteren van de geschikte partijen. Vaak een eerste selectie, maar daar bovenop ook nog een nadere selectie. Als er bijvoorbeeld 10 aanmeldingen zijn, dan willen we terug naar 3 partijen om de dialoog mee te voeren. We willen er maar drie omdat een dialoog erg lang duurt. Het zijn intensieve gesprekken waarbij de transactiekosten hoog op kunnen lopen. In die nadere selectie komt bijvoorbeeld de gids proportionaliteit kijken. Je wilt graag zo specifiek mogelijk een bepaalde partij naar je toe trekken die iets kan, maar je mag daar tegelijkertijd niet te specifiek in zijn, partijen niet bevoordelen. Maar als je een selectiemethodiek gaat verzinnen, moet je 'm tegelijkertijd ook weer niet te zwaar maken. En dat kan best een opgave zijn, in de zin dat je opzoek bent naar maatwerk. De gids proportionaliteit die zet een rem op dat maatwerk. Aan de ene kant logisch, maar aan de andere kant ben je bezig met een groot project, met een lange doorlooptijd. Je wilt daar niet al te lichtvoetig doorheengaan. Want een dialoog instappen van 12 tot 18 maanden met een partij waarvan je van te voren eigenlijk al denkt dat ze te licht zijn, is heel lastig.

We gaan dus gegeven moment met 3 partijen de dialoog in. Grofweg bestaat deze uit twee fasen. De verkenningsfase: of de outputspecificaties goed begrepen zijn. We zoeken dan ook de richting in het ontwerp, de richting in de dienstverlening. Vervolgens gaan de partijen aan de slag en de eerste plannen uitwerken, dan stopt de eerste fase. We vragen dan ook een indicatieve aanbieding uit waarmee we de tweede dialoofase ingaan. Met de partijen werken we dan naar het moment van inschrijving toe om zo specifiek en goed mogelijk uitgewerkt de zoektocht naar de meest optimale partner te vervolgen. Zo weet je zeker dat je een trefzekere inschrijving hebt en dat je het maximale eruit haalt als aanbestedende partij maar ook dat zeker weet dat een deelnemende partij er het maximale in kan stoppen.

Vervolgens krijg je de inschrijving en de beoordeling van de inschrijving. Dat is ook allemaal gereguleerd in de aanbestedingswet. Vervolgens moeten we ook een toelichting geven over de gegeven beoordeling.

Max: Dat is altijd zo'n formeel moment waarop partijen kunnen proberen elkaar vliegen af te vangen. In zo'n fase is er ook de kans om je concullega even naar de kant te drukken.

Mark: Dat is een heel kritisch moment die je bij de selectie en bij de gunning hebt. Maar dat heb je natuurlijk bij elke aanbesteding. Het punt is, dit zijn DBFMO aanbestedingen. De transactiekosten zijn gewoon verschrikkelijk hoog. Het levert ook enorm veel op, maar de investering daarvoor is hoog en vergen veel van een aanbestedende dienst. Hier kom je ook op het punt van de professionaliteit van de opdrachtgever. Dat gaat wat verder dan traditioneel, het gaat het scherpste van de snede. Met onze projecten merken we dat de topadvocatuur erop wordt gezet door de deelnemende partijen. Het gaat met de messen geslepen, tot op de tanden bewapend. Toen wij ermee begonnen waren we ook nog een beetje naïef.

Als je een mandje met scholen hebt, en het gaat om een substantiële som, krijg je diezelfde professionele spelers als waar wij mee te maken hebben. Nou, die moet je niet gaan benaderen met de zaterdagamateer, want je krijgt echt alle hoeken te zien. Het is echt interessant, want elke hoek levert weer nieuwe inzichten op, maar als je ze allemaal gezien hebt, ben je wel knap duizelig.

Om even verder te gaan op de aanbesteding. Na het moment van de gunning begint het spel van de financiering, dat moet binnen drie maanden rond zijn. Daar kijk je ook echt met verbazing naar het schouwspel wat zich aandoet. Er komen allemaal bankfiguren bij, uit allerlei hoeken. Dan zie je wat er achter de schermen plaatsvindt en wordt het verschil met een traditioneel bouwproject al helemaal zichtbaar. Het wordt echt duidelijk dat je met een financieel product bezig bent. Wat daar allemaal voor mensen bij betrokken worden, is ongekend. Alles moet in het Engels, spreek je een komma verkeerd uit, begint alles opnieuw. Je krijgt telefoontjes vanuit heel de wereld. Reken maar dat je daar bij aanbesteding van scholen, die voldoende kapitaal bieden, ook mee te maken gaat krijgen.

Na de financial-close is het project er en kan de uitvoerder van het project beginnen. Je gaat dan ook de certificaten doorlopen, het aanvangscertificaat bijvoorbeeld. En daar kom je ook als opdrachtgever weer in beeld. De opdrachtnemer moet een aantal producten gaan leveren. Dat gaat om ontwerpplannen, dienstverlening, ect. Die moet je als opdrachtgever gaan toetsen en dat betekent dat je het hele apparaat wat je hebt opgetuigd in de aanbesteding weer in beeld komt. Hiervoor heb je technische en juridische kennis nodig. Als dat certificaat wordt behaald, komt het geld los en kan de bouw van start gaan. Vervolgens krijg je

met beschikbaarheidscertificaten te maken en gaat de opdrachtgever de beschikbaarheidsvergoeding betalen en begint het contract te draaien. Maar al die momenten kom je weer als opdrachtgever in beeld en moet je weer dat hele apparaat professioneel op de rit hebben staan. En dat is geen vrijblijvende bezigheid.

Tijdens het contract heb je de monitoring. En dan is het van belang om elkaar bij de les te houden.

- *In mijn onderzoek maar ik gebruik van de principaal-agent theorie. Deze stuurt heel erg op het laag houden van de transactiekosten, het inbouwen van prikkels en het monitoren van de kwaliteit. Ook het strategisch gedrag speelt hierin een rol, hoe houd je die beperkt.*

Je kunt het ook omdraaien, strategisch gedrag van een opdrachtnemer is prima, want dat haalt het onderste uit de kan. Het punt is, dat je zelf ook in staat moet zijn om strategisch te acteren. Hierdoor gaat het niveau omhoog. Het feit dat er strategisch gedrag plaatsvindt, maakt PPS juist leuk.

Max: Jij (Roan) noemde in je lijstje met te bespreken punten ook de prestaties. Hoe bevorder je prestaties en hoe zorg je dat je die prestaties krijgt? Ook wat minder professionele toepassers van dit soort aanbestedings- en contractvormen worden wel geholpen met standaard vormen die aanwezig zijn. Sterker nog er komen vormen van gecertificeerde toetsing. Wij werken, net als Rijkswaterstaat, met een systeem van systeemgerichte contractbeheersing. Dat bouwen we ook in de DBFMO-contracten in. Dat betekent dus dat je het consortium zelf laat aantonen dat ze de bedrijfsprocessen allemaal op orde hebben: dat er controlemechanisme zijn, dat gevraagde onderdelen van kwaliteit ook behaalt worden. Soms bouw je daar systeemtoetsen in, soms bouw je er producttoetsen in en daar wordt ook allemaal over gerapporteerd. Maar er moet vanuit opdrachtgeverskant wel een regisseur zijn die daar eventueel in doorvraagt en eventueel nadere informatie vraagt via auditoren om te zorgen dat kwaliteit ook life-cycle lang blijft bestaan. Maar dit soort systemen helpt wel. Je moet niet de fout in gaan om het allemaal zelf te controleren. Want de gemeenteambtenaren kunnen dat niet, en moeten dat ook niet meer willen.

Mark: Het mag nog steeds, maar daarmee ga je niet het maximale uit je constructie halen. Je moet denken aan die kwaliteitssystemen als ISO9001 en ISO9002. Dat is gemeengoed in de sector. Wat we daarnaast ook doen, en dat helpt ook, is dat we werken met modeldocumentaties, en de BOM-systematiek: Betalingsmechanisme, Output-specificaties en de Monitoring. Dat is het mechanisme waarmee je kijkt of je hebt wat je hebben wilt. En als je dat niet hebt, dan heeft dat weer invloed op de betaling. Bij onze projecten sturen we dat mee, we hebben daar een model voor gemaakt. Dat zorgt er ook wel weer voor dat je een gedeeld beeld hebt bij de start. Als je elkaar daar in meeneemt, doet dat al heel veel goeds.

- *Dus standaarden helpen heel erg in dit soort constructies?*

Ja, die helpen daar gigantisch in. Je creëert een zelfde denkframe. Als je daar ook nog een ISO9001 neerzet, dan kan je daar een goede slag in maken. Toen het Ministerie van Financiën, het project, gegund was, hadden we nog geen ISO waarden uitgevraagd. Uit de evaluatie bleek dan ook dat de projectaannemer het fijn had gevonden als hen was opgedragen om een rapportagestructuur op te leveren. En het bleek dat dat vanuit onze kant ook wel wenselijk was.

Max: Ik had dit zelf ook genoteerd bij jou opmerking Roan, dat investeerders in PPS voorspelbaarheid en zekerheid nodig hebben vanuit de wet- en regelgeving. Dat ligt er maar helemaal aan welk perspectief je kiest. Voor opdrachtgevers is het handig om veel flexibiliteit te hebben, geen nationale koppen op internationale regelgeving. Maar investeerders willen helemaal geen flexibiliteit. Die willen het liefst hele strakke regels. Die kunnen niet strak genoeg zijn, zeker eenduidig, want dan kan je je rekensommetjes goed maken.

Mark: Bij alle passages in een contract waar ruimtes inzitten, gaat bij investeerders een rode lamp branden. Het is een open eind en dus een risico. Die willen zekerheid en zekerheid vindt je in regels.

Max: Dit koppelt ook weer naar een ander model, de beloningen. Kan je daar nog wat over zeggen Mark. Want bij hebben natuurlijk aan de ene kant, als standaard, onze beschikbaarheidsvergoeding. Maar eens in de zoveel tijd moet je in plaats van boetes ook beloningen in je contract inbouwen.

Mark: Om die vraag te beantwoorden, ga ik een beetje van het juridische af en naar een gebied waar ik me eigenlijk niet zo zeker voel. Het punt is dat een boete geen straf is. Het is een korting, dat betekent, juridisch gezien, dat we niet gaan betalen voor iets dat we niet gekregen hebben. Maar goed, het voelt natuurlijk wel als een straf. Wij horen ook bij projecten dat mensen keihard werken en toch een straf krijgen. Dat is een schoen die gaat wringen. Wat we wel hebben is een soort bonusmalussystematiek. Met bonussen is ook niet duidelijk te overzien, wat je ervoor krijgt. De vraag is ook of het de juiste prikkel is, want de extra

inspanning voor die prikkel, gaat misschien ten koste van een andere inspanning. En dat is wel strategisch gedrag. Als je aan de ene kant een beloning hebt die meer oplevert, dan een korting aan de andere kant, ontwikkel je strategisch gedrag met ongewenste effecten. Uiteindelijk is het de vraag hoe je met je beschikbare budget om wilt gaan. Even helemaal terug naar de basis, je wilt met PPS een bepaalde meerwaarde met je budget bereiken. Hoe verhouden bonussen zich hiertoe, dat is een hele lastige.

- *Om nog even terug te komen op de aanbesteding. Vanuit een publieke partij, moet je altijd publieke belangen meenemen in je aanbesteding. De zogenaamde 'social return'. In hoeverre maakt die 'social return' het lastiger voor een private partij om mee te dingen in de aanbesteding?*

Max: Dit moet niet uitmaken. De regels die er gesteld zijn, gelden voor zowel private als publieke partijen. Daarin zit geen verschil. Je ziet dat heel veel private partijen werken met vormen van onderling aanbesteden. Hierdoor zijn zij in een DBFMO-constructie ook aan het geheel van de regels onderworpen. Deze regels structuren ook. De MER was eerst ook een verfoeid instrument, maar vervolgens ontdekt iedereen dat het middel ook zeer geschikt is om de informatiestromen te regelen. Het is een conjectuurpunt om er iets van social return in te stoppen. Ik denk zelf dat door het zware accent op maatschappelijk verantwoord ondernemen, ook zonder al die regels, bedrijven iets van sociaal aanbod doen. Waarom heeft McDonalds zoveel gehandicapten rondlopen? Geen enkele wet die dat voorschrijft. Dus ik zie het probleem niet van social return.

Jij had het ook over transparantie. Iets wat vanuit publieke partijen verplicht is. Hoe ga je daar als private partij mee om? Daar denk ik hetzelfde over. Je moet een duidelijk verschil maken tussen het hoe en het wat. Het hoe, de aanbestedingsprocedure, daarin moet je transparant zijn en dat geldt ook voor private partijen. De spelregels moeten glashelder zijn, er mag geen discriminatie zijn en iedere partij moet snappen wat je vraagt. Dat is transparantie. Maar wat er over tafel komt in die dialoog is zo geheim als wat. Dan wordt er met belangenbeschermingsplannen gewerkt, etc. Daar zit niets transparants in.

Mark: Naar aanleiding hiervan, wil ik nog wel even wat zeggen. Wat wij bij PPS-projecten zien, is dat er binnen een project meer transparantie is. Als het project loopt, en het gaat om wijzigingen binnen een project, dan is het zo gecontracteerd dat ook in de modelovereenkomst dat er echt hele duidelijke afspraken zijn over wat er wordt vergoed, onder welke omstandigheden, etc. En die transparantie functioneert. We zien zelfs meer voordelen. Duidelijke onderbouwing van kosten etc. Bij traditionele bouwprojecten zagen we dat veel minder.

Max: Nog even terugkomend op een vorig onderwerp dat Mark besprak. Wat je wel ziet, is dat kleinere marktpartijen niet kwalificeren voor dit soort aanbestedingen. Bijvoorbeeld omdat ze niet die interne kwaliteitssystemen hebben. Een ISO9001 is voor deze kleine partijen niet haalbaar.

Mark: Dat sluit niet uit dat die lokale partijen prima in aanmerking kunnen komen als onderaannemer van onze opdrachtaannemer. Tuurlijk stellen we bepaalde eisen, maar de opdrachtaannemer mag zelf bepalen voor welke onderaannemers hij kiest.

