

# Kansen voor Publiek-Private Samenwerking bij maatschappelijk vastgoed

*Onderzoek naar publiek-privaat samenspel  
bij grote investeringsopgaven*

# Inhoud

Inhoud .....	2
1. Inleiding .....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Vraag naar beter samenspel publieke en private partijen .....	3
1.3 Totstandkoming onderzoek.....	4
1.4 Leeswijzer .....	4
2. Samenvatting.....	5
2.1 Omvangrijke investeringsopgave(n) maatschappelijk vastgoed .....	5
2.2 Leren van vijf Publiek-Private Samenwerkingen.....	6
2.3 Kaders voor Publiek-Private Samenwerking bij maatschappelijk vastgoed .....	7
3. Uitleg begrip Publiek-Private Samenwerking .....	9
3.1 Definitie Publiek-Private Samenwerking (PPS) .....	9
3.2 PPS in de huidige praktijk: vooral individuele projecten .....	11
3.3 Opgedane ervaringen huidige praktijk .....	13
4. Opgaven maatschappelijk vastgoed .....	17
4.1 Overzicht definities maatschappelijk vastgoed .....	17
4.2 Onderwijs en vastgoed.....	18
4.3 Zorg en vastgoed .....	22
4.4 Sport en vastgoed .....	24
4.5 Multifunctionele accommodaties .....	27
5. Vijf voorbeelden van Publiek-Private Samenwerking.....	30
5.1 Investeringsprogramma's voor scholen in het Verenigd Koninkrijk .....	30
5.2 Investeringsprogramma's voor scholen in Vlaanderen, België .....	34
5.3 Investeringsprogramma voor de sport in Vlaanderen, België .....	37
5.4 Gebiedsprogramma Bio Science Park Leiden .....	38
5.5 Scholenprogramma Noord Oost Groningen .....	40
6. Kaders voor samenwerking bij grote investeringsopgaven.....	42
Bijlage I: Overzicht geraadpleegde bronnen.....	45
Bijlage II: Overzicht gevoerde gesprekken .....	48

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Klimaatakkoord, vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot, het aardgasvrij maken en verduurzamen van gebouwen, inclusiviteit/ toegankelijkheid, circulariteit, biodiversiteit en gezondheid/ binnenklimaat. Er spelen tegelijkertijd meerdere grote opgaven op het gebied van het maatschappelijk vastgoed. Deze opgaven gaan over gebouwkwaliteit, duurzaamheid en (multi)functionaliteit. De opgaven zijn zowel inhoudelijk als ook financieel.

De vraag hoe de private markt (aanbod van bouwers, installatiebedrijven en financiers) kan bijdragen aan deze publieke opgaven (vraag van eigenaren maatschappelijk vastgoed) is een regelmatig terugkerend onderwerp binnen het maatschappelijk vastgoed. Tot heden zijn er, bijvoorbeeld in de onderwijshuisvesting, veel losse marktinitiatieven geweest, maar steeds met een zeer beperkt resultaat. De vraag begrijpt het aanbod niet, of staat er wantrouwend tegenover. Het aanbod denkt vanuit de eigen marktcondities en begrijpt niet waarom bepaalde (ontzorgings-)concepten niet omarmd worden door de vraag. Veel tijd en energie is op die manier verloren gegaan, zowel aan de vraag- als aanbodzijde. Kansen om een goed samenspel tussen publieke en private partijen te organiseren zijn blijven liggen. Kansen voor Publiek Private Samenwerking binnen het maatschappelijk vastgoed zijn daarmee tot op heden nog onbenut.

## 1.2 Vraag naar beter samenspel publieke en private partijen

Vanuit het project Cross Sectorale Samenwerking, als onderdeel van het Kennis en Innovatieprogramma Maatschappelijk Vastgoed, is de vraag gesteld hoe er nu een goed samenspel tussen vraag en aanbod georganiseerd kan worden. Op welke wijze kan een betere afstemming tussen vraag- en aanbodzijde plaatsvinden? Hoe kunnen er vanuit de vraagzijde kaders worden gesteld, waardoor er voor de aanbodzijde helderheid ontstaat over wat ze kunnen bijdragen? Hoe kan de vraagzijde beter geëquipeerd worden om samen met de aanbodzijde tot een goede invulling van de opgave te komen? Wat kan er worden geleerd van opgedane ervaringen in andere landen? Waarom lukt het andere landen, zoals Engeland en België, wel dit samenspel tussen publiek en privaat te organiseren? Om wat voor type samenspel gaat het hier en op welke schaal heeft het een invulling gekregen? Kortom op welke manier zijn de daar geleerde lessen vertaalbaar voor de Nederlandse situatie?

**Dit rapport geeft inzicht in de geleerde lessen van Publiek-Private Samenwerkingen op het gebied van maatschappelijk vastgoed, met name in de sectoren onderwijs, zorg en sport.**

### 1.3 Totstandkoming onderzoek

Het overzicht van geleerde lessen in dit rapport is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek en interviews in de periode november 2021 tot en met april 2022. Op basis van geleerde lessen uit de praktijk zijn kaders geformuleerd voor goed samenspel tussen vraag en aanbod.

### 1.4 Leeswijzer

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten volgt na de inleiding (1) een samenvatting met een overzicht van de geleerde lessen (2). Na de samenvatting wordt uitleg gegeven aan het onderwerp Publiek-Private Samenwerking (3). Vervolgens wordt het maatschappelijk vastgoed gedefinieerd en worden voor de sectoren onderwijs, zorg en sport de belangrijkste samenwerkings- en investeringsvraagstukken behandeld (4).

Hierna worden een aantal (inter)nationale voorbeelden van Publiek-Private Samenwerkingen in het maatschappelijk vastgoed beschreven (5). Vervolgens worden enkele kaders geschetst voor de samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven ten aanzien van maatschappelijk vastgoed. Deze kaders vormen tevens de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek (6). Het rapport sluit af met een overzicht van geraadpleegde bronnen en gevoerde gesprekken.

## 2. Samenvatting

### 2.1 Omvangrijke investeringsopgave(n) maatschappelijk vastgoed

In het Nederlands maatschappelijk vastgoed zijn er momenteel grote investeringsopgaven. In dit onderzoek is voor de sectoren onderwijs, sport en zorg een verkenning gedaan naar kaders voor publiek-private samenwerking (PPS) om de investeringsopgaven op een andere wijze, bijvoorbeeld met meer regie of vanuit een ander schaalniveau, aan te pakken.

#### Geen traditie op gebied PPS maatschappelijk vastgoed

Nederland heeft vooralsnog geen traditie om voor de maatschappelijke sectoren onderwijs, sport en zorg te werken met grootschalige investeringsprogramma's via PPS contracten zoals in het Verenigd Koninkrijk of in België. PPS contracten worden in ons land slechts op beperkte schaal toegepast bij individuele maatschappelijk vastgoedprojecten. De grote voordelen van Publiek-Private Samenwerking om betere oplossingen uit de markt te halen, ontwerp en bouwprocessen sneller te doorlopen en risico's over te nemen, wegen tot nu toe niet op tegen de vermeende nadelen. Voor een grootschalige toepassing is het maatschappelijk vastgoed te kleinschalig en te complex op het gebied van beleid en financiering. Daarnaast zijn de samenwerkingscontracten op termijn soms te weinig flexibel, wanneer de omstandigheden wijzigen.

#### Omvangrijke opgave met focus op verouderde voorraad

De drie onderzochte sectoren staan los van elkaar allemaal voor vergelijkbare grote investeringsopgaven in het maatschappelijk vastgoed. Deze opgaven liggen met name in de bestaande voorraad. Een verouderde voorraad waar moet worden geïnvesteerd in een betere (multi)functionaliteit, technische kwaliteit en duurzaamheid. De drie sectoren verschillen qua organisatie, vastgoed en bekostigingswijze veel van elkaar. Zelfs binnen elke sector zijn er grote verschillen. Bovendien is er per deelsegment vaak sprake van relatief kleine organisaties met een sterke verbondenheid op gemeentelijk niveau. Hierdoor wordt het vastgoed wel gekarakteriseerd als de meest uitdagende en interdisciplinaire vorm van Publiek-Private Samenwerking. Wel wordt er op het gebied van nieuw te ontwikkelen vastgoed vaak gezocht naar gezamenlijke huisvesting als er onderlinge samenhang is tussen verschillende maatschappelijk functies. Deze gezamenlijke huisvesting is dan in de vorm van een zogenaamde multifunctionele accommodatie (MFA). MFA's kunnen sterk verschillen qua samenstelling van maatschappelijke functies en eigendom. Dat maakt ook dat de verduurzaming van deze accommodaties vooral maatwerk is.

### Grote onderlinge verschillen op instellingsniveau

In het algemeen geldt dat er voor de investeringsopgaven in het maatschappelijk vastgoed grote onderlinge verschillen zijn. Zo is er voor maatschappelijke instellingen met een goede solvabiliteit en voldoende deskundigheid (intern/extern georganiseerd) op het gebied van vastgoed een betere uitgangspositie dan voor instellingen met een slechtere solvabiliteit en minder deskundigheid. Ook instellingen met vastgoed in een groeiregio zijn beter af dan instellingen gelegen in een gebied met krimp.

## 2.2 Leren van vijf Publiek-Private Samenwerkingen

In dit onderzoek zijn een vijftal Publiek-Private Samenwerkingen onderzocht. Dit met als doel om inzicht te krijgen in de geleerde lessen en de mogelijke toepasbaarheid daarvan op de grote investeringsopgaven die voorliggen.

Bij de volgende vijf voorbeelden zijn ervaringen opgehaald:

1. Investeringsprogramma's voor Verenigd Koninkrijk (UK)
2. Investeringsprogramma voor scholen in Vlaanderen (België)
3. Investeringsprogramma voor de sport in Vlaanderen (België)
4. Gebiedsprogramma Bio Science Park in Leiden (Nederland)
5. Scholenprogramma Noord Oost Groningen (Nederland)

### Investeringsprogramma's voor Verenigd Koninkrijk (UK) en Vlaanderen (België)

In de voorbeelden van het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen is ruime ervaring opgedaan met publiek-private investeringsprogramma's voor het onderwijs. Opgedane ervaringen laten zien dat het tijd kost om op een dergelijke grote schaal een organisatie op te bouwen. Niet alleen de bemensing qua aantallen en kwaliteiten dient goed op orde te zijn. Ook dienen de randvoorwaarden voor een goede cultuur voor samenwerking aanwezig te zijn. De doorgevoerde standaardisering van contracten, ontwerpen en bouwmethoden worden als positief ervaren als er op grotere schaal en vanuit oogpunt op de langere termijn wordt samen gewerkt. Gezien de lange looptijd van de PPS contracten, blijkt er behoefte aan meer flexibiliteit in deze contracten. Dit voor het geval dat de omstandigheden wijzigen. In deze voorbeelden heeft men hiervan geleerd door het werken met meer bandbreedtes en/of frequentere evaluatiemomenten.

### Investeringsprogramma voor de sport in Vlaanderen (België)

Het voorbeeld van het investeringsprogramma voor de sport in Vlaanderen heeft geleerd dat het beter is om meer op lokaal niveau de projecten te organiseren omdat op die manier meer maatwerk kan worden geleverd.

### Gebiedsprogramma Bio Science Park in Leiden (Nederland)

Uit het voorbeeld van de meer gebiedsgerichte Publiek-Private Samenwerking bij het Leiden Bio Science Park is duidelijk gebleken dat het succes vooral te danken is aan de lange termijn visie van alle betrokken partners. Er is geleerd dat die visie ook in moeilijke tijden goed vastgehouden moet worden. Juist door een gezamenlijk programma en de lange termijn visie kwamen marktpartijen in de gelegenheid om te innoveren.

### Scholenprogramma Noord Oost Groningen (Nederland)

Tot slot is gekeken naar het voorbeeld van het scholenprogramma van Noord Oost Groningen, waar meer in de vorm van een alliantie is samengewerkt tussen zeventien schoolbesturen, elf gemeenten en diverse marktpartijen. De opgave was het managen van een complexe opgave op het gebied van krimp, verduurzaming en aardbevingsbestendigheid. Alhoewel de verschillende bouwopgaven op een traditionele wijze zijn aanbesteed, is het programma vanuit een centrale regie wel op tijd en binnen budget gerealiseerd. De aanpak kenmerkte zich door een goed proces met parallelle sporen waarbij alle stakeholders grote betrokkenheid hadden. Er was immers een sterk gevoelde noodzaak en urgentie. Bovendien was er extra budget vanuit de Nederlandse Aardolie Maatschappij en het Ministerie van OCW.

## 2.3 Kaders voor Publiek-Private Samenwerking bij maatschappelijk vastgoed

Uit de opgehaalde leerervaringen bij vijf voorbeeldprojecten zijn de volgende zes kaders voor goed samenspel te formuleren.

### 1. Deel gezamenlijke visie op lange termijn

Voor een succesvolle samenwerking is het van belang dat er op het juiste schaalniveau een gezamenlijke lange termijn visie dient te zijn. Nodig is een gemeenschappelijke meerwaarde om gestructureerd op de lange termijn met elkaar samen te werken.

### 2. Neem tijd voor organiseren samenwerking

Grootschalige vormen van samenwerking door middel van investeringsprogramma's kunnen een toegevoegde waarde leveren. Het organiseren van de dergelijke vormen van samenwerkingen kost in eerste instantie tijd, maar geeft wel de mogelijkheid om te versnellen, mede als gevolg van de doorgevoerde standaardisering. Dit vraagt wel om een cultuur van samenwerken en over en weer vertrouwen tussen partners.

### 3. Zet standaardisering in als versneller

Bij alle vijf de voorbeelden was er sprake van een zekere grootschalige/collectieve aanpak en standaardisering. In alle voorbeelden wordt dit als positief ervaren, mits er voldoende mogelijkheden zijn om te komen tot passende oplossingen en onderscheidende architectuur.

### 4. Geef ruimte voor flexibiliteit in contracten

Een programmatische aanpak zoals bij een investeringsprogramma kent vaak incentives, maar dient geen gedwongen programma zijn. Er moet voldoende ruimte zijn om bij kleinschaligere of specifieke projecten een andere meer op de vraag gerichte investeringsroute te kiezen.

### 5. Stuur bij middels evaluatiemomenten

Op basis van de ervaringen van de langjarige PPS contracten is gebleken dat er voldoende flexibiliteit moet zijn om bij wijzigende omstandigheden aanpassingen te kunnen maken. Bovendien is er behoefte aan meer tussentijdse evaluatiemomenten.

### 6. Benut maatschappelijke investeringsruimte

Vanuit de private marktpartijen is er belangstelling en voldoende vermogen om duurzaam en met impact te investeren in maatschappelijk vastgoed. Professionele marktpartijen hebben steeds meer aandacht voor maatschappelijk rendement en onderkennen het belang van meer regelmatige evaluatiemomenten en bandbreedtes voor rendement en risico. Een lange termijn programma wordt door alle betrokken partijen in de voorbeelden gezien als een mogelijkheid om te komen tot innovatieve oplossingen.

De opgehaalde ervaringen laten zien dat Publiek-Private Samenwerking kan helpen om op een gestructureerde wijze bij te dragen aan het oplossen van de grote maatschappelijke opgave(n) op het gebied van het maatschappelijk vastgoed.



## 3. Uitleg begrip Publiek-Private Samenwerking

Dit hoofdstuk geeft een uitleg van het begrip Publiek-Private Samenwerking (PPS) binnen de opgave van het maatschappelijk vastgoed. Het beschrijft de (individuele) vormen van PPS die op dit moment voorkomen, als ook de voor- en nadelen.

### 3.1 Definitie Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Het begrip Publiek-Private Samenwerking (PPS) is in de literatuur niet eenduidig gedefinieerd. In relatie tot het maatschappelijk vastgoed worden meerdere interpretaties gehanteerd. Tevens is er in de loop der jaren veel veranderd op het gebied van regelgeving en bekostigingssystemen voor maatschappelijke voorzieningen.

Dit onderzoek wil vooral inzicht geven in de “kaders voor samenwerking” tussen publieke opdracht gevende partijen (“de vraag”) en private aanbieders zoals bouwers, installatiebedrijven en financiers (“het aanbod”) om op een professionele wijze (doelmatig en rechtmatig) te komen tot passende maatschappelijke accommodaties.

Meest van toepassing voor dit onderzoek is de beschrijving van het onderwerp PPS zoals gehanteerd in het onderzoek “Bouwen aan maatschappelijke waarden: Publiek-Private Samenwerking bij multifunctionele sportaccommodaties” (Waardenburg et al., 2019). In dat onderzoek wordt onder PPS verstaan “een meerjarige (meer dan 10 jaar) samenwerkingsrelatie tussen overheid en private partijen, zoals bouwbedrijven en exploitatiemaatschappijen”. Deze vorm van samenwerken heeft, zo leert de praktijk, een positief effect op de kosten, duur van de relatie, geleverde kwaliteit en een lager risico voor de publieke partij.

Een andere definitie die ook nauw aansluit bij het doel van het onderzoek is “een duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gezamenlijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s, kosten en baten worden gedeeld” (Moerman, 2021). Deze definitie komt overeen met de door de overheid bedoelde samenwerkingsverbanden, en onderscheidt zich van de meer bekendere PPS-vorm die vaak wordt toegepast in infrastructurele projecten. Bij deze laatste PPS-vorm ligt een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie ten grondslag, terwijl PPS zoals bedoeld tussen onderwijs en bedrijfsleven doelt op een gelijkwaardige relatie tussen beide partijen.

### Kenmerken PPS bij maatschappelijk vastgoed

Maatschappelijk vastgoed, soms ook wel sociale infrastructuur genoemd, wordt wel gezien als de meest uitdagende en interdisciplinaire vorm van Publiek-Private Samenwerking (Biygautane et al., 2019). Bij maatschappelijk vastgoed wordt meer dan bij infrastructurele projecten gestuurd op sociale doelen en maatschappelijke waarden. Er is meer diversiteit aan opdrachtgevers en gebouwgebruikers, de omvang is doorgaans kleiner en er is een minder directe relatie tot economische en financiële waarden.

De specifieke risico's die voortvloeien uit de diversiteit aan functies, gebouwen en stakeholders zijn voor de private markt moeilijk in te schatten en te managen. Het betreft vooral de juridische risico's, zoals overheidsregulering en stabiliteit van deze reguleringen en de relatie-risico's met alle betrokken stakeholders (gemeente, stichtingen/verenigingen, gebruikers, omwonenden).

Uit eerder onderzoek naar Publiek-Private Samenwerkingen (Cui et al., 2018) blijkt dat de sociale dynamiek, lees de cultuur van samenwerken, te weinig aandacht krijgt. Deze is bij maatschappelijk vastgoed belangrijker dan bij grootschalige economische infrastructuur.

Voor private marktpartijen is het van belang om alle risico's vooraf goed te kunnen beoordelen en beprizen. Als risico's vooraf niet goed te beoordelen zijn, zal er economisch gezien een hogere risico-opslag nodig zijn of de aanbestedende partij zal deze risico's zelf moeten dragen.

### Twee hoofdvormen PPS

Er zijn twee hoofdvormen van PPS te onderscheiden, te weten de concessievorm en de alliantievorm. Het verschil ligt in de wijze waarop het opdrachtgeverschap is vormgegeven.

#### *Alliantie-PPS*

De alliantie-PPS is gebaseerd op een gelijkwaardig partnerschap tussen partijen en is gericht op het gezamenlijk oprichten en uitvoeren van een project. Bij deze vorm van PPS is het steeds meer van belang dat de effecten van het Didam-arrest ondervangen worden<sup>1</sup>.

#### *Concessie-PPS*

Bij de concessievorm of concessionele PPS worden diverse onderdelen van een bouwproject door de opdrachtgever aan één opdrachtnemer opgedragen. Belangrijk aspect is dat de private partijen financieel dienen bij te dragen aan het project.

---

<sup>1</sup> Meer over Didam arrest: <https://www.stibbe.com/en/news/2022/january/faq-gevolgen-van-het-didam-arrest-voor-de-verkoop-van-onroerende-zaken-door-overheden>

In het concessiemodel zijn verschillende varianten en fases te onderscheiden. De verschillende fases worden meestal in het Engels uitgedrukt en afgekort met een letter.

Voor nieuwbouwtrajecten zijn dat de volgende:

- D – Design: Ontwerp van het project.
- B – Build: Bouw van het project.
- F – Finance: Financiering van project.
- M – Maintain: Bouwkundig onderhoud van het project voor aantal jaren.
- O – Operate: Facility Management van een project, hieronder kunnen meerdere zaken vallen zoals de schoonmaak, de receptie, catering en dergelijke.
- E – Energy: Energielevering.
- R – Re-use: Hergebruik in het kader van de circulaire economie.

### 3.2 PPS in de huidige praktijk: vooral individuele projecten

Bij het maatschappelijk vastgoed komen in ons land veel verschillende vormen van PPS voor, met name gericht op individuele projecten. De meest uitgebreide vorm is de DBFMO. Naast het ontwerp en de bouw wordt bij deze vorm ook de financiering plus het onderhoud en de facilitaire diensten voor een bepaalde periode uitbesteed. Vanuit de renovatie opgave komen tegenwoordig ook EBM en ESCo projecten voor. EBM staat voor Engineer- Build- Maintain. ESCo voor Energy Service Company.

Voorbeelden van DBFMO projecten in het maatschappelijk vastgoed zijn de bouw van het Montaigne Lyceum in Den Haag (2006, voortgezet onderwijs), Internationale School Eindhoven (2013/2017, primair en voortgezet onderwijs), Zorgacademie Parkstad Limburg (2012, zorg/onderwijs) en het Nationaal Militair Museum in Soest (2014, museum).

---

#### *Aanbestedingskosten zijn aandachtspunt bij PPS*

##### *Nationaal Militair Museum (DBFMO)*

*De totale investeringskosten voor de bouw waren € 100 miljoen met een exploitatiecontract van € 60 miljoen. De tenderkosten voor het winnend consortium waren circa € 3 miljoen. Bij 3 aanbestedingspartijen gedurende de gunning en meerdere marktpartijen daarvoor bedroegen de tenderkosten voor de markt circa € 10 miljoen. De overheid heeft circa 6 jaar gewerkt aan de tender. De totale geschatte tenderkosten waren 10-15% van de contractwaarde circa € 15-20 miljoen.*

---

Voorbeelden van DBMO projecten zijn: Nieuwe Scholen in Amsterdam IJburg (2013, onderwijs), Bredeschool Joure Zuid (2014, onderwijs), Atrium Medisch Centrum in Parkstad (2015, zorg), Zaans Medisch Centrum in Zaandam (2017, zorg), Sportcentrum Tolhuispark in Dokkum (2017, Sport).