Max: Dit gaat dus zelf minder ver dan bij een traditioneel model, waarbij elke onderaannemer de goedkeuring van de opdrachtgever nodig had. Bij een PPS-constructie is dat niet zo.

- *In hoeverre nemen jullie in contracten mee dat bij beëindiging van het contract, het consortium in aanmerking komt voor contractverlenging?*

Mark: Niet. Als het contract afloopt gaan we hier beslissen wat te doen.

Max: Hij ligt ook heel anders dan bij traditionele- of raamovereenkomsten bijvoorbeeld omdat je hier in zee gaat met het consortium, maar dit consortium verandert ook gedurende het contract. Aandelen worden verhandeld er worden andere partijen ingevlogen. Dus aan het einde dan het contract, zit je met hele andere partijen dan bij contract-close.

Mark: Je hebt eigenlijk een logo aan de voorkant, waarbij aan de achterkant van alles kan veranderen. Als het contract eindigt, dan eindigt ook alles en valt het terug in de portefeuille van, in ons geval de RGD.

- *En wat gebeurt er als er binnen de SPC een partij failliet gaat?*

Mark: Als het niet de opdrachtnemer is, maar een lid van de SPC, moet dat intern opgevangen worden.

- *En hoe flexibel zijn contracten, dat ze ook tussendoor opengebroken kunnen worden?*

Mark: Uiterst flexibel. Je kunt in feite alles veranderen. Je kunt er in feite mee stoppen morgen, het zit er allemaal in. Daar hangt een prijskaartje aan uiteraard. Maar bijlage 3 en 4 van de modelovereenkomst gaat daarover. Dus zelfs in de modelovereenkomst is dit vastgelegd.

Max: Er zit zoveel interne flexibiliteit in contracten dat het over het algemeen niet zover zal hoeven komen. Als opdrachtgever kom je al vaak niet in de situatie dat je van een consortium af wilt. Want interne problemen, worden ook intern opgelost. Reken maar dat een investeerder daar op toe ziet, want die wilt zijn geld terug.

Mark: Dat zie je niet aan de buitenkant, die toegang heb je ook niet, maar dat zien wij wel. Wij vragen bijvoorbeeld bij het aanvangscertificaat ook de projectdocumenten uit. Hierin vragen we ook alle contracten aan de opdrachtnemers kant uit. Dat is een heel grote rij contracten. Als je goed naar die contracten kijkt, zal je ook een soort 'beautycontest' zien. Ook intern hebben ze markttesting voor de prijzen gedaan. Als die prijzen niet scherp genoeg zijn na drie jaar, dan wordt die onderaannemer er gewoon uitgeknikkerd en vervangen. Aan de achterkant is dat helemaal georganiseerd. Wij als opdrachtgever profiteren daar alleen maar van.

Bij PPS is er geen onderpand voor de bank. Het gebouw blijft van ons. Dus het enige wat er is, is de betaalstroom. Die continuïteit zet de bank in haar spreadsheets en dan marcheert het. Als er kortingen komen, wordt het bedrag te laag. Lang voordat wij beginnen te kermen, is de bank allang bezig met het oplossen van het probleem. Als je die waakhond functie van de bank weghaalt, en dus de F weghaalt, ontstaat er ook iets heel anders.

Max: En daarom ben ik ook benieuwd hoe je dat in die scholenomgeving zou kunnen vormgeven. Want ook daar is de continuïteit van de subsidiestromen je enige houvast en dat is toch iets veranderlijker.

- *Daarbovenop heb je bij scholen ook nog een groter risico betreft de leegstand van een gebouw. Hoe is dat in het contract geregeld als jullie als huurder niet aan je verplichtingen kan voldoen? Mag het consortium dit gebouw dan bijvoorbeeld herbestemmen?*

Mark: Dan schieten wij te kort, maar herbestemmen mag niet. De staat blijft altijd eigenaar en dus zal je richting einde contract gaan en afrekening van het contract.

Max: Er is wel over gesproken, en dan met name over de vraag of het consortium onderdelen van het gebouw andere functies mag geven. Dat hebben we hier verboden, maar ik vind zelf dat dat rigide is en dat je het wel zou kunnen doen. Rond scholen kun je je dat ook prima voorstellen. Zowel in de zorgsector als in de commerciële sector

Mark: Dat is de multifunctionaliteit van het vastgoed. Dat moet je goed uitdenken. Als je een mix van functies kan maken, kan je meer rendement halen uit een gebouw en kan een opdrachtnemer daar meer muziek in zien.

Max: Hierin weet ik niet hoe belangrijk het vastgoed is van scholen. Want als je dat volledig bij de markt kan leggen dan creëer je weer hele andere verdien modellen.

- *Waar ik op doel is de flexibiliteit van de bestemmingsplannen. Hoe flexibel moet je die maken?*

Max: Dat maakt het wel aantrekkelijker voor een consortium.

Mark: Het consortium kijkt naar de coulance van vastgoed en als die op een mooie locatie zit en je kunt er nog herbestemmen of functies combineren, dan zijn ze misschien wel eerder geïnteresseerd.

Maar om nog even duidelijk te maken wat die F in een DBFMO contract doet. Je ziet heel veel vormen van PPS, onder anderen PPS light, waar de F eruit gehaald wordt. Het eruit halen zorgt voor een heel andere dynamiek in het contract. De F zorgt dat alles goed marcheert. Haal je de F eruit dan moet de opdrachtgever zelf als waakhond functioneren en hier dus een heel apparaat voor gaan oprichten. Waarom zou je dat willen als dit apparaat al aanwezig is bij de markt?

Michiel van Keulen

Beleidscoördinator gebiedsontwikkeling PPS bij de gemeente Rotterdam

Tijdstip: 01-05-2014, 13.00-14.00

Introductie

Ik werk bij gebiedsexploitaties, dat is een onderdeel binnen de afdeling ruimtelijk economische ontwikkelingen. Als resultaat van de crisis is er heel veel bezuinigd, 43% procent van het personeel moest weg en ook hebben we zelf geen eigen geld meer en de markt heeft ook niet veel mogelijkheden, dus je moet gaan samenwerken. Dat

is natuurlijk een PPS in de meest abstracte zin. Ik houd me erg bezig met, wat je noemt, het investerend vermogen. Grondexploitaties verdienen we niet zoveel meer aan, dus moeten we naar andere manieren kijken zoals het vastgoed. Ook zijn we bezig met het wegzetten van bijvoorbeeld Europese subsidies als leningen, waarbij we voorheen de subsidie weggaven en er niet meer naar omkeken. Hierbij lopen een aantal projecten zoals SOFIE⁷. Dit is ook een voorbeeld waarbij je niet alleen als overheid aan zet bent, maar om de investering van de grond te krijgen ook met de markt zal moeten samenwerken. Ik ben hier in 2009 begonnen, bij het toenmalige ontwikkelingsbedrijf vanuit het idee om meer te gaan doen met PPS bij gebiedsontwikkeling. Mijn achtergrond wat PPS betreft komt bij de RGD, waar ik 5 jaar heb gewerkt. Deze begon in 2004/2005 met een directie voor PPS projecten. Daaruit is servicecentrum scholenbouw voortgekomen. Dat hele denken over PPS, die DBFMO-filosofie zit er bij mij helemaal in door die paar jaar bij de RGD. Ik zie hierdoor ook de kansen die het heeft opgeleverd bij de overheid, maar ook tegelijkertijd de problemen die het oplevert bij de gemeenten, omdat het een ander schaalniveau is.

- Bent u aangetrokken door de gemeente Rotterdam omdat zij specifiek aan het zoeken waren naar PPS kennis?*

Ja, binnen de gemeente Rotterdam was besloten dat binnen de afdeling Investerend en Fondsen, PPS vorm moest krijgen. Vanuit daar is het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente gaan zoeken.

- Om vanuit deze vraag inhoudelijk door te gaan op mijn onderzoek, want hoe belangrijk is het voor gemeenten om die kennis in huis te hebben?*

Grotere gemeenten hebben het inzicht, en zeker met de vastgoedportefeuille, om echt zelf mensen in huis te hebben met de benodigde kennis. Bij PPS projecten moet deze kennis anders ingezet worden. Het pijnpunt is te vinden in het feit dat kleinere gemeenten vaak te maken hebben met wat kleinere opdrachten. De grootste beperking van DBFMO zijn de hoge transactiekosten, en zeker voor kleine gemeenten, die de kennis niet in huis hebben, zijn deze hoog. Ze moeten namelijk alles en iedereen extern gaan inhuren, en je begint voor een deel het wiel opnieuw uit te vinden. Die externen zijn na de voltooiing van het project weer weg, maar dan heb je slechts een project voltooid. Wil je dit in de toekomst vaker doen? Huur je dan weer al die externe in?

- Kunt u toelichten over welke kennis we het hier hebben?*

Een van de belangrijkste dingen vind ik altijd het hebben van de juiste mensen binnen de organisatie van de gemeenten. Vaak heb je te maken met mensen die al 20 jaar hetzelfde doen, mensen die heel goed zijn in hun werk, maar niet buiten de kaders kunnen denken. Ze zijn heel goed in het schrijven van het bestek, helemaal uitgekauwd. Wat je nodig hebt is iemand die hier flexibeler mee om durft te gaan, die durft te denken in outputspecificaties, die nadenkt over wat iets moet kunnen, i.p.v. wat iets precies moet zijn. Dat is wel het grootste struikelblok, dat de mensen bij de gemeente die oude manier van denken los moet laten.

Je hebt mensen binnen je organisatie nodig die het principe snappen, die draagvlak kunnen creëren binnen de organisatie voor het concept. De manier van denken is hierbij belangrijker dan de specifieke kennis in huis hebben. Dus bij kleinere gemeente is de specifieke kennis niet belangrijk maar de manier van denken van bepaalde personen binnen die gemeenten. Om iedereen te overtuigen van het gebruik van een PPS constructie zal je duidelijk het verschil moeten laten zien. Dit kunnen wij traditioneel met onze budgetten bereiken, en dit kunnen we met PPS bereiken. Schoolbestuur, kies maar wat je liever hebt. Hierbij kan een gemeente ook in de regio gaan kijken, want een school is een school, om de benodigde schaalgrote te creëren. Hierin kan je makkelijk met een set van outputspecificaties werken en die bij de markt voor leggen en doe dat keer tien.

- Dit klinkt natuurlijk heel ideaal. Maar een samenwerking met meerdere gemeenten, waarin meerdere schoolbesturen actief zijn is toch een heel moeizaam proces?*

Ja, ook hierin zit 'het onbekend, maakt onbemind.' Om even de vergelijking te maken met mijn kinderen, die kijken ergens naar en dan zeggen ze dat lust ik niet. Proef het nou eerst, en besluit dan of je het niet lust. Wat ik hiermee wil zeggen, is dat je het moet ervaren, en die eerste weerstand zal je altijd houden. Een organisatie als PPS Netwerk probeert het laagdrempelig te maken door heel veel bijeenkomsten te organiseren, om

⁷ SOFIE is een fonds dat staat voor 'StadshavensOntwikkelingsfonds voor Innovatie en Economie'

mensen 'te laten proeven.' Het is nog wel zoeken hoe je dit het best kan doen, zijn die bijeenkomsten voldoende? PPS Netwerk is ook vanuit de markt geregeld en heeft dus langer nodig om het vertrouwen van een publieke partij te winnen. Er moet daardoor ook een actievare rol vanuit PPS support gespeeld moet worden. En vanuit de gemeenten zal er richting te schoolbesturen vanuit de harde hand gewerkt moeten worden. Je zult wel moeten samenwerken, anders gaat het niet lukken om die huisvesting op orde te krijgen.

- *Dat moeten is ook een lastig verhaal. Er is sprake van gescheiden geldstromen binnen de onderwijswereld. Hierdoor hebben schoolbesturen ook het een en ander te zeggen over de huisvesting. De markt wil een duidelijke opdrachtgever zien, wat mij nog een lastige opgave lijkt.*

Ik denk dat dat een kwestie is van goede communicatie. Samen met schoolbesturen moeten gemeenten zich focussen op dat eindbeeld. Beiden partijen willen goede huisvesting waarin goed onderwijs gegeven kan worden. Hoe kan dat bereikt worden? Praat daarover met elkaar... Iedere partij heeft hierin zijn eigen argumenten nodig om overtuigd te raken. Hoe overtuig je een schoolbestuur om de geldstromen te combineren? Ik zou het niet weten, want het is niet mijn dagelijkse werk om een school te besturen. Daarvoor zal een goed argument gevonden moeten worden, een argument wat schoolbesturen stuk voor stuk zal raken. Waarschijnlijk moet je je dan toch weer op het belang van goede onderwijshuisvesting voor hen gaan richten. Dit 'overtuigen' kan je ook laten doen door een schoolbestuur die de voordelen van DBFMO al heeft ervaren.

Daarvoor is een stakeholder analyse van te voren ook erg belangrijk. Met wie willen we gaan samenwerken. Met welke schoolbesturen en gemeenten kunnen we deze samenwerking aangaan? Hiervoor is ook een strategie. Dat dat heel ellendig is, herken ik. Vanuit het servicecentrum scholenbouw zeiden ze altijd dat een schoolbestuur zich bezig moet houden met het lesgeven en niet met het vervangen van een dakgoot. Als ze het daarmee eens zijn, en je ze daarvoor een oplossing biedt, kan je ze misschien overtuigen. Je ontzorgt ze en zegt ze hoeveel ze dat gaat kosten. En dat wat het ze gaat kosten, mag nooit meer zijn dan het budget dat ze hebben en het liefst houden ze nog ruimte over om dat jaarlijkse bedrijfsfeestje te kunnen geven. Die aanpak zich geheel in een DBFMO-constructie ingebouwd. Alleen is het wel complexer. Het gaat over financiële, juridische, procesmatige zaken, ect. En dat is complexe materie waar heel veel mensen bij komen kijken die allemaal hun rol in dat geheel moeten begrijpen. Dan moet je ze dwingen om mee te gaan in dat proces.

In Rotterdam erkennen we de problematiek. We zitten hier met een bulk scholen die allemaal slecht onderhouden zijn, sommige nog op olie gestookt worden. Wij kijken hierbij hoe we deze scholen slim kunnen onderhouden door te gaan combineren. Hierin laten we ze direct merken wat de voordelen zijn. Niet alleen voor over 20 jaar, maar ook de directe voordelen zoals jaarlijkse energiebesparing bijvoorbeeld. Je hebt ook middelen zoals de PPC (publieke private comparator).

- *Dus wat U eigenlijk zegt, is dat een gemeente als Rotterdam met, ik neem voor het gemak maar alle schoolbesturen, naar een voorbeeld moeten gaan waar PPS succes heeft opgeleverd om ze op die manier te overtuigen.*

Ja, dat is een manier.

- *Maar gemeente zelf moeten ook anders gaan denken, zoals u eerder zei, op langer termijn.*

Ja, hierin is de ambtsperiode van 4 jaar ook een probleem. Momenteel hebben we een nieuw college die je zou kunnen overtuigen om de DBFMO filosofie op zich te gaan nemen. Maar een PPS duurt langer dan 4 jaar. Dat is ook een risico voor de marktpartijen. De gemeente zegt nu wel ja, maar wat zeg je over 4 jaar? De markt wil zekerheden hebben.

- *Stel dat we zover zijn gekomen, een mandje hebben gecreëerd, gemeente en schoolbesturen liggen op een lijn, dat gaan we aanbesteden. Hiervoor is ook weer specifieke kennis nodig. Is het genoeg als een organisatie als PPS support haar mensen hiervoor afstaat en later weer terugtrekt of moet er binnen de gemeente ook specifieke kennis aanwezig zijn?*

Het is belangrijk dat er binnen de organisatie iemand aanwezig is die ook na het vertrek van de specifieke kennis vanuit een PPS support, aanblijft. Een persoon die het proces heeft meegemaakt en in staat is om het contract te managen gedurende de contractperiode. Een van de grootste risico's, een die ik ook opmerkte bij de RGD, is dat bij de faseoverdracht weer met andere mensen te maken krijgt. Er zal altijd gedurende het contact een rode draad moeten zitten. Het is dus fijn dat als er een conflict ontstaat dat iemand goed weet wat er afgesproken is tijdens de onderhandelingen.

Wat ik wil zeggen is dat het goed is dat er mensen van PPS support bij worden gehaald, maar die zullen tegelijkertijd ook de mensen van Vlaardingen moeten leren, hoe ze de contracten moeten managen en hoe ze de volgende keer in een soortgelijk proces moeten staan.

De mensen van PPS support helpen je met de voorbereiding van een aanbesteding met de aanbesteding zelf en zullen ook een monitoringssysteem uitdokteren, maar daarna zijn ze weg. Jij bent daarna verantwoordelijk.

- *Maar die contractmanagers zijn er nu niet bij gemeenten. Het zijn over het algemeen allemaal programmamanagers.*

Binnen de organisatie zijn er vast mensen die daarvoor op kunnen draaien, zo niet dan zal je die op moeten leiden. Voor mij is het contractmanagement ook niet heel erg ingewikkeld. Als de voorbereidingen van het contract kloppen in ieder geval. En hierin kan één persoon al voldoende, wanneer hij hier de tijd voor krijgt!

- *En hierin kan een gemeente Rotterdam ook kennis afdragen naar bijvoorbeeld een gemeente Rotterdam? De kennis over vastgoed en het managen van contracten.*

Zeker, veel is al beschreven in rapporten hoor. Daardoor herhaal ik dat wat ik eerder zei, is dat de manier van denken, het overtuigen van mensen belangrijker is. Aan de kennis kom je wel!

Ook het ontwerp van de school kan niet moeilijk zijn. Je hebt heel veel kaders waaraan een school moet voldoen. Een consortium moet zich gewoon aan de kaders houden. Er moet wel ruimte blijven binnen het ontwerp voor specifieke wensen. Wanneer je dit doet kan je prima een mandje creëren.

- *Ziet u de social return die in aanbestedingen worden gestopt als een probleem voor (kleinere) marktpartijen om niet mee te doen aan een prijsvraag? Juist omdat ze niet aan die social return kunnen voldoen.*

Zodra je een contract met een publieke partij aangaat zal altijd een voorwaarde zijn dat er een social return paragraaf in opgenomen word. Dat noem je de 5%-regeling. Ondertussen is dit geen 5% meer, maar 7,5. 7,5% van de opdrachtsom moet besteed worden aan social return. Dat kan allerlei verschijningsvormen hebben. De grote bouwers vinden dit geen probleem. Maar kleinere partijen, met kleine opdrachtsommen, vinden dit lastig. In Rotterdam werken we met het idee om deze social return af te kopen, terug te leggen bij de gemeente. De gemeente creëert dan stage of leerplekken Of dat echt een beperking is om geen contract aan te gaan denk ik niet. Bij DBFMO gaat het ook over grote bedragen waarin consortia zich inschrijven die daar wel aan kunnen voldoen. Maar goed, daardoor zijn het ook vaak dezelfde bedrijven die aan zo'n prijsvraag meedoen.

Sinds 1 april is er ook weer een wetswijziging doorgevoerd waardoor er niet geselecteerd mag worden op de financiële draagkracht van een partij. Dit was eerst een handige manier om bepaalde partijen uit te sluiten. Dat kan nu dus niet meer. Je moet je selectiecriteria dus nog beter gaan formuleren om toch die 'cowboys' die net komen kijken en denken dat ze het wel kunnen weg te houden. Aan de ene kant stimuleer je de marktwerking maar aan de andere kant zal je dus nog beter om moeten gaan met die selectiecriteria. En dat is dus weer een van die specifieke kennis die niet elke gemeente bezit.

- *En daarin komt die samenwerking tussen gemeenten weer van toepassing.*

Zeker, en dat gebeurt ook veel meer. Rotterdam heeft bijvoorbeeld een ingenieursbedrijf dat steeds meer werk voor omliggende gemeenten doet, omdat deze daar wegbezuinigd zijn. Onze kennis met aanbesteden kan hierin ook gedeeld worden natuurlijk.

- *Ik wil nog even in de risico's duiken. Je gaat een contract aan voor lange tijd, een tijd waarin scholen leeg kunnen komen te staan. De markt wil hun geld hebben, ook als het gebouw leegstaat. Hoe regelen jullie dat?*

Dat leegstandsrisico gaat de markt niet op zich nemen. Schoolbesturen halen hun geld voor een groot deel binnen uit het aantal leerlingen. Stabiele kaststromen is het magische toverwoord, iets dat iedereen wilt. Je moet hierin kijken wat je als gemeente kan garanderen. Bij de RGD werkten we met een beschikbaarheidsvergoeding voor de geleverde prestaties. Deze bestond uit twee componenten, de variabele vergoeding en de gegarandeerde vergoeding. Dat gegarandeerde gedeelte had puur te maken met de stabiliteit en de zekerheid die de markt wil zien. Die garantie heb je nodig, anders stapt geen enkele private

investeerder in deze constructie. Je moet dit wel koppelen aan je risico's. Houd bijvoorbeeld van te voren rekening met leegstand door een flexibel gebouw neer te zetten dat makkelijk omgebouwd kan worden naar appartementen. Om die garanties te kunnen stellen moet je eerst openkaart spelen met de schoolbesturen zodat je zeker weet wat je de private partijen kan garanderen.

- *Ziet u een andere mogelijkheid dan DBFMO om het probleem rondom primaire schoolhuisvesting op te lossen?*

Ik ben zelf ook heel erg voorstander van DBFMO, dus in die zin zie ik het ook wel als een oplossing. Dat komt omdat ik het heb meegemaakt en de kansen ervan zie. Waar ik nog meer voor ben is het werken vanuit de gedachte gang van DBFMO. Het samen naar een oplossing zoeken. Hierdoor kan je de oplossing veel breder trekken. En dat betekent een samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en de markt. DBFMO voor kleine gemeente is misschien al snel te complex. Maar de filosofie erachter kan wel gebruikt worden.

Pierre van Hemmen

Gemeente Eindhoven

Tijdstip: 19-03-2014, 14.00-15:00

Introductie

Hierin in Eindhoven hebben wij er niet voor gekozen om de budgetten die wij na 2015 vanuit het rijk krijgen ook door te spelen naar de schoolbesturen. Aan de hand van doordecentralisatie overeenkomsten, kiezen sommige gemeenten er momenteel voor om de budgetten volledig aan de schoolbesturen te geven. Dit betekent dat de gemeente wel de zorgplicht houdt, maar deze laat uitvoeren door de schoolbesturen. In Eindhoven kiezen we hier dus niet voor.

Wij kiezen er hiervoor om een investeringsprogramma op te zetten, waarbij we in eerste instantie voor de komende 20 jaar, en als doel voor de komende 50 jaar onze budgetten verzekerd hebben. In Eindhoven hebben we de bijzondere omstandigheid dat de meeste schoolgebouwen verouderd zijn en dat betekent dus eigenlijk dat je in een programma van 20 jaar naar een soort ideaal complex werkt. We denken hierbij niet aan nieuwbouw, maar aan transformatie. Het bijzondere hierbij is dat je aparte afspraken hierbij nodig hebt omdat de VNG verordening alleen geschikt is voor nieuwbouw en uitbreiding. Wij hebben bepaald dat de gebouwen getransformeerd moeten worden, maar de locaties waarop ze staat prima zijn. Hierdoor kunnen we met uitbreiding en transformatie volstaan. Daarvoor hebben we een gezamenlijke afspraak met alle schoolbesturen nodig. We zijn dus begonnen, vanuit een vastgoed technische kant, leegstand te voorkomen. We willen zoveel mogelijk functionele meters hebben t.o.v. de investering die we wensen te doen.

- *U zegt dus eigenlijk dat u eerst goed in beeld brengt wat allemaal leegstaat aan schoolgebouwen op het moment, vervolgens maakt u met schoolbesturen afspraken over de benodigde capaciteit van scholen. In die benodigde capaciteit wordt vervolgens geïnvesteerd?*

Ja, de gebouwen waar we in gaan investeren hebben we inmiddels voor ogen. Hieraan gekoppeld hebben we een programma, waardoor iedereen weet op welk moment, welke school getransformeerd gaat worden. En nu gaat het erom op welke wijze we straks gaan aanbesteden.

Ik heb zelf ervaring met DBFMO. Ik ben betrokken geweest bij de internationale school Eindhoven als afdelingshoofd en projectmanager. Daarna werd ik sector hoofd, en vanuit die functie was ik opdrachtgever van het project. Maar dat project is eigenlijk pas, na de MONTAGNE school, de tweede school die gebouwd is met een DBFMO-constructie. Er wordt wel heel snel DBFMO genoemd, maar de klassieke DBFMO zoals je die kent bij de Rijksgebouwendienst, daarvan is dit pas het tweede project. Wat je nu ook ziet in de markt, is dat de F van Finance een probleem is. Er is geen financieringsmogelijkheid in vastgoed vanuit de markt. BNG doet wel wat, maar als je aan het aanbesteden bent, en je bent afhankelijk van een bank, is dat niet wat je wilt.

- *Ik zal vanaf hier even mijn onderzoek toelichten, voordat we er dieper op ingaan. U bent bekend met het probleem rondom de schoolhuisvesting, problemen die veel in het nieuws zijn geweest de afgelopen jaren. Theoretisch gezien lijkt DBFMO een oplossing die het volledige probleem aanpakt door de hele life-cycle benadering. Maar goed, deze oplossing vereist een bepaalde omgeving om in te werken. Hoe ziet deze eruit volgens u?*

Het probleem is dat de investering en exploitatie twee verschillende geldstromen zijn. Waar twee verschillende belanghebbende recht op hebben.

- *U doelt hier op de geldstromen vanuit het rijk die enerzijds bij de gemeente terecht komen en anderzijds direct bij de schoolbesturen. Deze geldstromen gaan natuurlijk gepaard met verantwoordelijkheden,*

Ja, en deze verantwoordelijkheden liggen ook niet duidelijk vastgelegd in de wet. Zo is het begrip renovatie niet duidelijk. Wij zien het als nieuwbouw, maar je zou het ook kunnen zien als groot onderhoud. Waar je ook mee te maken krijgt, is dat je technisch afgeschreven gebouwen hebt, als een gebouw ouder is dan 50 jaar. Wat er ook vaak gebeurd is dat de installaties afgeschreven zijn, deze zijn vaak veel sneller afgeschreven dan het gebouw. Hierdoor krijg je technische en economische nadelen, omdat jou installaties invloed hebben op de exploitatie.

Om dit probleem op te lossen, probeer je investering en exploitatie bij elkaar te brengen, zodat er voordelen uit de exploitatie te halen zijn. Maar wettelijk gezien mag een gemeente geen geld uit de exploitatiegelden van een schoolbestuur halen om mee te investeren. Daar ontstaat dan ook een discussie.

- *U doelt hier al op obstakels die het gebruik van DBFMO in de weg liggen. Kunt u verder ingaan op deze obstakels?*

Metten is weten zeg ik altijd. Wat nu wel in is, en een jaar of 5 geleden helemaal niet, is de hoogten van investeringen bepalen van de maatregelen die je moet treffen om in een business case exploitatie technisch aan te kunnen tonen wat de voordelen zijn van de investering. Het voordeel met DBFMO is dat je de specificaties bij het bedrijfsleven neerlegt. Die dokters vervolgens uit hoe ze een zo efficiënt mogelijk gebouw kunnen neerzetten, opdat het ook voor hun winstgevend is. Alleen het nadeel van DBFMO is dat de kennis van de aanbesteding niet voldoende aanwezig is. De transactiekosten zijn hierdoor erg groot. Consortia beseffen ook dat het veel tijd kost en willen ook vanuit hun kant hierin geen tijd en geld in investeren. En bij de lokale overheid is er ook niet zoveel geld om dit te doen. Hier heb je toevallig te maken met een gemeente van redelijke omvang, maar heb je met een kleinere gemeente te maken dan worden deze kosten al helemaal een lastig verhaal. Deze hebben niet de schaalgrote, maar ook niet het kennisniveau dat vereist is voor DBFMO.