Voorbeelden van DBME projecten zijn: IKC de Oersprong in Ulft (2016, onderwijs), MFA Atria in Leusden (2016, onderwijs), Technova college in Ede (2018, onderwijs), Erfgooiers College in Huizen (2020, onderwijs), Sportcomplex Helsdingen in Vianen (2014, sport en cultuur), Kindcentrum De Uitdaging in Nijmegen (2019, onderwijs), De Passie in Wierden (2022, VO onderwijs).

Voorbeelden van DBM projecten zijn: Ananz ouderenzorg in Geldrop (2022, zorg), Haga Ziekenhuis in Den Haag (2015, zorg), Zwembad de Fluit in Leidschendam (2016, sport), Nieuwbouw zwembad De Banakker in Etten Leur (2018, sport), Nieuwbouw Zwembad Aquamar in Katwijk (2018, sport), Woonzorggebouw Mosae Zorggroep in Maastricht (2017, zorg), Nieuwbouw Hogeschool op Utrecht Science Park (2017, onderwijs) en Multifunctionele Accommodatie in Zoutelande (2016, onderwijs).

Voorbeelden van EBM projecten zijn: de renovatie van een schoolgebouw voor Gilde Opleidingen in Venlo (2016, onderwijs), de renovatie / vernieuwbouw van het Driestar College in Gouda (2019, onderwijs), de nieuwbouw van zorgwoningen te Zeist (2018, zorg) en de nieuwbouw van de Jenaplanschool Zonnewereld te Vleuten (2022, onderwijs).

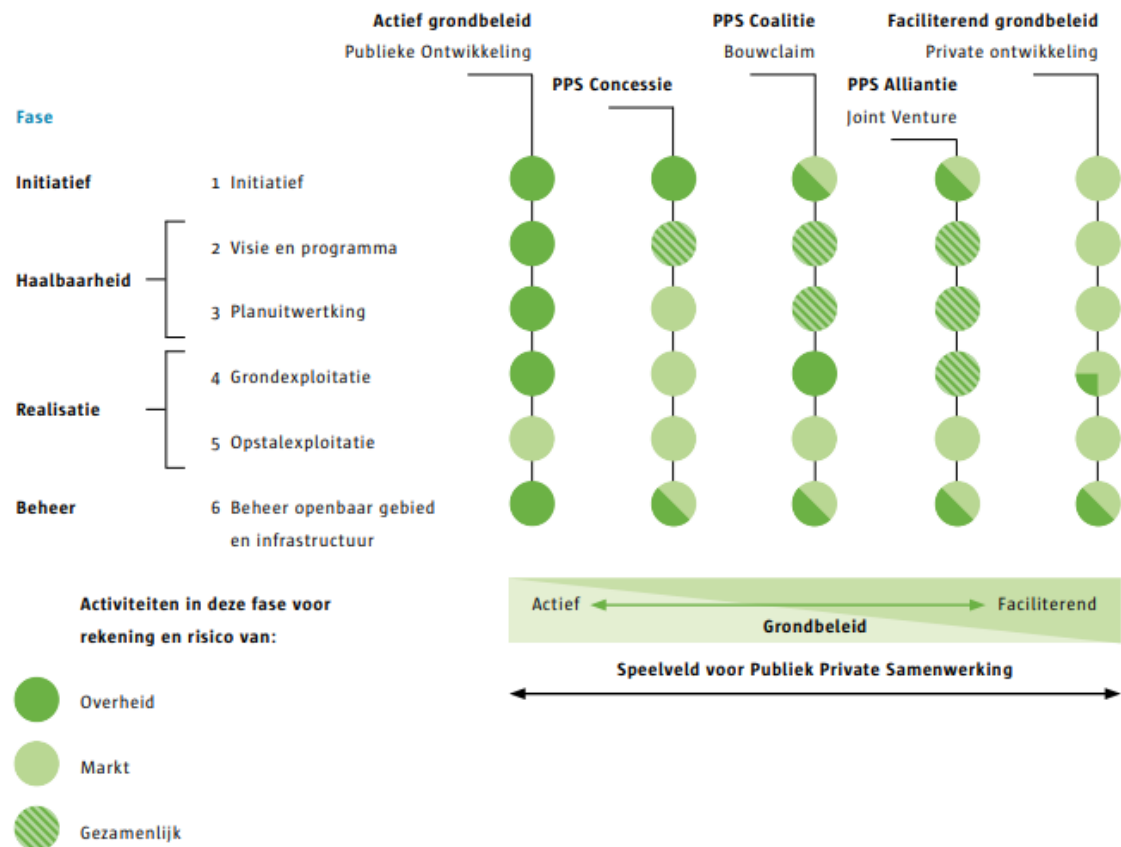
In het kader van de verduurzaming wordt voor de volledigheid hier ook nog de ESCo constructie (Energy Service Company) benoemd. In de praktijk wordt deze kleinschalige vorm van PPS toegepast bij verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed zoals zwembaden, sporthallen en scholen. ESCo's zijn in principe bedrijven die de aanleg en het beheer en onderhoud van de (klimaat-)installaties van gebouwen overnemen. Zij leveren een gegarandeerde energiebesparing, inclusief de financiering ervan. Dat gebeurt kostenneutraal, dus zonder investeringskosten voor de vastgoedeigenaar.

Voorbeelden van ESCo projecten zijn: Verduurzaming negen zwembaden in Rotterdam (2012, sport), Hanzehal in Zutphen (2011, sport), Verduurzaming basisschool De Regenboog in Eindhoven (2015, onderwijs).

### Gebiedsgerichte vormen van PPS

PPS contracten komen ook voor in de gebiedsontwikkeling (Deloitte, 2017). In de gebiedsontwikkeling zijn verschillende vormen te onderscheiden. Deze hebben een directe relatie met het gehanteerde grondbeleid van gemeente. In de volgende figuur zijn deze verschillende vormen weergegeven.

### VORMEN VAN GRONDBELEID



Bron: Deloitte, 2017

De meest twee extreme vormen zijn: Actief grondbeleid ofwel een publieke ontwikkeling waarbij de overheid actief grondbeleid en alle fasen voor eigen rekening en risico uitvoert. Het andere uiterste is dat er sprake is van een faciliterend grondbeleid en er sprake is van een private gebiedsontwikkeling.

### 3.3 Opedane ervaringen huidige praktijk

De karakteristiek van huidige PPS projecten op gebied van maatschappelijk vastgoed kenmerkt zich door haar individuele karakter. Op basis van deze projecten zijn de volgende ervaringen opgedaan.

### Prestatie gerichte uitvraag stimuleert integrale oplossingen

Het werken met huidige (individuele) vormen van PPS in Nederland karakteriseert zich op twee manieren. Ten eerste dragen publieke en private actoren samen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van gezamenlijk gedefinieerde doelen. Ten tweede impliceert een PPS een vraaggerichte aanpak, versterkt doordat de Nederlandse overheid expliciet vraagt om aansluiting met regionale economische prioriteiten. De gedachte is: 'Dat als de overheid een functionele uitvraag doet in plaats van een product specifieke uitvraag, de markt hiervoor betere oplossingen kan aanbieden. Oplossingen waar voor de markt ook integraal verantwoordelijkheid wil nemen'. In de praktijk wordt dit als het werken vanuit 'Total Cost of Ownership' aangeduid. De overheid schrijft dan niet een specifieke klimaatinstallatie voor, maar vraagt om een gezond binnenklimaat met bepaalde prestaties ten aanzien van o.a. luchtkwaliteit en temperatuur. Deze functionele prestatie uitvraag levert de markt de mogelijkheid op om een ruimte te ontwerpen in combinatie met techniek die op elkaar afgestemd is en blijft daarvoor verantwoordelijk voor een periode van bijvoorbeeld 30 jaar om de gevraagde prestaties te leveren.

### Toenemend gebruik waarde gedreven instrumenten

De opkomst van de PPS contractvormen gaat gepaard met het gebruik van nieuwe termen, zoals EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving), BVP (Best Value Procurement), TCO (Total Cost of Ownership). Deze termen hebben betrekking op de wijze waarop de publieke partij een aanbestedingsprocedure vormgeeft, de inschrijvingen van biedende partijen beoordeeld of de wijze waarop het project na aanbesteding wordt gemanaged. Diverse onderwijs- en zorginstellingen geven aan dat zij gezamenlijk een succesvolle PPS aanpak gerealiseerd hebben. Een analyse van deze aanpakken leert dat deze projecten niet altijd succesvol zijn vanwege de Publiek Private Samenwerking, maar eerder door de gebruikte methodiek zoals BVP die geheel klant specifiek is toegepast.

De lange termijn overeenkomst tussen publieke en private partij(en) biedt op papier volop kansen voor meer interactie gedurende de exploitatiefase. Het geeft partijen de mogelijkheid om te sturen op meervoudige waardecreatie en een goed maatschappelijk, sociaal en duurzaam rendement. Het formuleren van selectiecriteria waarmee dit rendement kan worden gerealiseerd blijkt in de praktijk nog lastig.

Zo bleek bijvoorbeeld in het DBFMO-contract van het Nationaal Militair Museum dat er een te zwaar gewicht was toegekend aan het reduceren van onderhoudskosten en het laag houden van de exploitatiekosten. Dat zorgde ervoor dat er de verkeerde incentive werd gegeven aan de uitvoerder van het contract, omdat het beter was om zo min mogelijk bezoekers te ontvangen. In goed overleg tussen partijen is hierop het contract aangepast.

### Doorlopend leer- en evaluatieproces

Een veel gehoord argument dat in eerdere evaluaties naar voren komt is dat PPS aanbestedingen veel tijd en hoge kosten vooraf kennen. Marktpartijen tonen daardoor minder belangstelling, zeker als het vastgoed niet vraagt om innovatieve oplossingen of als het vastgoed te kleinschalig is en de kans op tussentijdse wijzigingen groot.

Er is geleerd van de eerdere bezwaren bij infrastructurele PPS contracten. Bezwaren die voortkwamen uit een periode waarin bouwbedrijven teveel risico namen om opdrachten binnen te halen. Denk dan aan grote kostenoverschrijdingen als gevolg van ontstane vertraging bij de PPS voor de A15. Ballast Nedam nam hierbij een te groot risico om in korte tijd circa duizend vergunningen op tijd rond te krijgen. Ook bij het project A2 bij Maastricht (ondertunneling en gebiedsontwikkeling) en de Zeesluis IJmuiden, is er behoefte van zowel de overheid als de markt om het instrument PPS te evalueren.