- *En denkt dat de gemeente Eindhoven wel over voldoende capaciteit beschikt?*

Dat wordt ook steeds lastiger. Hier wordt ook bezuinigd en dat betekent ook bezuinigd op expertise.

- *Zou het voldoende zijn om die expertise vanuit een centrale organisatie te laten komen?*

Nee, een externe partij zou hierin niet voldoende zijn. Zeker omdat ook deze nog niet voldoende expertise hebben momenteel en de het merendeel nog traditioneel georiënteerd zijn. Ook omdat de markt, die ook verantwoordelijk zou moeten zijn voor het verschaffen van de benodigde kennis, momenteel nog veel geld verdient met ieder afzonderlijk stapje in een bouwproces. Door het gebruik van een DBFMO zeg je eigenlijk dat de markt al die stapjes samen moet organiseren. Maar ook voor hen ligt hier risico, omdat dit een nieuwe business is: moeten veel opslagen berekend worden, veel juridische kosten, financieel technisch moet er veel gebeuren. Dit maakt de onderlinge afstemming erg moeilijk, omdat ook daar te weinig ervaring ligt. Dit risico gaat gepaard met een prijs, en die prijs wordt meegenomen in de biedingen bij een aanbesteding en daarmee is de kans dat je voordeel behaalt gewoon klein.

- *Kunnen die risico's niet verminderd worden als de gemeente duidelijk hun vastgoed in beeld brengen en de benodigde capaciteit met schoolbesturen bespreken en hier afspraken over maken.*

Dat is wat wij hier doen. Hiermee biedt je inderdaad een bepaalde zekerheid naar de markt toe dat deze scholen blijven bestaan. Eindhoven heeft mazzel dat we niet in een krimp gebied zitten. Met behulp hiervan hebben we onze portefeuille in beeld, en uit deze portefeuille verwijderen we de leegstand en wat we overhouden gaan we transformeren.

- *En dat is ook de portefeuille die je aan de markt zou kunnen aanbesteden?*

Ja, dat zou kunnen. Wij proberen momenteel dus vast te stellen wat de benodigde investeringen zijn in deze portefeuille. We proberen een garantstelling van het bestuur te krijgen voor het doen van deze investeringen. Als we dat scherp hebben, hebben we een gezamenlijke afspraak met PO schoolbesturen.

- *Wat houden deze gezamenlijke afspraken in?*

Dat we het eens zijn over het aantal leerlingen, dat we het eens zijn over het aantal leerlingen per gebied, en ook eens zijn over het aantal leerlingen per school en eens zijn over het type onderwijs per leerling dat gegeven wordt.

- *Zit hierbij ook een stop op het aannemen van leerlingen?*

Per school is duidelijk hoeveel leerlingen men maximaal mag aannemen. We controleren elk jaar of dat ook reëel is. En hier passen we de transformatie van de school, wanneer deze school aan de beurt is, dan op aan.

Vanuit die samenwerkingsovereenkomst gaan we per school aparte overeenkomsten sluiten, wanneer deze aan de beurt is voor transformatie. We proberen die bouwstroom zo te reguleren dat we meerdere onderdelen tegelijkertijd aan de markt kunnen aanbesteden. We proberen mandjes te creëren die bijvoorbeeld bestaan uit gevels van meerder scholen, of de isolatie van meerder scholen. Dan hebben we het niet over DBFMO, maar over contracting. Daarbij zeggen we dat een gebouw installatietechnisch moet voldoen aan bepaalde specificaties, en dat mag de markt dan uitvoeren bij meerdere scholen. Maar deze stap voeren we pas uit wanneer we de toezegging voor de benodigde investering ook daadwerkelijk van het bestuur hebben gehad.

- *Denkt u dat die budgetten toereikend genoeg zijn om in het benodigde tempo de scholen te transformeren?*

De verwachting is er wel.

- *Om toch weer terug te komen op DBFMO en de bereidheid van de markt om hier financieel in te stappen. Waarom denkt u dat de markt, zelfs nadat u het vastgoed zo goed in beeld heeft gebracht en bepaalde risico's dus beperkt worden, niet wilt investeren. Als voorbeeld noem ik even pensioenfondsen.*

Dat is een ander traject. Als wij met pensioenfondsen zouden willen samenwerken, dan moeten wij garantstellingen bieden aan de pensioenfondsen. Dit moet gedaan worden door middel van meerderjarenprognoses over de leegstand. Ook zullen we duidelijk moeten maken in outputspecificaties aan wat voor eisen de scholen moeten voldoen. Met een vergelijkbaar project zijn we momenteel ook bezig. Dit betreft een pilot van een Nederlands investeringsinstituut. Hieraan hebben wij ook meegedaan, interviews voor afgegeven. Daarin communiceren wij ook dat we een substantieel programma kunnen leveren aan pensioenfondsen. Daarin garanderen we ook rente en aflossing voor de pensioenfondsen.

- *Haal je daarmee niet een grote prikkel weg bij de pensioenfondsen?*

Nee, want in ruil voor die garantstelling vragen we een heel laag rentepercentage. Een pensioenfonds is alleen opzoek naar inflatoire dekking.

Wij proberen ook voor deze partij aan de voorkant voorspellend te zijn. Dat doen we door in samenwerking met de TU Eindhoven en Kenniscentrum ruimte OK, duidelijkheid in onze outputspecificaties te schetsen. We schrijven niet voor 'hoe', maar wel 'wat'.

- *In hoeverre is de benodigde samenwerking tussen scholen een obstakel?*

Samenwerking tussen scholen is erg lastig. Een schoolbestuur bouwt vaak maar een keer in haar leven. Een klein schoolbestuur heeft vaak niet het apparaat/kennis om dit te regisseren. Dan kom je dus weer in de markt van afzonderlijke adviesbureautjes, waarvan ik het idee hebben dat die bewust de prijs hooghouden. Een andere barrière dat samenwerking van schoolbesturen moeilijk maakt, is het feit dat wanneer schoolbesturen samenwerken, alle andere schoolbesturen in de regio hier toestemming voor geven. Dat is wettelijk vastgelegd.

In die zin denk ik dat het ook niet verstandig is om te kiezen voor totale doordecentralisatie. Dat komt niet alleen omdat ze hier niet de competenties voor hebben, maar ook omdat door de onderlinge verschillen tussen schoolbesturen niet efficiënt omgegaan zal worden met de budgetten. De ene school wil een zo goedkoop mogelijke school, de ander wil de mooiste school van Nederland.

Ook zien investeerders graag een publieke partij als opdrachtgever omdat deze niet failliet kan gaan.

- *Dus daar ligt een rol voor de gemeente om als opdrachtgever naar buiten te treden?*

Dat is heel divers. Dat ligt aan de gemeente. Een gemeente als Eindhoven heeft nog wel die kennis omdat te doen, maar als wij dusdanig moeten bezuinigen dat we deze kennis verliezen, is ook een grote gemeente als Eindhoven hier niet meer toe in staan. Publiek rechtelijk hebben we wel heel veel verstand van bouwen, want we gaan over het bestemmingsplan, vergunningen, etc.

Waar je naartoe wilt zijn maatschappelijk gebouwen waar specialisten gekoppeld zijn. Dus niet alleen onderwijs, maar ook zorg, kinderopvang etc. Zulk vastgoed aanbesteden aan de markt is nog lastiger, in die zin dat er momenteel en waarschijnlijk ook in de toekomst veel beweging in zit. In die zin geloof ik ook niet in DBFMO, maar eerder in contracting van bepaalde aspecten van zo'n gebouw (zoals de schoonmaak).

- *Moeten partijen, voordat DBFMO gebruikt kan worden, dan ook afstappen van het idee dat ze verstand hebben van vastgoed en zich primair focussen op bijvoorbeeld het geven van onderwijs? Dus dat ze een schoolgebouw slechts zien als een gebouw om les in te geven en meer ook niet.*

Het belangrijkste is dat je aantoonbaar kan maken aan de voorkant, dat je zowel investering technisch als exploitatie technisch kunt aantonen dat het gebouw functioneert. Niet alleen qua geld, maar ook qua inhoud. Hiermee toon je aan dat de investeringen die je maakt, ook in de exploitatie wordt terugverdiend. Maar vaak werkt het zo niet, want men moet een investeringsbesluit nemen over een langer termijn. Deze langer termijn visie ligt ook niet in de politieke belangen. Men ziet al snel dat het heel duur wordt, maar niet dat het in de toekomst terugverdiend kan worden.

- *Ok, stel we gaan er vanuit dat er schaalgroter gecreëerd kan worden. Vindt u dat de aanbestedingsprocedure zoals deze nu is, geschikt is voor geïntegreerde contracten als DBFMO?*

Dat is lastig, want je projectvoorbereiding moet je met meerdere partijen doen. Dus je moet het heel erg eens worden met wat je wilt aanbesteden. En wat je aanbesteed moet ook reactie opleveren. Je vraagt iets nieuws, dus je loopt het risico dat er slechts een beperkt aantal reacties zijn. Een aanbesteding heeft van zowel de publieke als private partij bepaalde competenties nodig. Niet alleen moet de publieke samenwerking duidelijk zijn, maar ook de private partijen moeten een duidelijk front vormen voordat ze reageren op de aanbesteding.

- *Ligt het aan de aanbestedingsprocedure dat er slechts enkele partijen reageren op zo'n aanbesteding of heeft dat puur met het gebrek aan kennis over DBFMO van beiden partijen te maken?*

In de aanbesteding zitten vaak ook vormen van 'social return'. Dat zijn publieke belangen. Deze maken het lastiger voor sommige partijen om erop te reageren. Het kan wel, maar dan kom ik weer even terug op die voorkant die zo belangrijk is, alles zit 'm in de voorbereiding. Die voorkant is er nog niet. Om die voorkant te creëren zal er geïnvesteerd moeten worden.

- *DBFMO contracten zijn contracten voor langere tijd. Hoe houdt je controle over deze contracten en dus ook de kwaliteit van de schoolgebouwen die daar achter liggen?*

Buiten meetsystemen die je in schoolgebouwen zal moeten bouwen is kennis erg belangrijk. Die kennis, contractmanagement, die daarvoor nodig is zijn we binnen de gemeente Eindhoven aan het ontwikkelen. Hoe wij het nu willen doen is doormiddel van een beheersstichting waarin de gemeente en schoolbesturen samenwerken continue grip te houden op de kwaliteit van de scholen.

- *Hoe hebben jullie deze controle proberen in te bouwen bij bijvoorbeeld de internationale school Eindhoven?*

We hebben een flexibel contract ongesteld. Gedurende de contractperiode kan er veel veranderen. Wetten kunnen worden gewijzigd, kwaliteitseisen kunnen worden aangepast. Bij de internationale school Eindhoven hebben we van te voren afgesproken hoe we handelen wanneer dit soort situaties zich voordoen. Het contract zal dan opgebroken worden en dan moeten we opnieuw rond de tafel. De financiële consequenties zijn hierbij

niet van te voren afgesproken. Sommige risico's zijn van te voren niet te overzien. Hier zullen beiden partijen zich bij neer moeten leggen en wanneer de tijd zover is hierover praten.

- *Dan heb ik nog een laatste vraag. Ziet u DBFMO als de oplossing of is er een andere richting die genomen kan worden om het probleem rondom de schoolhuisvesting op te lossen?*

Ja, dat is die andere vorm, contracting. Momenteel is het gewoon heel lastig op een DBFMO-contract op te stellen voor meerdere scholen. Verschillende onderdelen van deze scholen aan de markt aanbesteden is in die zin makkelijker. Dus de installaties van al die scholen. Dan heb je wel de schaalvoordelen, maar heb je niet het nadeel dat het gelijk 30 jaar moet. Daar zit momenteel meer voordeel in dan puur het zwaar juridische vehicle DBFMO. Tuurlijk liggen er kansen voor DBFMO, maar het systeem daar achter is daar nu nog niet geschikt voor.

Rinald van der Wal

Directeur bbn Adviseurs

Tijdstip: 09-05-2014, 14.40-15:30

Introductie

Rinald van der Wal, 53 jaar, werk sinds 1990 bij bbn en ben daar sinds 1995 directeur. Hierbij ben ik al heel lang actief in het projectmanagement en de laatste jaren ook meer portefeuille management. bbn is een bouwmanagement/bouwkosten adviesbureau dat al meer dan 40 jaar bestaat. Wij hebben winsten op het gebied van bouwmanagement, kostenbeheersing, directievoering, toezicht en zijn dus heel erg gericht op projecten, maar ook heel erg op diensten die gericht zijn op het instant houden, beheren en het strategisch analyseren van vastgoedportefeuilles in gebruik. Daar rondom zitten een aantal specialisme. We zijn heel erg doorontwikkeld op lyfecycle costing, duurzaamheid, aanbestedingen, om ook de complexere, DB, DBM, DBFM aanbestedingen te kunnen doen. Verder ook nog planeconomen, gebiedsontwikkelaars, dus best een mooi palet van diensten vind ik zelf. Wij verrichten onze werkzaamheden grotendeels in het commerciële vastgoed, daar zitten we redelijk specialistisch in. Een ander deel van het bureau werkt weer voor de overheid en dan met name de lagere overheid: de gemeenten. Dat doen we dan ook weer in de volledige breedte van het publieke vastgoed, waaronder dus ook scholen. Wij zijn hier van oorsprong gewend om traditioneel aan te besteden, maar denk dat we een van de eerste bureaus waren die ook erkende dat het anders kon. Meer dan 15 jaar geleden hadden we al DB contracten, alleen noemden we die nog niet zo. Deze werden vooral in de sportsector gebruikt. Hieruit is later het DBM contract voortgekomen, een contract dat je veelal bij gemeentelijke zwembaden ziet. We zien, even los van wat het rijk doet met de grote DBFMO's, die ze in mijn mening erg ingewikkeld maken.