Uit eerdere evaluaties vanuit de Rijksoverheid bleek dat DBFMO projecten voor de overheid een meerwaarde hebben opgeleverd van 10 tot 15 procent. Dit komt uit op € 1,5 miljard bij een waarde van € 13 miljard uitbesteding in 2016. Deze meerwaarde is berekend op basis van het verschil tussen de bieding en de geraamde uitgaven bij traditionele uitvoering. Momenteel is de Rijksgebouwendienst bezig met een actuele evaluatie van de door haar aangegane PPS huisvestingscontracten.

### Inspelen op veranderende gebruikssituaties

Belangrijk aandachtspunt van zowel de overheid als marktpartijen is dat PPS vanwege de lange looptijd als een te star instrument wordt ervaren. Daarom wordt er steeds vaker gepleit voor tussentijdse evaluaties om zaken bij stellen. Dit om in te kunnen spelen op veranderende gebruikssituaties en een betere 'alignment of interests'. Immers als de markt veel risico moet incalculeren dan leidt dat tot onnodige kostenverhogingen. Er wordt niet alleen in kosten gedacht. Marktpartijen geven ook aan dat het goed zou zijn als de overheid kan meeprofiteren van de winsten die worden gemaakt in de PPS.

### Groeiende aandacht voor social impact investeringen

Een belangrijke marktontwikkeling is dat er vanuit de aanbiedende partijen steeds meer aandacht is voor duurzaamheid en maatschappelijk rendement. Steeds meer marktpartijen werken met de door de Verenigde Naties opgestelde Social Development Goals (SDG's) en hebben expliciet beleid geformuleerd voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Sommige ondernemers zoals ontwikkelaars, aannemers en beleggers zijn geregistreerd als B-Corp, dat is een internationale certificering van bedrijven die het streven naar winst verenigen met het algemeen belang.

Ook voor beleggers geldt dat zij tegenwoordig veel meer nadruk leggen op Maatschappelijk Verantwoord Beleggen. Steeds meer beleggers zijn expliciet gekwalificeerd als Impact Belegger en brengen beleggingsfondsen met een Europese SFDR (Sustainable Finance Disclosure Regulation) classificatie 9: Dit zijn producten met ecologische en/of sociale doelstellingen.

Op dit moment zien beleggers met een hoog duurzaamheidsprofiel nog niet veel aanbod op de Nederlandse markt om in te beleggen, alhoewel ze daar wel een allocatie voor hebben. De transacties worden tot nu toe vooral gedaan in andere Europese landen, zoals Ierland, Denemarken, Zweden, Italië, Frankrijk en Duitsland.



## 4. Opgaven maatschappelijk vastgoed

Dit hoofdstuk start met een overzicht van veel gebruikte definities om maatschappelijk vastgoed te definiëren. Daarnaast worden voor de afzonderlijke sectoren onderwijs, zorg en sport de belangrijkste samenwerkings- en investeringsvraagstukken behandeld. Tot slot wordt ingegaan op de zogenaamde multifunctionele accommodaties waarin meerdere functies samen worden gehuisvest in één gebouw.

### 4.1 Overzicht definities maatschappelijk vastgoed

Er zijn meerdere definities van maatschappelijk vastgoed in omloop. Soms wordt ook wel de term sociale infrastructuur gebruikt wanneer er wordt gerefereerd aan noodzakelijke voorzieningen voor algemeen en gemeenschappelijk gebruik met overheidsregulering. In dit rapport zal verder het begrip maatschappelijk vastgoed worden gebruikt.

Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft een aantal definities van maatschappelijk vastgoed (Tennekes et al., 2017) op basis van:

- Eigendom: maatschappelijk vastgoed is vastgoed dat in eigendom is van (semi-) overheden, dat wil zeggen niet-commerciële, publieke organisaties;
- Dienstaanbieder: maatschappelijk vastgoed wordt gebruikt door niet-commerciële organisaties;
- De mate van publieke toegankelijkheid: maatschappelijk vastgoed zijn openbare gebouwen, vastgoed dat openbaar toegankelijk is en daarmee onderdeel uitmaakt van de publieke ruimte;
- Gebruik: maatschappelijk vastgoed zijn gebouwen waarin maatschappelijke, niet-commerciële dienstverlening plaatsvindt.

Uit een inventarisatie door RICS Nederland (Veuger, 2018) zijn een viertal verschillende definities verzameld:

- Vlak, 2007: Alle vastgoed dat blijkens zijn bestemming of gebruik het uitvoering geven aan – als zodanig door de samenleving geïdentificeerde – publieke functies mogelijk maakt.
- Vrom, 2007: Daaronder kun je de (gebouwde) ruimte verstaan die nodig is voor alle voorzieningen en activiteiten die voor leefbare en vitale wijken en buurten noodzakelijk zijn.
- Veuger, 2014: De specifieke karakteristiek van het maatschappelijk vastgoed heeft betrekking op a) een gebouwgerelateerde gemeenschappelijke sociale activiteit en b) het voorzien en faciliteren van die behoefte van belanghebbenden vanuit een erkend maatschappelijk belang.

- VNG, 2014: Een gebouw 1) waarin maatschappelijke diensten aan burgers worden verleend of door burgers zelf worden gecreëerd, 2) waarvan de exploitatie (gedeeltelijk) door publieke middelen mogelijk wordt gemaakt, 3) waarin vraag (burgers) en aanbod (instellingen) fysiek bij elkaar komen en 4) waar iedereen (voor wie het bedoeld is) toegang heeft.

Op basis van de verschillende definities komt de RICS tot de stelling dat maatschappelijk vastgoed in de context van een sociaal maatschappelijke functie bijzonder is op het gebied van beleid en financiering, maar qua vastgoed eigenlijk geen bijzonder vastgoed is.

Waar het gaat om sociaal maatschappelijke functies zijn er meerdere sectoren te onderscheiden zoals onderwijs, zorg, sport, cultuur, sociaal wonen en publieke overheidsdiensten. Centraal in dit onderzoek staan de functies onderwijs, zorg en sport.

## 4.2 Onderwijs en vastgoed

In het onderwijs zijn er de volgende maatschappelijke functies en instellingen te onderscheiden: Primair Onderwijs<sup>2</sup> (PO), Voortgezet Onderwijs (VO), Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO), Hoger Beroepsonderwijs (HBO) en Wetenschappelijk Onderwijs (WO). In de regel krijgt iedere instelling middelen van de overheid ter beschikking om te voorzien in huisvesting. Er zijn echter wel verschillen in de wijze waarop dat gebeurt tussen het zogenaamde funderend onderwijs (PO en VO) en het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs (MBO, HBO en WO).

### Middelbaar beroeps- en hoger onderwijs

Voor het middelbaar beroeps- en het hoger onderwijs is vastgoed een belangrijk bedrijfsmiddel. De onderwijsinstellingen zijn sinds de jaren '90 economisch eigenaar geworden van het vastgoed en zijn integraal verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting, welke wordt bekostigd uit de lumpsum vergoedingen van het Rijk. Deze vergoedingen kunnen per instelling verschillen afhankelijk van de opleiding die wordt aangeboden, het niveau van de opleiding, de studentenaantallen en het aantal diploma's dat wordt afgegeven. De instelling beslist zelf hoeveel van de lumpsum vergoeding wordt besteed aan huisvesting, personeel, ICT en dergelijke. Het vastgoed is niet alleen financieel gezien een belangrijke balans- en kostenpost, maar is tevens een strategisch belangrijk instrument om studenten aan te trekken en een juiste afstemming te doen van toekomstige vraag van studenten naar type opleiding en ruimtegebruik.

---

<sup>2</sup> PO omvat (speciaal) basisonderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs

Kenmerkend voor de ontwikkelingen in het middelbaar beroep- en hoger onderwijs is dat er veel schaalvergroting heeft plaatsgevonden, dat er veel samenwerking plaatsvindt tussen onderwijs en bedrijfsleven en dat er zichtbare vernieuwingen hebben plaatsgevonden op het gebied van campusontwikkelingen en zogenaamde 'science parks'. Veranderingen in het onderwijsvastgoed voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn sinds de jaren '90 in het algemeen goed verlopen op een paar incidenten na, zoals bij het ROC Leiden en Amarantis.

Samenwerkingen met vastgoedspecialisten uit de bouw en de financiering leveren doorgaans geen structurele problemen of atypische vraagstukken op.

Onderwijsinstellingen hebben naast vastgoed op de eigen balans, ook vastgoed gehuurd. Incidenteel hebben er ook sale-en-leaseback transacties plaatsgevonden. De belangrijkste voordelen hiervan voor een onderwijsinstelling kunnen zijn dat er middelen beschikbaar komen die voorheen vast zaten in het gebouw en kunnen worden aangewend voor onderwijs. Daarnaast kan het een strategische reden hebben om de flexibiliteit te hebben om het gebouw op termijn af te stoten als de vraag wijzigt. In de markt worden dergelijke transacties als positief beoordeeld vanwege het maatschappelijk karakter, het rendement-risicoprofiel, de locatie, de omvang en er sprake is van een langjarige overeenkomst met een solide partner. Vooral (institutionele) beleggers met een maatschappelijke inslag (geborgd via een duidelijke beleid op Maatschappelijk Verantwoord Beleggen met impact) worden als goede partners gezien.

Naast de Sale-en-Leaseback komen er bij het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs ook zogenaamde PPS contracten voor. Denk dan aan projecten als de Zorgacademie Parkstad Limburg (DBFMO) opgeleverd in 2012, het Technova College in Ede (DBME) opgeleverd in 2018 en de nieuwbouw Hogeschool Utrecht (DBM) op het Utrecht Science Park opgeleverd in 2018.

Een belangrijke vastgoed investeringsopgave is de verduurzaming. Er wordt gestreefd naar een CO2-neutrale portefeuille in 2050 waarbij er geïnvesteerd wordt op natuurlijke investerings- en renovatiemomenten. Een investeringsbedrag is hier niet bekend.

### Primair en Voortgezet Onderwijs

In het primair en voortgezet onderwijs (ook wel funderend onderwijs genoemd) geldt een andere situatie. Hier hebben de gemeenten de wettelijke verplichting om te voorzien in onderwijshuisvesting en onderwijsvastgoed. De middelen voor (vervangende) nieuwbouw zijn afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, die worden gestort in het Gemeentefonds en vervolgens kunnen worden gealloceerd naar de te bouwen school. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnen- en buitenonderhoud waarbij de bekostiging loopt via het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschappen (OC&W). Renovatie is nog niet geregeld en voor nu een gezamenlijke opgave. Een aankomende wetswijziging moet hier nog nadere duiding aan geven.

Schoolbesturen kunnen afspraken maken met de gemeente over doordecentralisatie, waarbij de gemeente (alle toegewezen) middelen overdraagt aan het schoolbestuur, waardoor het schoolbestuur zelf verantwoordelijk wordt voor het vastgoed (van nieuwbouw, uitbreiding, vernieuwbouw). Er zijn echter wel beperkende bepalingen. De gemeente behoudt haar wettelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting. Voor medegebruik of verhuur blijft toestemming nodig van de gemeente. Ook kan het schoolbestuur een schoolgebouw niet verkopen of er een hypotheek op vestigen.

De onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs zijn daardoor in de regel minder zelfstandig (tenzij er sprake is van volledige doordecentralisatie) dan in instellingen in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. De gemeente is voor het funderend onderwijs een zeer belangrijke stakeholder. Zowel voor de (strategische) vastgoedbesluiten als de financieringsmiddelen uit het gemeentefonds heeft de gemeente ambtelijke goedkeuring en goedkeuring van de Gemeenteraad nodig.