- *Ingewikkeld in welke zin?*

In transactiekosten. Hele ingewikkelde contracten aan de voorkant, waar je ook als aanbestedder tonnen moet investeren om je spulletjes op orde te krijgen en vervolgens van de markt vraagt of 3 a 4 partijen ieder apart nog is 3 miljoen willen investeren. Dat gaat natuurlijk over grote maatschappelijke kosten, die in deze tijd gemaakt moeten worden en je moet je afvragen of dat, alleen al vanuit de transactiekosten, gewenst is. Hierbij moet je ook afvragen wat het uiteindelijk voor de overheid gaat betekenen. Het gaat om contracten van 25 jaar. De eerste 5 jaar heb je nauwelijks problemen om te interpreteren wat er in het contract staat en daar op af te rekenen. Tussen 5-10 jaar heb je al een substantieel aantal onderwerpen waarin je in een soort schemergebied zit. Als je dan nog 5-10 jaar verder zit dan staat niks meer vast en weet je alleen dat je aan een partij vast zit waarmee je zaken moet doen. Dat gaat voor de overheid nadelig uitpakken. Dus dat is in zijn algemeenheid wel iets om naar te kijken, zijn wij instaat met elkaar om zolang vooruit te kijken en moet je dan nog blij zijn met de vastigheid die het contract biedt? Kijk jij maar is 20 jaar terug. Weet jij dan nog wat je gedaan hebt die dag? Over dat soort termijnen praat je. 20 jaar geleden moest het internet nog uitgevonden worden. Het idee dat wij 20 jaar geleden bedachten wat er vandaag de dag geregeld moest worden, dat is toch een gedachte die te waanzinnig voor woorden is?

- *Vragen dit soort contracten daarom ook niet om een bepaald soort flexibiliteit? Je kunt inderdaad niet alles vastleggen voor een periode van 25 jaar, niet alle risico's.*

Maar dan is dus de vraag, waarom is dat contract dan zo dik? Als we dan toch met elkaar realiseren dat het gaat om de komende 10-15 jaar, waarom willen we dan toch zoveel vastigheid en begint die flexibiliteit niet al vanaf de start. Maar al met al, komen wij geïntegreerde contracten steeds meer tegen. Ik vind het zelf ook een serieuze optie en het feit dat we er kritisch tegenover staan is ook iets dat door onze opdrachtgevers wordt gewaardeerd en is ook zeker geen reden om er van weg te blijven. Je zult ons niet horen zeggen dat alles traditioneel moet gebeuren. Maar het echte grootste, meeslepende, langdurige, daarvan denk ik dat, met name het rijk, daarin is doorgeslagen.

- *U had het net over de hoge transactiekosten. Trek je hierdoor juist alleen de grote partijen aan en stoot je de kleinere, regionale partijen, hierdoor af?*

Ja, dat klopt.

- *In mijn onderzoek zou de opdrachtgever in dit geval de gemeente kunnen zijn, maar het is ook mogelijk dat de schoolbesturen als opdrachtgever naar buiten treden. Hierin focus ik mij op de gemeente als opdrachtgever. De vraag hierbij is wat voor governance structuur de gemeente moet opstellen om in staat te zijn de problemen rondom primaire schoolhuisvesting op te lossen m.b.v. DBFM(O) aanbestedingen. Hierbij zie ik DBFM als de oplossing omdat deze alle problemen bij de strot pakt. Van de investering, tot de problemen met het onderhoud van de scholen, dat nooit goed gedaan is. Hoe ziet u die omgeving voor u, een omgeving waarin de gemeente invloed kan uit oefenen met haar governance beleid, een omgeving die het toestaat om DBFM te gebruiken en ook alle voordelen hiervan haalt.*

Ik denk dat specifiek voor primair onderwijs het juist niet de gemeente is die de rol van opdrachtgever op zich moet nemen. De rol van de gemeente, is zeker na 2015 vrijwel nul.

- *De gemeente blijft verantwoordelijk voor de financiering van nieuwbouw en renovatie.*

Voor de rest liggen alle verantwoordelijkheden en budgetten bij de schoolbesturen. Daarom denk ik dat, als er al een partij met de markt moet gaan praten, dat dat de schoolbesturen zijn. Ik denk eerlijk gezegd DB, DBFM, DBFM, voor de gemeente interessant kan zijn, maar dan juist niet voor de onderwijssector. Dit, vanwege de gescheiden geldstromen. Wij zijn op het op het moment bezig met een concept, samen met PPS netwerk, dat we super simpele PPS noemen, en juist geschikt is voor de decentrale overheden. Hierin kijken we naar waar marktpartijen in de publieke vastgoedvoorraden een rol kunnen spelen. Hierbij zeggen we, maak binnen je portefeuille een selectie waarvan je vrijwel zeker weet dat je daar de komende 10 jaar gebruik van zult maken, waar ook iets te winnen is wat betreft de conditie van het gebouw of het op tillen van het energielabel. Maak deze portefeuille niet te ingewikkeld, koppel daar een programma van wensen aan en laat de markt hierop reageren. Vertel hierbij ook je budget dat je beschikbaar hebt voor die periode van 10 jaar en laat de markt maar bepalen wat ze daarvoor kunnen doen. Dit ook met een niet al te ingewikkeld contract. Hierdoor ontstaan er ook voor de lokale marktpartijen kansen. Hierin koppel je een eenmalige verbetering, structureel onderhoud en energie aan elkaar. Voor al die dingen, zitten de budgetten bij het primaire onderwijs en niet bij de gemeenten. Hierin heeft de gemeente dus niets te zoeken. Wat de taak van de gemeente is, is het vinden van een methodiek en dat ze de eenmalige investeringen en renovatie budgetten, goed allokeren, zonder daar voortdurend ruzie over te maken. Dit kan door goede afspraken te maken met de schoolbesturen, bijvoorbeeld zoals ze in Breda hebben gedaan. Dit gaat natuurlijk wel helemaal buiten PPS om, maar is wel een beweging die ingezet wordt.

- *Dit zijn naar mijn mening wel allemaal stappen die u noemt die nodig zijn voor het gebruik van een PPS. Samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten bijvoorbeeld is ook nodig voor het gebruik van een PPS.*

Ja, het Breda model is interessant omdat hier een rechtspersoon tussen in geschoven, tussen gemeente en schoolbesturen. Deze regelt alles met vastgoed en kan prima contracteren met de markt.

- *Ja, en hier zijn bijvoorbeeld ook afspraken gemaakt om een leerlingenstop per school in te stellen bij het bereiken van een specifiek aantal leerlingen. Ook deze afspraken zouden weer helpen bij het bereiken van een DBFM constructie, omdat je geen fluctuerend leerlingenaantal hebt, en dus zo goed als zeker weet wat je inkomsten zijn.*

Ja, en dat is gelukt in Breda, maar dat is maar een van de 400 gemeenten in Nederland.

- *U vindt schoolbesturen dus een geschiktere opdrachtgever dan gemeenten. Schoolbesturen hebben als primaire taak het geven van kwalitatief goed onderwijs. Schoolbesturen zijn geen vastgoedmanagers, die zijn niet in staat om goed te onderhandelen met marktpartijen.*

Als je voldoende schaal hebt, kun je een goede onderhandelaar inhuren. Veel schoolbesturen zijn natuurlijk al groot en kunnen best die schaal alleen leveren. Hiervoor is niet eens per se samenwerking van schoolbesturen onderling nodig. Op het centraal bureau van zo'n schoolbestuur kan best wel iemand aangesteld worden die dat kan doen. In Breda bestond de coalitie die gevormd is ook uit een aantal kleine schoolbestuurtjes met een gebouw, maar ook uit schoolbesturen met meerdere gebouwen. Zo'n klein schoolbestuur kiest er dan voor om het niet zelf te regelen, maar om dit over te laten aan de grotere schoolbesturen. Dit dan alleen op het niveau van huisvesting.

- *Je kunt natuurlijk externe adviseurs inhuren voor de voorbereiding en aanbesteding maar een partij als bbn adviseurs is daarna ook weer weg natuurlijk. Als je DBFM(O) zou doen, zit je wel met een contract van 20 jaar bijvoorbeeld, een contract dat gemanaged moet worden. Zijn schoolbesturen hiertoe in staat? Een tweede punt is dat schoolbesturen geen garanties aan de markt kunnen geven dat zij over een periode van 20 jaar blijven bestaan of krimpen. Een private investeerder wilt zekerheid zien betreft de inkomsten over deze periode.*

Wat altijd complicerend is, is de F. Ik denk dat iedereen die aan DBFMO begint, zich moet afvragen wat de meerwaarde is van die F want het compliceert enorm.

- *Het compliceert enorm, maar het heeft ook zeker zijn meerwaarde. De F zorgt namelijk voor een soort inwendige controle. Een consortium krijgt uitbetaald a.d.h.v. de prestatie van een school. Wanneer een schoonmaakbedrijf niet goed schoonmaakt, krijgt het consortium een korting op de uitbetaling. De private investeerder wilt rendement zien en zal dat schoonmaak bedrijf dan ook op de vingers tikken.*

Nu heb je het over gekort worden, daar begint het al. We hebben een contract opgesteld waarin al die kortingen beschreven zijn. Je moet dan maar zien of er iemand is bij de gemeente of schoolbesturen die die contracten begrijpt, zie jij dat gebeuren? En dan moeten we dan ook nog is die contracten bewaken voor 25 jaar en zien dat die kortingen worden nageleefd... wie gaat dat doen? Iemand van de gemeente staat nog op veel grotere afstand dan een schooldirecteur die ook niet instaat is om dat te doen. Die afstand is veels te groot. Een schooldirecteur moet dus gaan klagen bij de gemeente die vervolgens moet gaan dreigen met kortingen bij het consortium? Ik zie het niet voor mee. Schoolbesturen zitten er allemaal veel dichterbij en vandaar dat ik de gehele doordecentralisatie ook zo verstandig vindt klinken. Dat zou ook dus ook echt zo laten, en niet de gehele geldstroom weer terug dirigeren naar de gemeente.

Daarbij is de F bij marktpartijen fundamenteel duurder dan bij gemeenten. Dat scheelt echt procenten in rentepercentage en dat over een periode van 25 jaar is gewoon heel veel geld. Een eenmalige lening die je afschrijft over 25 jaar is natuurlijk veel inzichtelijker.

- *U zegt dus dat gemeenten het bij die eenmalige investering moet houden, een investering die zij goedkoper kunnen financieren dan de markt en laat de schoolbesturen zich lekker bezig houden met het onderhoud en de energierekening.*

Ja, dat waar ze bovenop zitten, laat ze daar lekker van zijn. En ik denk dat ze daarbij ook prima kunnen samenwerken met de markt.

- *Denkt u dan dat schoolbesturen hier toe in staat zijn? Dat ze precies weten wat er in onderhoud gedaan moet worden? Waar investeringen in nodig zijn?*

Je bent eigenaar of je bent het niet. Hierin zal je je dus toch moeten verdiepen. Als je helemaal nergens iets voor hebt gereserveerd, voor bijvoorbeeld onderhoud, kun je niet van de markt verwachten dat datgene waar jij geen geld voor hebt gereserveerd, dat zij dat voor jou gaan oplossen. De markt doet alleen maar dingen waar ze aan kunnen verdienen.

- *En u denkt dan dus ook dat schoolbesturen in staat zijn om de wensen die ze hebben, om die goed te kunnen communiceren aan de markt?*

Daarin moeten ze geholpen worden. Daarin zit voor ons een mogelijkheid als bureau. Hierin willen wij het contract zo simpel mogelijk houden, zodat ook schoolbesturen weten wat er in staat. Hierbij is mijn stelling dat meer dan 5 jaar vooruit kijken, eigenlijk niet mogelijk is. Dus als je op langer termijn wilt samenwerken, leg dan de principes van het samenwerken vast en ga het niet over kortingen hebben.

- *Dus eerder vanuit de filosofie van een PPS werken, dan vanuit de gecompliceerde contracten die erbij horen?*

Ja. Ga samen om de tafel zitten. Kijk wat je samen kan bereiken en ga hier ook niet romantisch over doen. Want die geldpartij zit er om geld te verdienen. Daarin moet je je samenwerking ook op inrichten. En als blijkt dat ik 3x op rij belazerd ben door die marktpartij dan kappen we ermee.

- *Dat zijn dan samenwerkingsverbanden waarbij je bijvoorbeeld begint met de renovatie van een gebouw (De>B) en daarna weer in een apart contract treedt voor het onderhoud?*

Ja, wat we met dat contract voor 5-10 jaar doen is dat we in eerste instantie afspraken maken over de inhaalslag die het gebouw moet maken op de conditie: beter isoleren, nieuwe ketels, frisse scholen klasse, etc. Dat wat er dan staat moet voor 10 jaar in de lucht gehouden worden met het onderhoudscontract, en daarna zien we wel weer.

Nogmaals, gemeenten moeten de scholen loslaten. Voor ander maatschappelijk vastgoed kunnen DBFM contracten prima gebruikt worden. Maar door de decentralisatie staan gemeenten momenteel gewoon veel te ver van de huisvesting af.

- *En wanneer je een portefeuille creëert met een combinatie van schoolbesturen en ander maatschappelijk vastgoed?*

Bij alles moet je je afvragen, welk risico leg je bij wie? We kunnen niet van een marktpartij verlangen dat ze het leegstandsrisico van een school gaan dragen, dus ook niet in een gecombineerde portefeuille. Ik denk dat je er bij alles voor moet waken dat je het niet te ingewikkeld maakt en dus ook bij het creëren van een portefeuille. Wanneer je een portefeuille maakt waar meerdere partijen over gaan, dan maak je deze al ingewikkeld. Maak dan maar twee portefeuilles. En bij de aanbesteding van zo'n portefeuille moet je je heel erg goed afvragen waarom je het geïntegreerd wilt aanbesteden bijvoorbeeld. Dingen kunnen namelijk altijd traditioneel. Dit betekent dat je altijd anticipeert op wat actueel is. Soms levert dat een voordeel op en soms een nadeel, maar noem het in die zin flexibel. Waarom zou je dat anders doen?

- *Ik denk omdat je de ad-hoc manier van handelen in primaire schoolhuisvesting weg wilt halen, omdat dit niet voor de efficiënte manier van omgaan met geld heeft gezorgd dat momenteel wel nodig is.*

Als dat het probleem is, dan betekent dat dat gemeente nooit goed in beeld hebben gehad welk vastgoed ze precies bezitten en wat ze kunnen doen met dit vastgoed. Dan zal je moeten beginnen met het goed inrichten van je eigen vastgoedorganisatie. Je moet de situatie inventariseren, je moet je budget regelen en vastzetten voor de komende tijd en pas als je dat gedaan hebt kun je aan een DBFM contract gaan denken. Maar waarom moet dat DBFM zijn? Je gaat naar de markt laat je situatie en je beschikbare budget zien en laat ze maar met een oplossing komen. Ik denk zelfs dat je die laatste stap niet eens hoeft te zetten. Tegen die tijd dat je die stappen hebt gemaakt is alles zo inzichtelijk dat je waarschijnlijk zelf de oplossing wel weet.

Dus wat al is bereikt onder het nom van innovatief aanbesteden is dat we het vastgoed in beeld hebben gekregen en dat we een gegarandeerd budget hebben om te besteden.

- *U kent ook de verhalen uit het buitenland? In Engeland, Frankrijk, Duitsland besteden ze alle huisvesting via vergaande geïntegreerde contracten aan.*

Ja, die ken ik. Maar het systeem is daar wezenlijk anders natuurlijk. Alles is veel meer vanuit de overheid geregeld wat betreft het onderwijs. Het is daar succesvol gebleken wat betreft besparingen. Maar besparingen zijn gebaseerd op wat je gewend was te doen, en wat je nu de markt voor je doet. Misschien heeft het met mijn professionaliteit als opdrachtgever te maken heeft, maar ik denk dat wanneer een opdrachtgever goed wordt begeleid in het bouwtraject dat wij zelf instaat zijn om super slimme scholen te maken. Dus die

besparingen zijn relatief gezien niet zo enorm als ze zich voordoen. Wij zijn zelf ook instaat om die besparingen te maken. Misschien kan de markt dat iets beter.

- *Maar dan moet je dus wel die professionele opdrachtgever zijn. Dat is niet gebeurd de afgelopen jaren en dus ook het probleem. Moet je dat zelf willen ontwikkelen of moet je dit aan de markt overlaten? Dat is de vraag?*

Dan gebruikt je dus eigenlijk de contractvorm van DBFM als schaaamlap voor je eigen beleid?

- *Zo zou je het kunnen stellen. Je ontzorgt jezelf.*

Ja, maar als je je eigen professionele organisatie inricht met een vastgesteld budget dat nergens anders aan besteedt mag worden, dan kan dat geld ook efficiënt ingezet worden.

- *Juist in een tijd van bezuinigingen bij gemeenten en budgetten die niet toereikend genoeg zijn, lijkt me dat een goede richting om in te bewegen, maar niet de oplossing.*

Als we er vanuit gaan dat degene die het geld uit moet geven professioneel is en het blijkt dat het budget niet toereikend is, dan is dat ook voor de markt toereikend genoeg. Je krijgt niet opeens meer geld door de markt erbij te betrekken.

- *Daar komt de F bij kijken, een externe financier zoals bijvoorbeeld een pensioenfonds.*

Pensioenfondsen zijn op aarde om rendement op een vermogen te maken. Dus dat móeten ze maken! Hier komen dat bijvoorbeeld garanties bij kijken en dit maakt ze duurder dan gemeenten zelf.

Nogmaals, voordat je op deze manier kan aanbesteden zal je eerst je eigen zaakje op orde moeten maken. Wij hebben hier in het gebouw ook een schoonmaakster. Maar voordat de schoonmaakster komt, ruimen we zelf eerst alles op. Dan ziet het er al een stuk geordender uit. Dat opruimen helpt dus al enorm. Dan ga je ook nog eens je budgetten samenstellen, dat helpt ook nog is enorm. Dan willen we gaan aanbesteden, iets waarvan we nog geen totaal idee hebben van wat er daarna komt. Contract management, omstandigheden die gaan veranderen.

- *Normaal stel ik altijd de vraag wat een andere oplossing voor de problemen rondom primaire huisvesting kan zijn, anders dan DBFM(O), maar daar heb ik al antwoord op gekregen.*

Ik zie heel veel PPS vormen met toegevoegde waarde, maar DBFM is naar mijn inzien te complex. Houd het lekker overzichtelijk. Een D&B contract vind ik echt hartstikke goed. Wij als bureau verdienen veel meer aan een traditionele aanbesteding, dus dat zeg ik niet zomaar. Een stukje onderhoud contracteren voor een tijd, prima. Maar houd het overzichtelijk.

Wesley Veekman

PPSsupport

Tijdstip: 20-03-2014, 13.00-14.00

Introductie

Ik ben momenteel werkzaam bij PPS support. Er spelen heel veel vragen rondom maatschappelijk vastgoed. PPS support probeert antwoord te geven op deze vragen doormiddel van PPS. PPS is hierin slechts een middel en geen doel. Hiervoor heb ik gewerkt bij servicecentrum scholenbouw. Ik ben betrokken bij verschillende scholenbouw projecten die te maken hebben met PPS waaronder de internationale school Eindhoven. Ik ben voor het eerst in aanraking gekomen met PPS, toen ik nog werkzaam was bij het ministerie voor financiën. Dus al met al, ben ik al lange tijd in aanraking met PPS.

Het servicecentrum scholenbouw werd gefinancierd vanuit het rijk, eigenlijk vanuit twee verschillende ministeries. Het ministerie van OCW en het ministerie van financiën. Uiteindelijk heeft het ministerie van financiën alleen de opstart gedaan en hebben zich daarna teruggetrokken. PPS bij het rijk is per sector geregeld. Het vakdepartement moet het gegeven moment zelf overnemen. Zo doet Rijkswaterstaat dat voor de infrastructuur en de Rijksgebouwendienst voor de overheidshuisvesting, Er zijn twee ministeries die een sector

sturend zijn en geen operationele rol. Daar is het OCW er een van. Ze moeten het systeem regelen maar niet hoe het gedaan wordt. Daar zijn de afzonderlijke schoolbesturen, gemeenten verantwoordelijk voor. Het service centrum is opgeheven omdat het OCW vond dat ze zich te veel op het werkveld bevonden. Ze vonden dat de sector het op moest pakken. Alleen die sector is zo versnipperd, wat gelijk een van de grote belemmeringen is.

- *Hoe ziet voor u de ideale PPS omgeving eruit opdat deze constructie, en dan met name DBFMO, gebruikt kan worden in het oplossen van de problemen rondom primaire onderwijshuisvesting.*

Dat is vraag die op heel veel aspecten uiteen valt. Je hebt op bestuurlijk niveau iemand nodig die het aandurft om DBFMO te gebruiken. Waarom? Kijk even naar de decentrale opdrachtgevers, zoals de gemeenten en schoolbesturen. Deze hebben natuurlijk budgetten die zijn bepaald voor een aantal jaren. Als je kiest om DBFMO te gebruiken, praat je over de levensduur van een gebouw. Bouwtechnisch is dat ongeveer 30 jaar en in de boeken van de gemeente wordt deze afgeschreven over een periode van 40 jaar. Maar goed dan is het gebouw, bouwtechnisch dus al helemaal ontmanteld. Dat verklaart deels waarom wij in Nederland zoveel achterstallig onderhoud hebben en noodlokalen vooral. Het duurt gemiddeld 7 jaar in Nederland voordat schoolbestuur en gemeente eruit zijn wat er met een school moet gebeuren. Er is iets met een school aan de hand, schoolbesturen stappen naar de gemeente op budgetten los te krijgen en dat proces duurt 7 jaar. En het moment dat er iets aan de school geconstateerd is, is het eigenlijk al te laat. De gemeente heeft in het proces weer een heel ander belang. Dat soort tegenstrijdigheden zitten in het huidige onderwijssysteem. Wat je nodig hebt, is een langetermijnvisie. Je zult dus een wethouder of directeur moeten hebben die een visie voor de komende 30 jaar durft uit te zetten. Niet alleen inhoudelijk maar ook financieel.

- *U maakt hier al gelijk een keuze tussen of een wethouder of een directeur van een school. Wie kan het beste deze visie opstellen?*

Dat is lastig. Wanneer je bijvoorbeeld naar het Montaigne kijkt, daar was het schoolbestuur de initiatiefnemer. Kijk je naar Eindhoven, dan was het juist de gemeente die het initiatief nam. Dus dat initiatief is niet afhankelijk van de kennis die er bij die partij aanwezig is. De kennis en ervaring hebben partijen meestal niet. Sommige grote gemeenten zullen dat misschien eerder hebben. Meer kennis over financiële zaken, maar ook over inkopen en dergelijke. Maar een schooldirecteur maakt een keer in zijn leven een school, dus logisch dat ze niet gaan investeren in die kennis. Wat wel interessant is, is wat het concept teweeg kan brengen. Officieel is het schoolbestuur de opdrachtgever. In overleg kan binnen de wet allerlei afwijkende afspraken gemaakt worden. Ze moeten dan wel willen samenwerken.

- *De opdrachtgever is dus het schoolbestuur maar de financier is de gemeente?*

Het ligt nog complexer. In het PO zijn de ontwerpkosten voor de gemeente, inclusief het groot onderhoud. Vanaf 2015 wordt dat overgeheveld naar de schoolbesturen (het groot onderhoud). Er zijn dus verschillende geldstromen vanuit het rijk die bedoeld zijn voor onderwijshuisvesting. Door de overheveling worden de taken van schoolbesturen en gemeenten al iets scherper gesteld. Er bestaat ook een kruisjeslijst waarin staat welke aspecten wiens verantwoordelijkheid zijn. In die kruisjeslijst zie je dat er heel veel raakvlakken zijn in de verschillende verantwoordelijkheden. Gemeente zijn alleen verplicht om een sober en doelmatig gebouw neer te zetten. Neem je daarbij de budgetten die daarvoor bestemd zijn, dan is er ook niet veel meer dan dat mogelijk. Dus het is vanuit de gemeente logisch dat ze snel denken aan een sober en doelmatig gebouw. Maar goed, daarmee moet je niet bij een schoolbestuur aankomen want die denken weer vanuit een hun visie en willen misschien een spraakmakende school die als boegbeeld naar buiten dient. Dus die visies zijn al gescheiden. Hierdoor duurt het voortraject erg lang, waardoor een van de partijen maar een architect inhuurt om een mooie maquette te maken. Feitelijk ben je dan alweer bezig met een traditioneel traject. En dat zie je dus heel veel gebeuren. Dus aan alle kanten wordt er niet over een langetermijnvisie nagedacht. DBFMO gaat daar natuurlijk wel vanuit.

- *En hoe belangrijk is die gezamenlijke visie voor een marktpartij?*

Belangrijk. Wat PPS support vaak doet, en die lessen hebben we meegenomen van het Montaigne en andere scholen, is eerst een intentieovereenkomst sluiten. Zodat gemeente en school dezelfde ambities uitspreken. Uiteindelijk kan dit resulteren in een bestuursovereenkomst. Dit is allemaal mensen werk, waar vertrouwen

voor nodig is. Uiteindelijk willen beiden partijen hetzelfde, een goed functionerend schoolgebouw. Een leeg schoolgebouw is ook voor de gemeente niet aantrekkelijk. Het heeft dus ook heel erg met het vestigingsklimaat te maken. Van te voren moet je die visies naast elkaar kunnen leggen in de vorm van een intentieverklaring. Dat werk je uit naar een bestuursovereenkomst waar je echt je handtekening onder moet zetten. En dan kom je ook tot het bundelen van de geldstromen. En die budgetten waar ze voor bedoelt zijn, zal je in een DBFMO allemaal terugvinden: bouwen, onderhouden, schoonmaken, etc.

- *Maar is dat momenteel lastig om tot zo'n bestuursovereenkomst te komen? Is dat vertrouwen er niet tussen schoolbesturen en gemeenten?*

Het is sowieso een moeizaam proces, ook bij traditionele bouwprocessen. Wat je wel ziet, door de ontwikkeling van leegstand en achterstallig onderhoud, dat men gedwongen wordt om op de langer termijn te gaan kijken. Moet ik wel zoveel scholen hebben? Kunnen ze niet onder een dak? Moet er in de oude gemeentelijke panden geen ruimte voor onderwijs worden gemaakt? Hoe flexibel moeten gebouwen worden gemaakt? Dat soort vraagstukken moet je allemaal oplossen en dat zijn gemeenten momenteel niet gewend.

Het systeem verander je niet. Dus wil je die geldstromen bundelen en efficiënt besteden, zal je dat onderling moeten regelen. En daarvoor moet je soepel binnen de kaders van de wet- en regelgeving een weg zien te vinden..

Schoolbesturen moeten het grotere plaatje voorgelegd worden om te komen tot deze samenwerking. Dus gewoon keihard de feiten worden verteld, wat leegstand gaat kosten, hoeveel budget er beschikbaar is voor aanpassing/nieuwbouw van een gebouw. Pas wanneer ze zich hiervan bewust zijn, is het misschien mogelijk om op grotere schaal aan te besteden.

- *Hoe ziet een portefeuille die aan de markt moet worden aanbesteed er volgens u uit?*

Er zijn twee dingen, er is een leegstandsrisico maar er zijn ook nog gebieden in Nederland waar groei is. Dat zijn aspecten die je mee moet nemen in het samenstellen van je portefeuille. Je moet vastgoed aanbieden waarbij deze aspecten duidelijk in beeld zijn gebracht. Dat gaat best ver, je bijvoorbeeld ook weten wat voor maatschappelijke functies je wilt onderbrengen in gebouwen.