Op het gebied van samenwerking is er wel een trend zichtbaar dat onderwijsinstellingen meer samenwerken (eventueel via coöperaties) of samengaan in een specifieke gemeente, een regio of landelijk. Op deze wijze is een betere bedrijfsvoering mogelijk en wordt de onderwijsinstelling ook een belangrijkere partner voor aanbiedende partijen in de bouw- en vastgoedsector. Ten aanzien van de huisvestingslocaties verandert er in de regel weinig (Heijsters, 2020). Samenwerkingen met marktpartijen op het gebied van PPS komen wel voor maar zijn in de minderheid (zie ook de genoemde voorbeelden in hoofdstuk 3). Veelal wordt er met marktpartijen samengewerkt via traditioneel opdrachtgeverschap met in achtneming van de aanbestedingsregelgeving.

Een belangrijke ontwikkeling in het vastgoed van scholen voor het funderend onderwijs is dat er steeds minder sprake is van zelfstandige schoolgebouwen. Onderwijsorganisaties maken steeds vaker onderdeel uit van multifunctionele accommodaties (Kindcentra, Brede Scholen of multifunctionele accommodaties). Aan het einde van dit hoofdstuk staat deze ontwikkeling beschreven.

Ten aanzien van het onderwijsvastgoed in het funderend onderwijs liggen er belangrijke uitdagingen en investeringsopgaven. Het IBO (2021) omschrijft in het rapport “Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijsstelsel” dat:

*De kwaliteit van de schoolgebouwen blijft achter bij maatschappelijke verwachtingen en voldoet op plekken niet aan wettelijke eisen. De kwaliteit van de huidige gebouwenvoorraad is onvoldoende. De gebouwenvoorraad is verouderd: gebaseerd op het bouwtempo sinds 1997 is de gemiddelde levensduur van een schoolgebouw volgens de Algemene Rekenkamer 69 jaar en het gemiddelde schoolgebouw ouder dan 40 jaar.*

*Tegelijkertijd is het aantal vierkante meter nieuwbouw en renovatie de afgelopen jaren afgenomen. Een deel van de schoolgebouwen voldoet niet aan de wettelijke eisen ten aanzien van ventilatie, terwijl een slecht binnenklimaat de leerprestaties en gezondheid van leerlingen en (onderwijs)personeel negatief beïnvloedt. Binnenklimaat is echter breder dan ventilatie en gaat bijvoorbeeld ook over CO2-concentraties, temperatuur, fijnstof, geluid en (dag)licht. Er is helaas weinig gestructureerde data over de staat van deze brede aspecten van het binnenklimaat in Nederlandse schoolgebouwen.*

#### Investeringsopgave onderwijsvastgoed

De investeringsopgave voor verduurzaming van het vastgoed in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs wordt door de sector geschat op € 8,2 miljard.

Kenmerken	MBO	HBO	WO
<b>Totaal aantal organisaties</b>	62 instellingen	36 instellingen	14 instellingen
<b>Totaal aantal gebouwen</b>	478 gebouwen	220 gebouwen	xx gebouwen
<b>Totaal aantal m2 BVO</b>	3,2 miljoen m2	2,4 miljoen m2	4,4 miljoen m2
<b>Totale CO2 uitstoot</b>	93.000 kton	79.000 kton	180.000 kton
<b>Investeringsopgave tot 2050</b>	2,9 miljard	2,6 miljard	2,7 miljard

Bron: Sectorale Routekaart

De investeringsopgave voor de verduurzaming van het vastgoed voor het funderend onderwijs wordt door de sector geschat op € 9,6 miljard. Voor de sector kunnen deze investeringen niet los gezien worden van de totale investeringsbehoefte tot 2050. In onderzoek van HEVO (2021) wordt deze geraamd op € 42 miljard. Deze investeringen zijn nodig voor het up-to-date brengen van de totale voorraad inclusief de verduurzaming. Ongeveer 50% van dit investeringsbedrag kan worden geïnvesteerd op basis van reguliere Rijksbesteding.

Kenmerken	Primair onderwijs (PO)	Voortgezet onderwijs (VO)
<b>Totaal aantal organisaties</b>	977 besturen	330 besturen
<b>Totaal aantal gebouwen</b>	7.900 gebouwen	1.420 gebouwen
<b>Totaal aantal m2 BVO</b>	11,67 miljoen m2	9,59 miljoen m2
<b>Totale CO2 uitstoot</b>	350.000 kton	285.000 kton
<b>Investeringsopgave tot 2050</b>	9,6 miljard voor verduurzamingsopgave (excl. 21 miljard reguliere investeringen en 11,4 miljard kwaliteitsverbetering tot 2050)	

Bron: Sectorale Routekaart PO/ VO

Over de wijze waarop deze investeringsopgave verder ingevuld moet worden, is nog geen duidelijkheid. Gezien de complexe financieringsstructuur, de trend naar meer multifunctionele accommodaties en meer samenwerking tussen opgaven en betrokken partijen zijn er meerdere opties denkbaar. Hoofdstuk 6 gaat hier op in.

### 4.3 Zorg en vastgoed

In de zorg zijn er verschillende segmenten te onderscheiden. Het belangrijkste onderscheid ligt tussen 'cure' en 'care'. Het cure-segment is gericht op (kort durende) genezing. Het care-segment is gericht op langdurige verzorging en o.a. bedoeld om in te wonen.

#### Cure-segment

Het cure-segment is gericht op (kort durende) genezing zonder verblijf of hooguit kort verblijf. Dit segment bestaat uit:

- Eerstelijnszorg is eenvoudige zorg dicht bij huis zoals bijvoorbeeld huisartsen, apotheken, fysiotherapeuten en tandartsen. Vaak vestigen deze zorgverleners zich in gezondheidscentra. Deze centra functioneren soms ook voor de meer kleine medische behandelingen of onderzoeken. Dergelijke centra worden ook wel anderhalvelijnszorg genoemd.
- Tweedelijnszorg is medische zorg die wordt verleend door ziekenhuizen, klinieken en zelfstandige behandelcentra (ZBC's).
- Derdelijnszorg is specialistische zorg die in de academische en topklinische ziekenhuizen, gespecialiseerd in één of meer specifieke zorggebieden.

Op het gebied van publiek private samenwerkingen worden er PPS-contracten gebruikt. Een bijzondere vorm van PPS is wel de samenwerking en financiering van het Ommelander Ziekenhuis met en door Siemens. Het ziekenhuis is een zogenaamd Managed Equipment Service (MES) partnerschap aangegaan met Siemens. Dit partnerschap voorziet in installatie, management, onderhoud en vakkundige verwijdering van hoogwaardige medische apparatuur. Daarnaast heeft Siemens Bank A.G. ook bijgedragen aan de nieuwbouw.

### Care-segment

Het care-segment is vooral gericht op de woonfunctie, waar lichte of zware zorg wordt geleverd. Bij het wonen met lichte zorg gaat het vooral om levensloopbestendige woningen. Voor deze type zorg wordt er door overheid geen vergoeding aan de zorginstelling beschikbaar gesteld vanwege het principe van 'scheiding wonen en zorg' of 'extramuralisering' bij lichte zorgprofielen.

Bij het segment intramurale zorg die 24 uur per dag beschikbaar is voor gehandicapten, kwetsbare jongeren en psychiatrische patiënten is het vastgoed wel onderdeel van de zorg. De zorginstellingen in dit segment zijn geheel risicodragend verantwoordelijk voor het vastgoed en krijgen hiervoor een vaste vergoeding, de zogenaamde normatieve huisvestingscomponent alsmede een vergoeding voor planmatig onderhoud en energielasten.

Kenmerkend voor de care-instellingen (m.n. ouderenzorg ook wel Verpleeg en Verzorging V&V genoemd) is dat zij het vastgoed vaak huren van woningcorporaties en/of beleggers. Bij deze huurpanden spelen de volgende uitdagingen: Bekostiging van het onrendabele deel wat wordt doorgerekend in de huur of in investeringen die de instelling zelf moet doen; Indien de instelling zelf verantwoordelijk is voor onderhoud en verduurzaming kan financiering een knelpunt zijn, omdat de instelling als huurder geen onderpand heeft.

### Investeringsopgave zorgvastgoed

De investeringsopgave in het zorgvastgoed wordt geschat op € 11 miljard en concentreert zich met name op het gebied van renovaties en verduurzaming van de bestaande voorraad. Rebel Group publiceerde onderstaande opgave van de energietransitie (Bongers et al., 2020).

Kenmerken	Cure	Care
<b>Totaal aantal organisaties</b>	74	477
<b>Totaal aantal m2 BVO</b>	8,7 miljoen m2	19,3 miljoen m2
<b>Totale CO2 uitstoot</b>	1.000.000 kton	1.100.000 kton
<b>Investeringsopgave tot 2050</b>	5 miljard	6 miljard

Bron: Sectorale Routekaart Zorg

In deze berekening is al rekening gehouden met mogelijke subsidieregelingen en gebruikmaking van garanties en borgstellingen (o.a. Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector). Voor de Cure sector is de bekostigingsopgave (meerkosten van investeringen in verduurzamingsmaatregelen over de gehele bouwvoorraad) net als voor het onderwijs fors. De solvabiliteit, financieringspositie en de marges zijn onvoldoende om deze opgave zelf te bekostigen. De cure sector heeft een flinke technologische uitdaging om klimaatdoelstellingen te halen, mede omdat een deel beschikt over een eigen energiecentrale, energieleverancier is, of niet is aangesloten op het energienet.

Voor de Care sector geldt eveneens dat er onvoldoende financiële positie is en de marges klein om de verduurzamingsopgave zelf te bekostigen. Financiering van rendabele business cases is voor een deel van de sector moeilijk omdat ze financieel kwetsbaar zijn. Voor een deel van deze instellingen is verduurzaming echter op dit moment niet aan de orde omdat ook financiering voor renovatie en nieuwbouw (de natuurlijke momenten) niet mogelijk is.

Een belangrijk punt voor beide segmenten is kennis en aandacht: vastgoed en verduurzaming zijn geen kernactiviteit voor zorginstellingen. Hierdoor wordt verduurzaming soms onvoldoende meegenomen, of worden er niet altijd de meest kosteneffectieve keuzes gemaakt.

Ook in de zorg is een trend waarneembaar naar meer samenwerking tussen partijen. Dit vertaalt zich ook in een beweging gaande naar meer multifunctionele accommodaties (zoals de eerstelijns- en anderhalvelijnscentra, maar ook woonzorg en wijkvoorzieningen) en zelfs specifieke gebiedsontwikkelingen zoals zorgcampussen zoals het Leiden Bio Science Park, Utrecht Science Park en Medical Business Park Amsterdam.