- *Moet je dan ook een bepaalde zekerheid aan de markt bieden. Een zekerheid die zegt dat er gedurende de contractperiode huurders voor het gebouw zijn?*

Ja, dat is wat je eigenlijk altijd wilt. Ook als je traditioneel er naar kijkt. Dat is niet altijd gedaan omdat er vanuit werd gegaan dat er toch wel een markt voor zou zijn. Heel veel gemeente legden bedrijfsterreinen aan voordat ze ook maar wisten of er wel bedrijven zouden komen. Daar kon je vroeger bijna vanuit gaan. Maar wil je deze zekerheid in beeld brengen dan zal je een langetermijnvisie moeten ontwikkelen. En PPS support zal er door middel van publiciteit aan mee moeten werken om te laten zien dat deze visies ook echt werken.

- *In hoeverre spelen flexibele bestemmingsplannen een rol in deze langetermijnvisie? Zijn gemeenten bereid om dit op te geven?*

Ik zit niet heel goed in de bestemmingsplannen. Maar ik merk wel dat gemeenten hieraan mee willen werken mits er een goede motivatie voor is. Maar het wordt in ieder geval bespreekbaar gemaakt. Je moet natuurlijk ook niet vergeten dat gemeentelijke diensten op bepaalde manieren zijn georganiseerd, wat ook invloed heeft op de governance van een DBFMO structuur. Het zijn allemaal verschillende kokers bij een gemeente waar een project dwars overheen loopt. Je hebt een kolom inkoop, die zich weer afvragen of dit wel bij hun boekje hoort. Zo heb je nog meer kolommen. En alleen voor die verschillende kolommen heb je al een visie nodig.

DBFMO moet je ook binnen de begroting kunnen inpassen. Je legt alles namelijk voor 30 jaar vast. Dat betekent dat je als wethouden minder schuifruimte hebt. Je kunt bepaalde dingen hierdoor niet meer een jaartje vooruitschuiven. Een goed punt natuurlijk, maar dat schrikt zo'n wethouder wel af. Dus binnen je organisatie heb je mensen nodig die een langetermijnvisie hebben. Je hebt hierbij iemand nodig die de beslissingen aan de voorkant neemt. En die moet over zijn eigen politieke horizon heen kijken, want de politiek moet bij besluitvorming ook op langer termijn naar een projectopgave kijken. Maar daarna moet het aanbesteed worden en ook voor een periode van 30 jaar gecontroleerd worden. Dat vereist een andere manier van werken. DBFMO contracten werken anders. Een opdrachtnemer moet maar aantonen dat hij de prestaties

levert en als dat niet zo is krijg je een korting. Dus het vereist een andere werkwijze vanuit de gemeente en ook de schoolbesturen. Want die schoolbesturen zullen dingen op de werkvloer tegenkomen en hoe ga je daarmee om. Een facilitair bedrijf spreekt niet dezelfde taal als een docent. Als een docent zegt dat hij het koud heeft en een aannemer gaat meten met een thermometer en ziet dat de temperatuur keurig in orde is volgens de prestatie-eisen, zorgt dat voor frictie. Duidelijke communicatie tussen partijen is herin erg belangrijk. Om nog een voorbeeld te geven. Bij een school was een keer een prullenbak in brand gestoken. Het consortia was verantwoordelijk om deze prullenbak te vervangen en koos ervoor om een vandalisme vrije prullenbak neer te zetten. Deze prullenbak moest uit het buitenland komen waardoor het een tijd duurde voordat de school een nieuwe prullenbak had. Dit was niet goed gecommuniceerd naar de school, waardoor er weer frictie ontstond.

- *Vindt u de aanbestedingsprocedure zoals deze nu is, geschikt voor geïntegreerde contracten als een DBFMO-contract.*

Wij maken vaak gebruik van concurrentiegericht dialogen. Dat is een goede manier van aanbesteden voor DBFMO-contracten. Maar het zou nog korter en makkelijker gemaakt kunnen worden. De standaard methoden gaat uit van drie dialoog rondes. Maar het kan ook makkelijk in twee rondes. Je zou kunnen overwegen dat alleen de winnaar een financier erbij zoekt. Dan maak je maar eenmalig de kosten voor het zoeken van een investeerder. Maar ook in het ontwerpvoorstel kunnen dingen versimpeld worden. Een dialoog bestaat om verschillende thema's te bespreken. Die thema's kunnen makkelijk gecombineerd worden, waardoor je minder dialogen nodig hebt.

- *Momenteel zijn er weinig marktpartijen die reageren op een DBFMO constructie?*

Nee hoor, tot nu toe hebben we altijd genoeg concurrentie gehad in de aanbesteding.

- *Geldt dat ook voor regionale partijen? Dat vraag ik omdat die vaak onderdeel zijn van publieke doelen van een gemeente.*

Ook daar zie ik geen problemen. Bij de internationale school Eindhoven waren tot de laatste ronde nog regionale partijen betrokken. Bij de inschrijving was zelfs meer dan de helft MKB'er. Tuurlijk is het een nieuwe discipline. Maar ook MKB'ers zullen in die discipline moeten investeren.

- *Kost dan voor hen niet teveel om in te investeren?*

Als je het over scholenbouw hebt, daarin was de internationale school erg groot. En ook bij die school was het MKB kennelijk bereid zich in te schrijven. De standaardcontracten, die gewoon van de website te downloaden zijn, maken het voor ook kleine bedrijven inzichtelijk of het voor hen de moeite waard is om in te investeren.

Met een DBFMO vraag je een goed gefaciliteerde dienst. Als een klein bedrijfje, bijvoorbeeld een schoonmaak bedrijf, hier goed naar kijkt, ziet hij dat de schoonmaak hier onderdeel van is. Ook zij kunnen het initiatief nemen om een consortia te beginnen. Maar dat vereist wel een andere vorm van ondernemerschap.

- *En in hoeverre speelt de social return van zo'n project een rol in de aanbesteding?*

In de huidige markt is dat een lastig punt. Als ze bijvoorbeeld verplicht worden gesteld om een aantal regionale werkrachten aan te nemen voor de uitvoering van het project, en hierdoor eigen werknemers moeten ontslaan, is dat een lastig verhaal. Aan de andere kant is het social return beleid van de gemeenten op alle aanbestedingen van toepassing en dus ook op deze. Dat moet hier niet bijzonder worden gemaakt.

- *Om nog even terug te komen op de benodigde organisaties. Stel je bent zover dat er samenwerking is tussen scholen en gemeenten en je weet een mandje te creëren dat interessant is voor de markt. Je besteedt deze aan, en deze wordt ook uitgevoerd en vervolgens zit je met een contract voor lange tijd. Wat voor kennis is er nodig om ook daadwerkelijk een succesvol PPS project te organiseren en waar moet deze kennis vandaan komen?*

Daar ligt zeker een rol voor PPS support weggelegd. Een directeur die maar een keer in zijn leven bouwt, wil wellicht helemaal niet in die aanbestedingskennis investeren. Dus die kennis moet ergens anders vandaan komen. De kennis die je nodig hebt om van je ambitie naar een gebouw te gaan dat kwaliteit biedt over de gehele contractduur en misschien wel langer. Dat zal gedaan moeten worden door een kenniscentrum of

expertise centrum die kennis bundelt. En dan het liefst georganiseerd vanuit de publieke kant omdat er bij de markt andere belangen liggen.

- *En daarmee zegt u dat het niet nodig is om die kennis binnen een gemeente zelf te ontwikkelen?*

Het kan wel. De wereld bestaat uit 400 gemeenten en 5000 schoolbesturen waarbinnen ook weer verschillende grootte bestaan. Het is maar net afhankelijk van de grootte en het professionalisme van de gemeente of het schoolbestuur of het handig is om in deze kennis te investeren. In die zin kan je de versnippering van kennis tegengaan door er een grotere organisatie boven te hangen die de kennis bundelt en verspreidt, zodat niet elk schoolbestuur of gemeente afzonderlijk deze kennis hoeft te ontwikkelen.

- *En wie gaat de kwaliteit van het gebouw controleren gedurende de contractperiode? Wie doet het contractmanagement?*

Je kunt heel veel monitoren aan de hand van meetsystemen, maar er zit inderdaad ook een stukje contractmanagement in. Dat is ook een taak die ik de kant van PPS support op zie gaan of richting onze achterban: Rijksgebouwdienst. Daar bestaan al contractmanagementsystemen die in principe hetzelfde zijn als voor ander maatschappelijk vastgoed. Dagelijkse omgang is daarin wel anders, maar het managen van zo'n contract blijft in principe hetzelfde. Maar dat is echt toekomstmuziek. Maar deze verantwoordelijkheid moet zeker niet bij eens schoolbestuur komen te liggen.

- *Ik wil even de F uit DBFMO uitlichten. Hoe krijg je partijen zover om in die F te voorzien en aan welke partijen denkt u dan?*

Bij DBFMO heb je een financier nodig die er op toeziet dat de bieding die door het consortium is gedaan, haalbaar en financierbaar is. Dat is goed, want dan zorg je ervoor dat je een haalbaar project creëert waarin de kwaliteit gedurende alle jaren is geborgd. In Nederland betalen we met een beschikbaarheidsvergoeding. Kortingen maken het dat de financier gegeven moment minder afbetaald wordt, waardoor hij aan de bel gaat hangen bij een aannemer. Het gaat om waardering van de risico's binnen een project. Elk project bestaat uit een x aantal risico's en bij een DBFMO ben je opzoek naar degene die ze het best kan beheersen. In het hele spel van risicoverdeling speelt die F een hele grote rol omdat door die F je risico's gewaardeerd krijgt. Wanneer een publieke partij financiert, worden die risico's minder tot niet gewaardeerd. Ook al vraag je de marktpartij 30 jaar lang een bepaalde prestatie te leveren, publieke partijen waarderen niet alle projectrisico's vooraf. Dat zouden banken kunnen zijn of pensioenfondsen. Deze hebben verschillende rendementen, maar ook verschillende eigenschappen. Pensioenfondsen denken vaak op langer termijn terwijl banken hun investering vaak op kortere termijn terug wil zien.

- *Zijn pensioenfondsen door de langetermijnvisie eerder geschikt voor een DBFMO?*

Dat kan. Je kunt ook denken aan herfinanciering. Dus dat een bank alleen de bouw financiert en vervolgens de fase daarna opnieuw wordt gefinancierd. Dat soort constructies houden de rente ook laag.

De kenmerken van een project bepalen het risicoprofiel. Financiële instellingen zullen vaak zekerheden in het proces inbouwen. bijvoorbeeld in de vorm van garanties. daardoor kan het risicoprofiel worden beperkt..

Portefeuilles zelf kunnen natuurlijk ook het risicoprofiel verlagen, en dat is dus ook een richting waarin je kunt denken. Door deze portefeuille creëer je meer massa en ook uniformiteit.

- *Stel dat je PPS loslaat? Ziet u een andere oplossing voor het oplossen van de problemen rondom primaire schoolhuisvesting.*

PPS en DBFMO zijn slechts een middel en niet het doel. Je zult dus je doelstelling beter moeten benadrukken in Nederland. Een bekend architect, Thomas Rau, heeft wel is gezegd dat het belachelijk is dat we gebouwen voor maar 40 jaar maken. Waarom niet voor 100 jaar? In de gemeente Brummen is pas een gemeentehuis gebouwd die na 10 jaar weer afgebroken kan worden. Dus de doelstellingen moeten helderder worden. En daar heb je een langetermijnvisie voor nodig. En PPS is slechts een middel om die doelstellingen uit te voeren.

Ilze Kooijman
Gemeente Vlaardinegn

- *Ervaart de Gemeente Vlaardingen dezelfde problemen met de staat van de primaire onderwijshuisvesting zoals deze in het algemeen bij de Nederlandse gemeentes wordt ervaren? Toelichting probleem: de basisscholen zijn gemiddeld 38 jaar oud, toe aan vervanging of renovatie. Het budget om dit te doen en de snelheid waarmee deze vervangen moeten worden vormt een probleem?*

Ervaart de gemeente niet. Licht genuanceerder. De staat van het onderhoud van de gebouwen heeft te maken met het afschrijvingstermijn van de gebouwen die boekhoudkundig word gehanteerd, deze staat op 40 jaar. Dan is een gebouw financieel afgeschreven, dat wil niet zeggen dat het ook bouwtechnisch is afgeschreven. Om dit te bepalen moet een nulmeting gedaan worden.

De gemeente Vlaardingen heeft de afgelopen jaren behoorlijk geïnvesteerd in de onderwijshuisvesting op basis van maatwerk. Dus de gemeente staat er anders in dan landelijk geconstateerd is maar zal in de toekomst wel moeten blijven investeren in onderwijshuisvesting.

- *Is de Gemeente Vlaardingen op dit moment zoekende naar een oplossing voor dit probleem en heeft zij al enig idee hoe dit te doen?*

De gemeente is op dit moment bezig met het opstellen van een integraal huisvestingsplan (IHP). Hierin wordt niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de huisvesting maar ook naar de kwaliteit van het onderwijs wat leidt tot een stukje inhoudelijke afweging: het beleid voor de komende jaren is hierin erg bepalend.

- *Hoe kijkt de Gemeente naar het gebruik van PPS bij het oplossen van deze kwestie?*

Niet mee bezig geweest. Wetgeving is erg complex. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de huisvesting. Aangezien de kennis over PPS zeer gering is binnen de gemeente, neemt de gemeente het zekere voor het onzekere en blijven deze verantwoordelijkheid traditioneel uitvoeren. Wanneer het IHP voltooid is zal moeten worden gekeken hoe deze aanbesteed word. Dit zou via PPS kunnen, alleen is dit door het gebrek aan kennis ook een risico. Elke nieuwbouw zal daarom apart worden aanbesteed.