#### 4.4 Sport en vastgoed

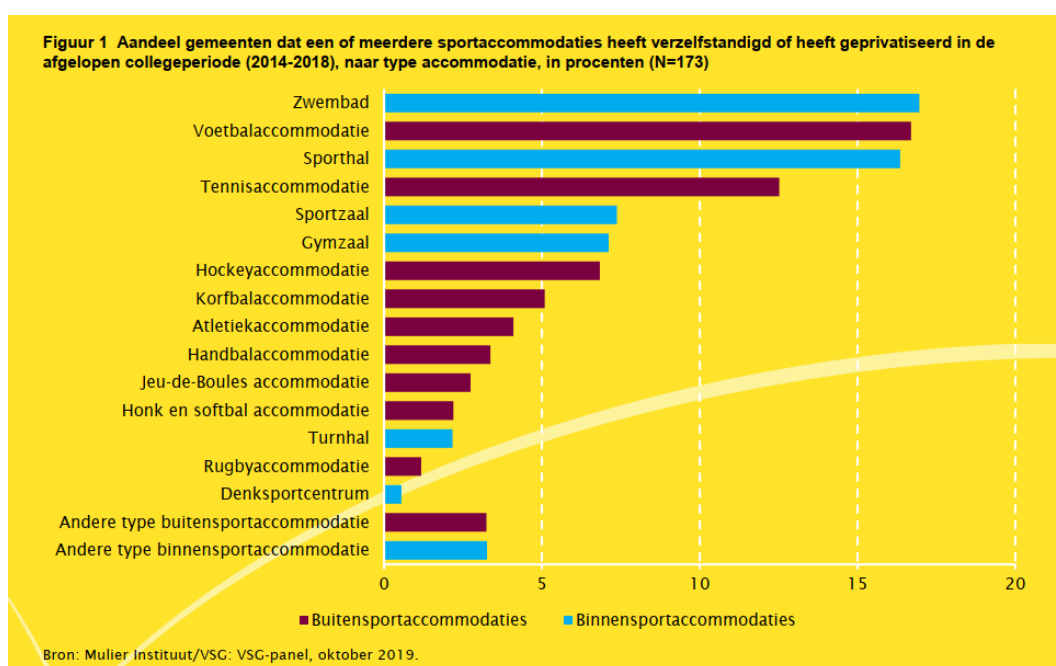
Op het gebied van sport is er naar functie en vastgoed een breed spectrum van accommodaties voor buitensporten (met vastgoedvoorzieningen) en binnensportlocaties al dan niet geclusterd. Sportaccommodaties zijn niet alleen maar zogenaamde 'doe sportaccommodaties', maar er zijn ook bijzondere accommodaties zoals 'kijk sportaccommodaties' zoals betaalde voetbalstadions, IJssstadion Thialf, Pieter van den Hoogenband zwembad. Daarnaast zijn er ook bijzondere en tijdelijke accommodaties voor events zoals marathons, zeilwedstrijden, schaatswedstrijden op natuurijs. De ontwikkeling van semi permanente sporthallen (opblaasbaar en/of demontabele sporthal) vormen een grote uitdaging rondom het energiegebruik. In het databestand SportAanbod (DSA) van het Mullier Instituut is een landelijk databestand opgenomen met ongeveer 22.000 sportaccommodaties in Nederland. Het aantal gebouwen wordt geschat op 10.000.



Sportaccommodaties worden in de regel gebouwd, onderhouden en beheerd door verenigingen, stichtingen, ondernemers en gemeenten. De rijksoverheid speelt geen directe rol in het sportaccommodatiebeleid. De rijksoverheid speelt indirect wel een rol in het sportaccommodatiebeleid via allerlei vormen van stimuleringsregelingen en wet- en regelgeving.

In de recente praktijk blijkt dat veel buitensportaccommodaties zijn geprivatiseerd (denk aan tennis, golf, hockey, roei en zeilsport). De gemeente heeft de exploitatie risicodragend overgedragen en zelf geen zeggenschap meer over de accommodatie.

Binnensportaccommodaties daarentegen blijken vooral extern te worden verzelfstandigd waarbij de gemeente wel risicodragend blijft.



Op het gebied van Publiek Private Samenwerking worden er vooral voor de grotere accommodaties zoals zwembaden PPS-contracten gebruikt (zie hoofdstuk 3). Ook in de sport wordt er waar mogelijk gebruik gemaakt van multifunctioneel gebruik en kunnen onderdeel zijn van een multifunctionele accommodatie.

### Investeringsopgave sportvastgoed

Het beeld van de investeringsopgave van het sportvastgoed is gefragmenteerd. Voor de gebouwen wordt deze voor verduurzamingsmaatregelen op natuurlijke momenten door de sector geschat op € 3,5 miljard (prijspeil 2018 - Sectorale Routekaart Sport).

Kenmerken	Binnen- en buitensport accommodaties
<b>Totaal aantal organisaties</b>	22.000 sportorganisaties
<b>Totaal aantal gebouwen</b>	ca. 10.000 gebouwen
<b>Totaal aantal m2 BVO</b>	7 miljoen m2
<b>Totale CO2 uitstoot (2018)</b>	1.372 kton
<b>Investeringsopgave tot 2050</b>	Huidige uitgaven van gemeenten ca. 710 miljoen (jaarlijks) 3,5 miljard voor verduurzamingsopgave (tot 2050)

Bron: Sectorale Routekaart Sport

Over de reguliere investeringsopgave voor nieuwbouw en renovatie van sport voorzieningen in beheer van gemeenten is geen exact beeld. In Amsterdam wordt in het Strategisch Huisvestingsplan Sport 2020-2023 een investeringsopgave gemeld van € 276 miljoen inclusief BTW. Hiervan gaat 2/3<sup>e</sup> deel naar renovatie en vervanging (3 grote projecten zijn al € 125 miljoen).

In Nederland is beperkt zicht op de exploitatie en het beheer van sportaccommodaties (Hoekman et al, 2019). Het grootste deel van de gemeenten hebben nog steeds de sportaccommodaties in gemeentelijke dienst. Dit blijkt ook uit de begrotingen van gemeenten waar de sportaccommodaties een belangrijk onderdeel vormen. Voor deze sportaccommodaties zijn meerjareninvesterings- en meerjarenonderhoudsplannen (MJOP) opgesteld. De belangrijkste terugkerende thema's in deze plannen zijn kostenbesparingen, duurzaamheid en privatisering/verzelfstandiging. Duurzaamheid wordt daarbij nog weinig geconcretiseerd.

Bij de totale investeringsopgave hoort ook een beoordeling van de bekostiging, subsidies, financiële mogelijkheden voor garantie en borgstellingen (onder andere via Waarborgfonds voor de Sport) en alternatieve inkomsten van crowdfunding tot loterijen.

## 4.5 Multifunctionele accommodaties

Een multifunctionele accommodatie (MFA) is een gebouw of een gebied waar meerdere maatschappelijke functies hun voorzieningen, producten en/of diensten aanbieden. Dit aanbod kan afzonderlijk of in samenwerking worden gedaan. Welke functies worden aangeboden kan zeer uiteenlopend zijn.

Veel MFA's zijn themagericht en hebben een zwaartepunt op het onderwijs, de sport of de zorg. Voorbeelden gericht op het onderwijs zijn de zogenaamde Kindcentra of Brede Scholen welke bestaan uit één of meerdere basisscholen en een locatie voor kinderopvang (dagopvang en/of buitenschoolse opvang). Ook sportfuncties maken veelal onderdeel uit van multifunctionele (sport)accommodaties. Denk aan sporthallen met ruimten voor verschillende sporten voor binnen en/of buitensport, zwembaden met aanvullende sportruimten en faciliteiten (soms met een verschillende eigenaar). In de zorg kan het gaan om multifunctionele gezondheidscentra of woonzorg gedreven MFA's. In feite bestaan er naast de reeds genoemde functies ook aanvullende functies zoals cultuur, bibliotheek, welzijnsorganisaties en zelfs wonen en commerciële voorzieningen.

In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs delen opleidingen en aanverwante bedrijven soms één accommodatie. Zo heeft het Summa College in Eindhoven zich ook gevestigd in Brainport Industries Campus (BIC) te Eindhoven. Op nog grotere schaal zijn er de zogenaamde multifunctionele gebieden zoals Science Parks waar verschillende soorten onderwijs, bedrijfsleven en aanvullende functies samen komen. Het Leiden Bio Science Park is daar een goed voorbeeld van. De functies zorg, onderwijs, bedrijfsleven, wonen en cultuur komen en functioneren er samen.

Een MFA is niet zomaar een verzameling van functies. Romme & Schepens (2014) geven aan dat er meerdere thema's van invloed zijn op een MFA, te weten: locatie, proces, situatie, samenstelling functies en organisaties, wet- en regelgeving, gebouw, inhoudelijk concept, beheer (programmabeheer, technisch beheer en facilitair beheer), exploitatie, mensen en eigendom (bijvoorbeeld gemeente, school, woningcorporatie, belegger of vereniging van eigenaren). Om een MFA tot een succes te maken, zijn er dus veel thema's die in onderlinge samenhang goed georganiseerd moeten worden.

MFA's kennen veel voordelen, maar kennen ook nadelen. Romme & Schepen (2014) onderscheiden de volgende voor- en nadelen.

Voordelen multifunctionele accommodaties:

- Het concentreren van voorzieningen bevordert de sociale integratie;
- Een brede school kan een substantiële meerwaarde bieden voor kind en ouders;
- Minder reistijd wanneer meerdere organisaties moeten worden bezocht;
- Efficiënt gebruik van grond en gebouwen en ruimtes wat leidt tot kostenbesparing;
- Mogelijkheid tot het realiseren van ruimtes die individueel niet gerealiseerd zouden kunnen worden;
- Inhoudelijke afstemming tussen organisaties;
- Koppeling van verschillende sectoren mogelijk;
- Combinaties van private en publieke organisaties mogelijk;
- Mogelijkheid tot lagere bouwkosten dan wanneer apart wordt gebouwd;
- Mogelijkheid tot lagere beheerskosten door gezamenlijk inkopen.

Nadelen multifunctionele accommodaties:

- Tegenstrijdige wet- en regelgeving en verschillende financieringsstromen waar geen (schijn van) vermenging tussen mag bestaan.
- Schaalvergroting, waardoor het wellicht moeilijker is om te profileren in de accommodatie, drukte in de accommodatie, etc.;
- Meer overleg noodzakelijk;
- Complexer, verschillende gebruikers stellen andere eisen aan ruimtes;
- Langere en complexere ontwikkelingsfase door meerdere organisaties, die verschillende besluitvormingsprocessen en belangen hebben;
- Gemeenschappelijke ruimtes hebben geen eigenaar, hiervoor moet een huurconstructie of een gebruiksregeling voor worden gemaakt;
- Beperkte flexibiliteit, de organisaties kunnen niet onderling zomaar openingstijden veranderen;
- Functiescheiding: de functies uit de wijk trekken mogelijk naar de multifunctionele accommodatie waardoor het aantal voorzieningen centraliseert. Dit kan voordelen hebben voor mensen die dichtbij de accommodatie wonen maar kan een nadeel zijn voor degene voor wie dit niet geldt.

Anno 2022 lijken bovenstaande voor- en nadelen niets aan actualiteit te hebben verloren. De ontwikkeling van kindcentra, de toenemende vergrijzing, groeiende aandacht voor sport- en bewegen en de toegenomen druk op de beperkte ruimte hebben het belang van slim combineren van functies alleen maar benadrukt.

### Investeringsopgave MFA's

Welke investeringsopgaven er op het gebied van MFA's zijn, is niet zonder meer zichtbaar. Deels zijn deze verwerkt in de sectorale routekaarten voor verduurzaming Sport en Onderwijs (PO/VO), Welzijn, Zorg (Cure en Care) en in de sectorale routekaart gemeentelijk maatschappelijk vastgoed waar 15.266 gebouwen zijn opgenomen als maatschappelijk vastgoed met andere functies.

Voor de aanpak van de verduurzaming van MFA's heeft RVO Nederland een aparte leidraad gemaakt: "Verduurzaming van een Multifunctionele accommodatie (MFA)" (RVO, 2021). De reden hiervoor was dat de verduurzaming van deze accommodaties complex is en op dit moment nog te langzaam van de grond komt vanwege de verschillende soorten gebruik en de verschillende eigendomssituaties. De verduurzaming van een MFA vergt vooral maatwerk, waarbij zowel de organisatorische analyse van de huidige en toekomstige situatie van belang is alsmede de financiële, juridische en technische analyses.

Kindcentra kunnen op een aantal manieren georganiseerd en gefinancierd worden. Daar waar de kinderopvangorganisatie zelf moet investeren in de ruimten voor kinderopvang is er in feite sprake van een kleinschalige PPS. De kinderopvang is immers een vraaggestuurde (markt) sector en valt formeel niet onder het maatschappelijk vastgoed. Met deze organisatievariant is reeds veel ervaring opgedaan. Het voordeel is dat als dit goed wordt georganiseerd er meer budget beschikbaar komt om kwalitatieve en duurzame huisvesting te realiseren. Aandachtspunt is daarbij wel dat kinderopvangorganisaties geen vastgoedinvesteerdere zijn. Wil men dit op grote schaal gaan organiseren dan zal er een extern fonds moeten zijn om deze investeringen te gaan doen. Het fonds kan revolverend opgezet worden, de dekking komt voort uit de huurbetalingen.

## 5. Vijf voorbeelden van Publiek-Private Samenwerking

Waar in hoofdstuk drie voorbeelden staan beschreven van individuele vormen van PPS staan in dit hoofdstuk opgedane ervaringen bij programmatische vormen van PPS centraal. Onderzocht zijn vijf (inter)nationale voorbeelden van Publiek-Private Samenwerking in het maatschappelijk vastgoed.

### 5.1 Investeringsprogramma's voor scholen in het Verenigd Koninkrijk

In 1992 werd het **Private Finance Initiative (PFI)** programma gestart voor de financiering van infrastructuurprojecten, waaronder ook sociale infrastructuur ofwel maatschappelijk vastgoed zoals scholen. Het programma was bedoeld om de grote noodzakelijke investeringsopgaven aan te pakken in een Publiek-Private Samenwerking met als doel om meer projecten uit te voeren, de tijdige voltooiing van projecten te verbeteren en ook om een deel van de risico's die gepaard gaan met het bouwen en onderhouden van deze projecten over te hevelen van de publieke sector naar de private sector. Tevens is er voor de overheid een lager kapitaalsbeslag en een betere benutting van de kennis van de marktpartijen.

Het programma verloopt in het begin moeizaam en er is onvoldoende duidelijkheid over welke kwaliteit nagestreefd moet worden. In 1999 is een nieuwe onafhankelijke organisatie opgericht met de naam Commission for Architecture & the Built Environment (CABE), die voor een beter geformuleerde ontwerpqualiteit moest gaan zorgen voor zowel scholen als andere sociale infrastructuur.

In het jaar 2002 waren er 500 scholen in het basis en voortgezet onderwijs onderdeel van het programma, waarvan slechts 25 nieuwbouwscholen waren opgeleverd. Vanwege de trage voortgang werd er in 2003 een start gemaakt met een specifiek scholeninvesteringsprogramma **Building Schools for the future (BSF)**. De implementatie van het programma werd gedaan onder leiding van het Ministerie van Onderwijs (destijds genaamd Department for Children, Schools and Families, afgekort DCSF). Doel van het programma was om per jaar 250 verouderde school accommodaties te transformeren in Engeland en Wales tot 2020. Vijftig procent van de accommodaties moest worden herbouwd, een derde verbouwd en de overige accommodaties gerenoveerd. In aanvulling op bouwkundige aanpassingen was het doel om de scholen te moderniseren en te voorzien van moderne ICT voorzieningen. De begroting voor het programma was £55 miljard over een tijdsperiode van 15 jaar. Het BSF-programma was uniek omdat het in feite een hybride programma was dat deels publiek en deels privaat zou worden gefinancierd.

Nieuwbouwprojecten zouden worden gefinancierd via het PFI programma en de overige projecten vanuit het Ministerie van Onderwijs. Op lokaal niveau werden nieuw op te richten lange termijn joint ventures tussen publieke en private partijen (zogenaamde Local Education Partnerships, afgekort LEPs) opgericht die moesten zorgen voor kortere looptijden en kostenbesparingen. Toezicht en coördinatie vond plaats op centraal niveau via het Partnerships for Schools (PfS).

Na vijf jaar waren er in 2008 slechts 42 scholen van de geplande scholen opgeleverd. Dit als gevolg van een te complex proces, veel onnodige bureaucratie, complexe financieringsaanvragen, veel vertragingen en mislukte projecten. Bovendien waren er veel budgetoverschrijdingen. Op basis van de opgedane ervaringen en nieuwe verwachtingen zou het programma minimaal drie jaar langer duren en £10 miljard meer budget nodig hebben.

In 2010 werd het programma gestopt en de 715 scholen die al wel waren aangemeld maar nog niet in uitvoering waren genomen, werden afgezegd. Het programma was niet efficiënt genoeg. Bovendien bleek het programma niet de scholen met de slechtste kwaliteit te prioriteren en zorgde het niet voor de bouw van scholen met een lagere bouwprijs.

In 2014 is het BSF vervangen door een nieuw programma: **Priority Schools Building Programme (PSBP)**. Dit nieuwe programma introduceerde een gestandaardiseerde aanpak voor de aanpak van scholen. Hierbij werden standaardisaties ingevoerd op het gebied van ontwerp (voortzetting van het werk van CABE, nadat deze in 2011 werd opgeheven) en bouwmethoden. Deze standaardisaties worden gecoördineerd door het Ministerie, maar regionaal uitgevoerd door adviesbureaus en gepubliceerd op de website van het Ministerie van Onderwijs ([School design standards | Department of Education \(education-ni.gov.uk\)](https://www.school-design-standards.gov.uk/)).

In deel 1 van het PSBP zijn er 260 scholen herbouwd en/of gerenoveerd. In tegenstelling tot de eerdere programma-activiteiten was dit programma succesvol te noemen. Het was zelfs twee jaar eerder klaar dan officieel was aangekondigd.

In deel 2 van het PSBP is gekozen om meer lokale impact te realiseren. Gekozen is voor de aanpak van 227 individuele schoolgebouwen waarvan in 2021 de laatste projecten zijn opgeleverd. Van het PSBP is er helaas nog geen evaluatie beschikbaar. Daarmee is nog niet precies duidelijk wat de standaardisaties op het gebied van ontwerp en bouw daadwerkelijk hebben opgeleverd. Dit komt mede als gevolg van de vele tussentijdse wijzigingen in de bouwprogramma's als gevolg van nieuwe bouwvereisten ten aanzien van de verduurzamingsopgave.

Het programma PSBP is opgevolgd door het **School Rebuilding Programme (SRP)**, een 10 jarig programma om verouderde scholen te renoveren naar moderne gebouwen. In 2021 zijn de eerste 100 projecten geselecteerd en in 2022 zijn reeds 300 projecten geselecteerd. In dit programma wordt niet meer gewerkt met externe financiering vanwege de lage rente.

#### Algemene bevindingen opeenvolgende scholen programma's

Wat zijn nu de bevindingen van de inmiddels dertig jaar durende programma's? Uit evaluaties komt niet een eenduidig beeld naar voren. De elkaar opvolgende programma's zijn aangepast op basis van de ervaringen en de gewijzigde marktomstandigheden. Er is sprake van een consistent beleid met aanpassingen waar nodig. Alle betrokken partijen zijn het erover eens dat de doorgevoerde standaardisering positief werken en duidelijkheid geven. Voor kleinschalige projecten is men het er over eens dat de programma's niet goed werken.

Het operationeel krijgen van een programmatische organisatie wordt gezien als een complexe en lastige opgave. Dit kost tijd en afstemming. De organisatie moet namelijk zorgen voor een stroomlijning van zowel het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud met alle stakeholders. De organisatie is daarmee zowel een technische, financiële en politieke opgave. Om dit goed te kunnen organiseren is voldoende bemensing nodig met de juiste kennis voor elk onderdeel. Voor een goede samenwerking is ook een samenwerkingscultuur nodig. Dit vergt tijd en is ook niet overal even goed van de grond gekomen.

Er is veel kritiek geweest in de opstartfase van de programma's. Met name het rigide karakter wordt als negatief ervaren. Scholen hebben vaak het gevoel dat ze de autonomie verliezen, juist in een periode waarin meer maatwerk nodig is (Granoulhac, 2021). Tijdens de interviews is ook naar voren gekomen dat er na afloop van de concessiecontracten er goed onderhouden scholen worden terug geleverd aan de overheid, maar dat het onderwijs zelf geld tekort komt voor de uitvoering van goed onderwijs.

Flexibiliteit in de programma's op het gebied van de besteding van gelden wordt als een gemis ervaren. Omdat de gebouw gerelateerde kosten in principe vast staan kunnen de inkomsten onder druk komen te staan wanneer er sprake is van bezuinigingen op onderwijsgelden of dalende leerlingaantallen. Voor sommige scholen is hierdoor een slechtere financiële situatie ontstaan.



De private financiers hebben in de regel goede rendementen behaald. Aanpassingen in de financieringsarrangementen hebben plaatsgevonden om te zorgen dat vooral lange termijn beleggers worden aangetrokken. Er bestaat ook de mogelijkheid om rendementsplafonds in te stellen. Rendementsplafonds kunnen volgens beleggers werkbaar zijn, maar bovenal moeten de risico's beheersbaar kunnen zijn. Beleggers geven aan dat als er teveel risico voor een periode van 25 of 30 jaar moet worden aangegaan, dat dit ook weer leidt tot een risico-opslag. Beleggers pleiten veel meer voor tussentijdse afstemming om te hoog risico en te hoog rendement te balanceren.

In het laatste investeringsprogramma is de private financiering geschrapt vanwege de lage rentestand en worden de scholen momenteel geheel met publiek kapitaal gefinancierd. Private beleggers zien dat als een gemis omdat steeds meer beleggers duurzaam willen beleggen en naast financieel rendement ook sociale- en ecologische impact willen maken. Hiervoor hebben institutionele beleggers een groeiend kapitaal beschikbaar.

De investeringsbehoefte in het Verenigd Koninkrijk is ondanks de verschillende scholenprogramma's nog steeds enorm groot (Helm, 2022). Veel scholen zijn nog steeds van een slechte kwaliteit en zelfs onveilig als gevolg van asbest. Om de scholen op een goed kwalitatief niveau te krijgen worden er momenteel gesproken over een extra investeringsbedrag van £13 miljard.