- *Wat voor consequenties heeft de decentralisatie voor de gemeente Vlaardingen? Toelichting: 30% van het budget dat beschikbaar was voor het buitenonderhoud, grootschalig onderhoud en nieuwbouw wordt overgeheveld naar de schoolbesturen.*

Kort gezegd. Op twee manieren wordt de gemeente gekort in de algemene uitkering. Aan de ene kant gekort op het onderhoud door decentralisatie en anderzijds door de aannname van de motie Hearsma- Buma in het kader van onderbesteding van onderwijshuisvestingsmiddelen. Dat bij elkaar is een behoorlijke korting die eraan zit te komen in 2015

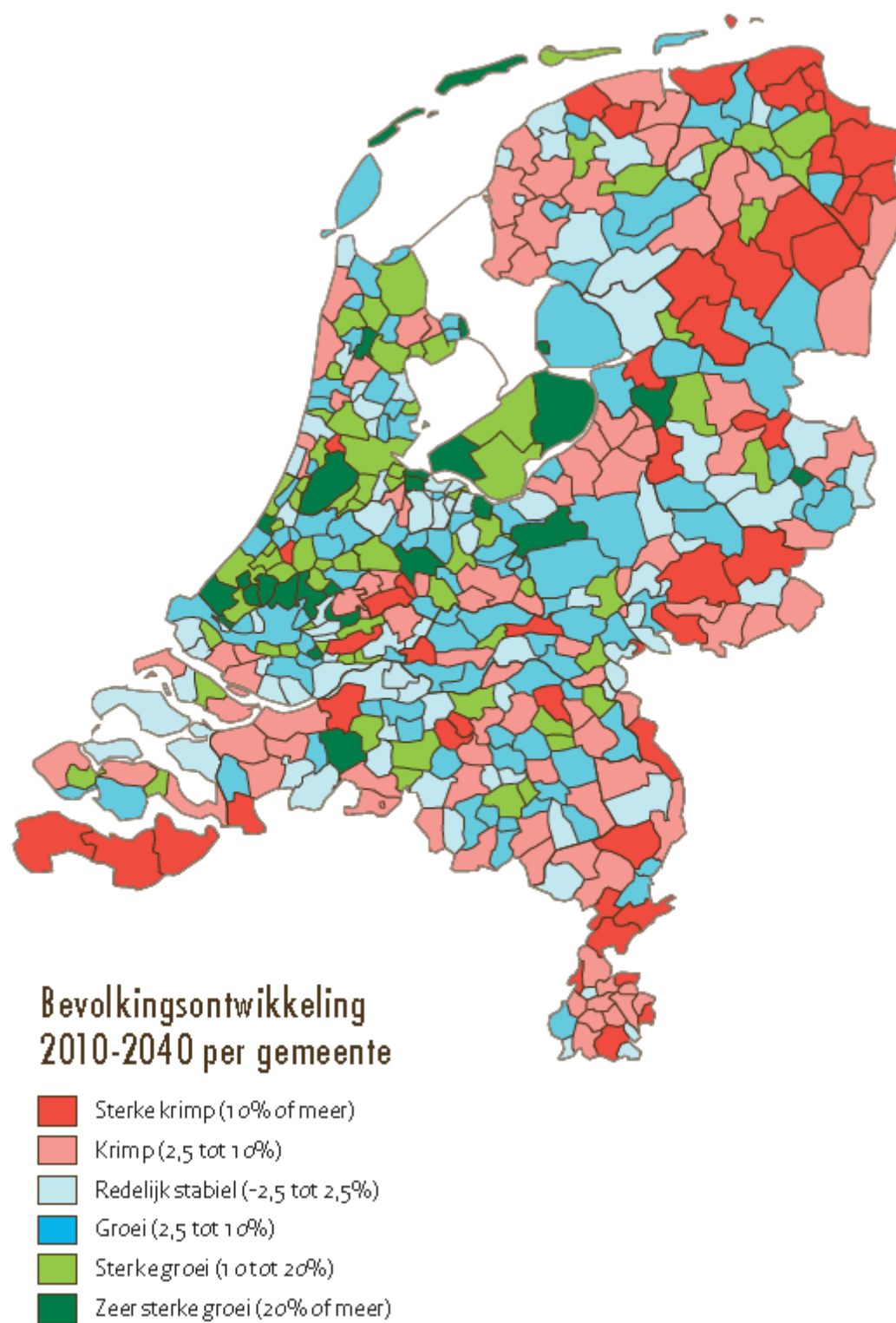
- *Speelt de gemeente in op deze decentralisatie? Zo ja, hoe?*

Ja, dat zit hem met name in het IHP. Als je een IHP hebt en je gaat praten over wanneer je de huisvesting gaat vervangen, onderhandel je ook over de staat waarin je de onderwijshuisvesting in 2015 overhevelt aan de scholen. Hiermee probeert de gemeente de discussie rondom decentralisatie op te lossen.

- *Hoe kijkt de gemeente Vlaardingen aan tegen een eventuele samenwerking met buurgemeenten in het oplossen van deze kwestie?*

Niet, de gemeente Vlaardingen wil deze kwestie oplossen op gemeentelijk niveau.

D. Population Development in The Netherlands



Source: Planbureau van de leefomgeving, 2013

E. Types of PPP

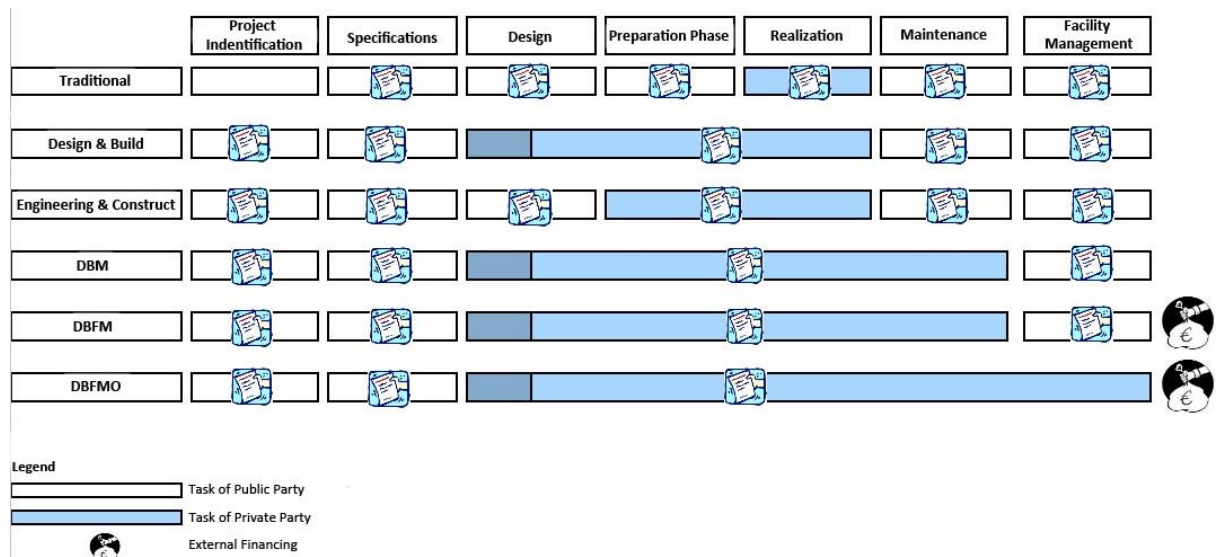


Fig. 17: Overview of building organization (own ill.)

Design & Build (D&B)

Design & Build is a method to provide a project in which the construction and design services are contracted with a single entity referred to as design-builder or design-build contractor. It uses single point of responsibility contract and is particularly helpful to minimize risks for the project owner and to reduce the delivery schedule by overlapping the design phase and construction phase of the project. D&B, having its single point responsibility carries the clearest contractual remedies for the clients for the reason that D&B contractor is going to be accountable for every one of the work on the project, no matter the nature of the fault. The financing and exploitation of the asset will remain the responsibility of the public authority (Murdoch & Hughes, 2007). This type of PPP could be applicable to small projects as the building of new schools or renovation of it. Yet, the incentive to deliver an optimal design taking into account further phases is relatively low. A life-cycle approach of the design, by which the whole lifespan of the building is optimized is in this type not yet provided.

Engineering & Construct (E&C)

The public authority in an Engineering & Construct construction has, more influence on the design in contrast to a D&B. A contractor (private party) is usually contracted on the basis of a final design. In this form of PPP the design is already finished and handed over to the E&C contractor. The contractor is responsible for all designing consultants and operational disciplines. The contractor takes care of the details, specifications and development in project implementation (Murdoch & Hughes, 2007). With this type of PPP the municipality and school boards can have more influence on the design of the school. Yet, here too, there is a small incentive for the contractor to take a life-cycle approach.

Design, Build & Maintain (DBM)

In a Design, Build and Maintain construction the public authority transfers the responsibility for maintenance along with the design and construction of the school to a contractor (private party). By adding the maintenance of the school, an incentive for the contractor is created to use more sustainable materials in the design and construction because this is easier to maintain and thus reduces the maintenance costs (Rijkswaterstaat, 2013). The public authority will stay responsible for financing the school and the school board remains responsible of the facility. As described in the introduction, the municipality is not able to do the necessary investments. Therefore, this type of

PPP offers enough incentives for the contractor to produce a school that meets those quality standards throughout the whole economical lifespan of the building, but it does not solve the investment issue.

Operate and Maintenance (O&M)

The definition of a "management contract" has been used to cover numerous contracts from technical support contracts right through to complete operation and maintenance agreements and thus it is not easy to generalise about them. The primary common features are that the public sector engages the private sector to manage a variety of activities for a relatively short period of time period (two to five years). Management contracts are usually task specific and input instead of output focused. Operation and maintenance agreements might have more outputs or performance requirements.

The most convenient management contracts involve the private part being paid a fixed fee by the public authority for executing particular tasks, the wage will not be based upon collection of tariffs and the private party will not usually accept the risk of asset condition (European Commission, 2004). This means that this contract too, does not solve the issues there are with primary school housing.

F. Overview of educational PPP Projects in the Netherlands

In total seven projects are completed using PPP schemes. Only two of which used a DBFM contract.

Project	Category	Region	Completed	Value contract (million euros)
Zorgacademie Parkstad Limburg	DBFMO	Heerland	2011	Unknown
Montaigne Lyceum	DBFM	Den Haag	2006	27
Internationale school Eindhoven	DBFMO	Eindhoven	2013	30
Stichting Amarantis Onderwijsgroep	DBFMO	Nijkerk, Almere	Cancelled	Unknown
Petrus Canisius College	D&B	Alkmaar	2009	11
Brede school Joure	DBM	Friesland	2014	Unknown
Christelijke scholengemeenschap Veenendaal / ROC A12	D&C	Veenendaal	2011	Unknow

Table 4: Overview of educational PPP projects in the Netherlands (PPS Netwerk Nederland, 2014)

G. Establishing the right policy

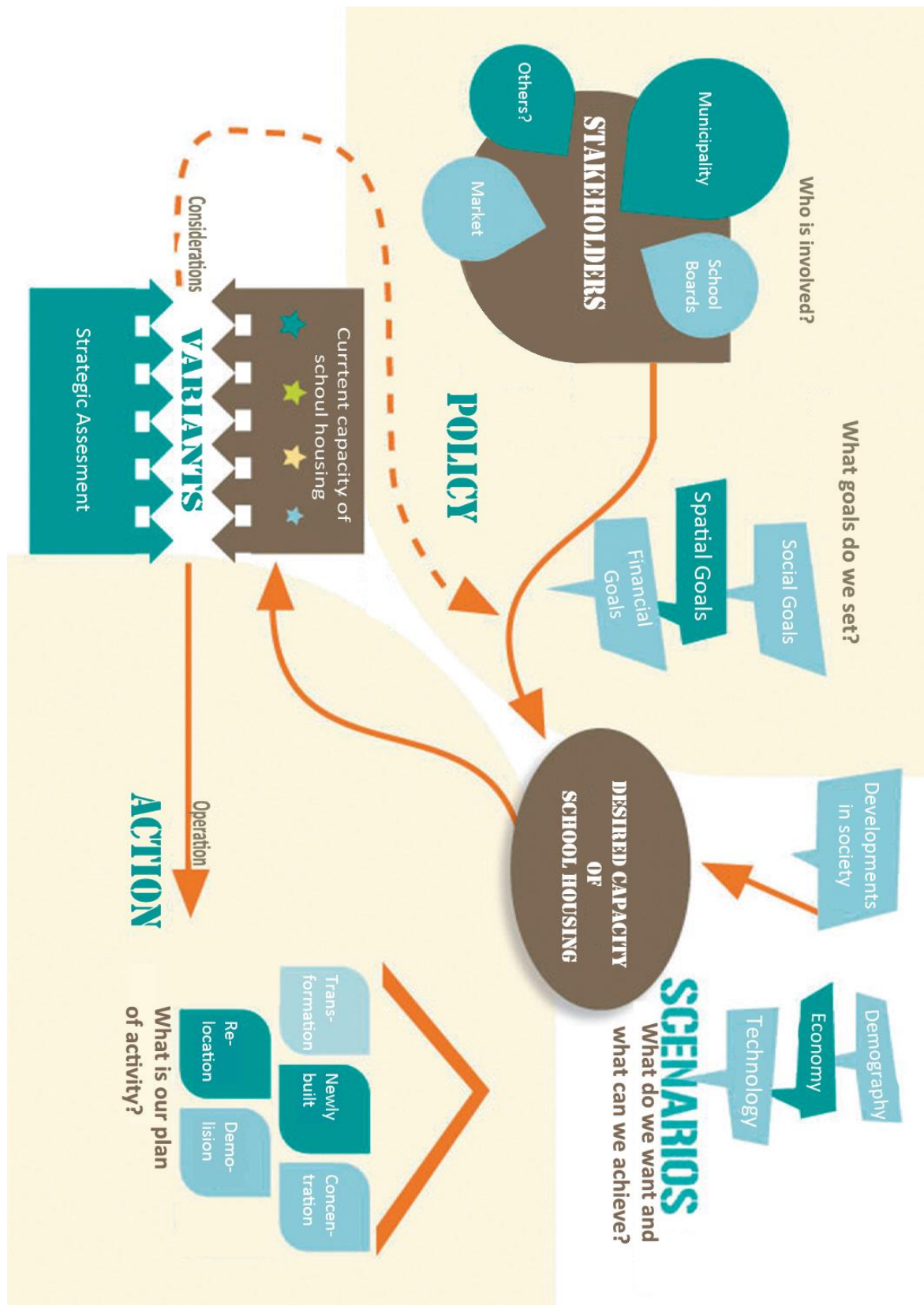


Fig. 18: Establishing right policy (based on (Bouwstenen voor Sociaal, 2013))