Over de technische prestaties van de gerealiseerde scholen in de programma's is er een wisselend beeld. Bijvoorbeeld op het gebied van de energieprestaties en luchtkwaliteit blijkt dat de criteria niet altijd worden gehaald zoals in het bestek en het ontwerp zijn voorgeschreven. Kenmerkend is een evaluatie (Burman, 2018) van vijf middelbare schoolgebouwen op het gebied van energieprestaties en luchtkwaliteit. De scholen haalden de ontwerpqualität niet en deze scholen scoorden lager dan de mediaan van middelbare schoolgebouwen in het Verenigd Koninkrijk. De belangrijkste les die hieruit werd getrokken was dat een gebouw niet tot zijn beoogde potentieel komt als ontwerpers en bouwers niet goed samenwerken om de gebouwbeheerssystemen goed in te regelen en tevens om gebruikers goed op te leiden met deze systemen om te kunnen gaan.

### Leerpunten

In het Verenigd Koninkrijk wordt maatschappelijk vastgoed gezien als sociale infrastructuur en valt dit onder hetzelfde regime van planning en investeringsaanpak. Er wordt gewerkt met langjarige investeringsprogramma's. **In Nederland wordt transport infrastructuur wel programmatisch aangepakt, maar maatschappelijk vastgoed of sociale infrastructuur (vooralsnog) niet.** Nederland kent wel enkele pilotprojecten voor onderwijs, zoals bijvoorbeeld het innovatieprogramma 'Aardgasvrije en Frisse Scholen uit 2018' maar deze hebben geen vervolg gekregen via een opschalingsprogramma.

De Britse praktijk laat zien dat er tijd nodig is om een goede organisatie op te bouwen, waarbij aandacht moet zijn voor de samenwerking en de cultuur. Zelfs op het meest operationele niveau moet het kloppen, want als gebruikers niet snappen hoe een verwarming of luchtbehandeling werkt, dan is er nog steeds geen duurzaam en gezond gebouw.

Standaardisering van contracten, ontwerp en bouwmethoden wordt als positief ervaren voor de grote investeringsopgaven.

Aandachtspunten voor een goed functionerend investeringsprogramma is een goede prioritering en voldoende flexibiliteit. Alle betrokken partijen zien het nut van duidelijke kaders in een programma, maar er zouden beter geformuleerde bandbreedtes moeten zijn en/of evaluatiemomenten. Dit zorgt voor een betere betrokkenheid van alle partijen en minder negatieve effecten. Een goed functionerende school is niet alleen een goed functionerend gebouw, maar ook goed onderwijs. Huisvesting staat ten dienste van goed onderwijs. Marktpartijen zien ook deze relatie en zien hierin ook verbetermogelijkheden in de PPS contracten.

## 5.2 Investeringsprogramma's voor scholen in Vlaanderen, België

De Vlaamse overheid startte in 2005 met het programma **Scholen van Morgen (SvM)**. Een Publiek-Private Samenwerking, die is vormgegeven via de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen NV. De deelnemende publieke partijen zijn de Vlaamse overheid en AGION (Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs). De private partijen zijn BNP Paribas Fortis en AG Real Estate. Het doel is om de sterk verouderde huisvesting van scholen aan te pakken en te komen tot een hedendaagse, flexibele en aangepaste schoolinfrastructuur. Tevens is het doel om met een beperkt aantal overheidsmiddelen zoveel mogelijk projecten te realiseren, die voldoen aan de eisen van duurzaamheid en energie, en aan duidelijke architectonische uitgangspunten. Het programma is effectief geworden in 2010 met de oprichting van de DBFM vennootschap Scholen van Morgen en is primair gericht op scholen voor kleuteronderwijs, basisonderwijs, secundair onderwijs, buitengewoon onderwijs en volwassenenonderwijs. Er wordt in het programma gestreefd naar vernieuwing en maatschappelijke meerwaarde. Het wordt daarbij sterk aangemoedigd om te komen tot multifunctionele schoolgebouwen. In het "Instrument voor duurzame scholenbouw" wordt de relatie met de samenleving en economie apart benoemd en in de DBFM kennen deze aspecten ook een aparte waarderingsscore.

Het programma bestaat uit 182 projecten bestaande uit 250 gebouwen met een totaaloppervlakte van 710.000 m<sup>2</sup> en een investeringsomvang van € 1,4 miljard exclusief BTW (€ 1,5 miljard inclusief BTW), die volgens een DBFM aanpak worden ontwikkeld, gebouwd, gefinancierd en onderhouden voor een periode van dertig jaar.

Uit de evaluatie van SvM blijkt dat bij 77% van de projecten gemeenschappelijk gebruik is voorzien, waarbij een derde hiervan sprake is van structureel gemeenschappelijk gebruik. Het gemeenschappelijk gebruik heeft consequenties voor het ontwerp en de gebruiks- en verbruikskosten. De verwachtingen ten aanzien van gebruik, kosten en opbrengsten zijn opgenomen in de DBFM specificaties. Toch heeft het gemeenschappelijk gebruik geen hogere bouwkosten tot gevolg gehad. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is, dat wijzigingen in (de aannames van) het gemeenschappelijk gebruik wel leiden tot heronderhandelingen over de vergoedingen.

Renovatieprojecten en kleinschalige projecten zijn in mindere mate geschikt voor de DBFM aanpak (van Cappellen en Schippers, 2016). De renovatieprojecten zijn niet goed af te kaderen en dat levert een probleem op de afspraken bij de DBFM omdat er gewerkt wordt met forfaitaire prijzen. Hierdoor wordt het voor de aannemer lastig om vooraf bij aanbesteding in te schatten hoeveel de kostprijs zal zijn.

In het programma zijn maar een beperkt aantal renovatieprojecten opgenomen (ongeveer 6% van de gebouwoppervlakte). Het DBFM programma is met name geschikt voor grote nieuwbouwscholen.

Scholen en koepels: 90% is op zijn minst tevreden en 48% is zeer tot uiterst tevreden. Met name over de bouwsnelheid was men het meest tevreden alsmede de ontzorging en ondersteuning door professionele partners en het gewaarborgd onderhoud voor een termijn van 30 jaar.

PPS Partners: de partners zijn unaniem positief over de resultaten van de DBFM. Vooraf waren zij kritisch maar de beoogde doelstellingen zijn gehaald.

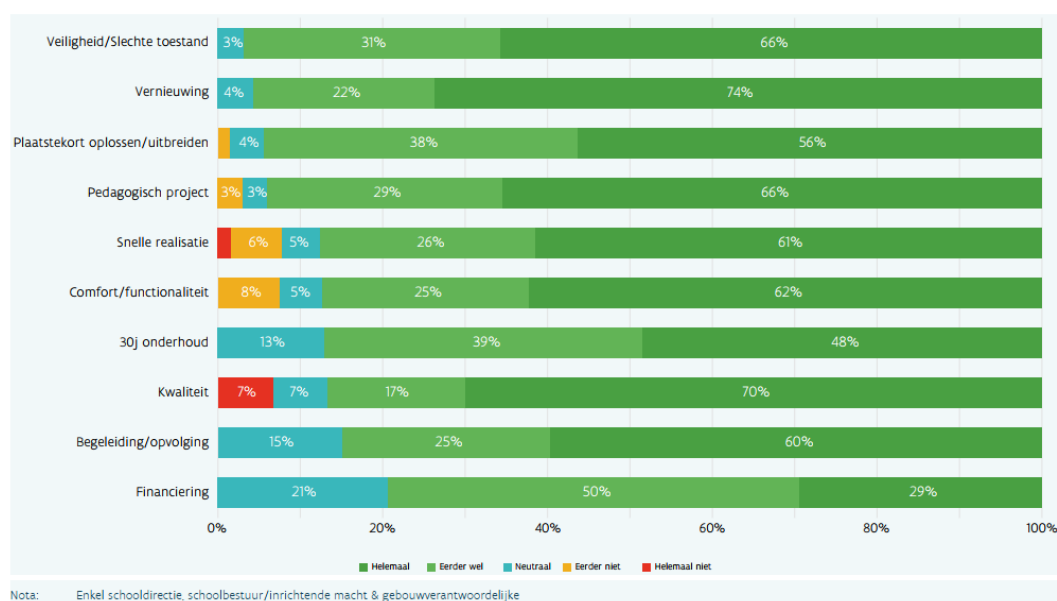
Tijdens de opening van één van de laatste scholen van SvM werd in mei 2021 een nieuw DBFM scholenprogramma aangekondigd dat moet starten in 2024 en dat heet **Scholen van Vlaanderen (SvV)**. Het programma betreft 120 scholen en heeft een investeringsvolume van € 1 miljard. Bijzonder aan het programma is dat er ook een mogelijkheid is voor particuliere spaarders om mee te doen aan de financiering na oplevering van de gebouwen. Daarnaast is nieuw dat er een verplichting komt om de sportfaciliteiten te delen buiten de schooluren. Hiermee worden de locaties ook buiten schooltijd effectiever inzetbaar voor maatschappelijke doeleinden.

## Leerpunten

Evenals in het Verenigd Koninkrijk heeft de Vlaamse overheid ingezet op een langjarig investeringsprogramma voor scholen op basis van PPS-contracten. Er is echter wel een schaalverschil met de Britse situatie. Het betreft alleen scholen voor het Gewest Vlaanderen. De organisatie is in handen van het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) en voor de projecten bij BNP Paribas Fortis en AG Real Estate. Zelfs op de kleinere schaal, duurde het proces om te komen tot een werkende organisatie langer dan verwacht. Dit had mede te maken met de financiële crisis.

Schoolprojecten kunnen in het investeringsprogramma worden opgenomen op basis van vastgestelde criteria. Vooraf worden marktpartijen geselecteerd. Deze marktpartijen kunnen vervolgens inschrijven op gebundelde aanbestedingen.

Over het algemeen is de tevredenheid erg hoog op alle onderdelen. In de eerste plaats is het scholenbouwprogramma met 50% toegenomen. De meerderheid van de scholen meldt een positieve impact van het bouwproject op hun pedagogisch project (84%), de kwaliteit van het onderwijs (88%). Het realiseren van de doelstellingen wordt door de scholen per onderdeel als volgt beoordeeld:



De hoge tevredenheid over het programma wordt mede veroorzaakt doordat in het programma bijstellingen mogelijk waren door de scholen. De kritiepunten die er zijn, komen overeen met de Britse situatie. Bij enkele scholen is er kritiek op de lange totale doorlooptijd van het project waardoor de oorspronkelijke doelstellingen al achterhaald waren bij de uiteindelijke oplevering, bijvoorbeeld omdat het voorziene aantal leerlingen al overschreden was of omdat de gebruikte materialen (zeker op vlak van technologisch materiaal zoals projectors) en de benaderingen qua energiezuinigheid niet meer up-to-date waren.

Sommige scholen zijn kritisch op het DBFM systeem, omdat het vooral aantrekkelijk is vanwege de verstrekte subsidies van de overheid. Er zijn namelijk ook hogere kosten doordat er meerdere partijen betrokken zijn alsmede hogere administratieve lasten. Als voordelen worden wel gezien dat er op tijd en binnen budget is gewerkt, met name door de boeteclausules die gelden als er overschrijdingen zijn. Ook blijkt de doorlooptijd van projecten aanzienlijk korter. Tevens is de mening dat er betere architectuur tot stand is gekomen door competitie van de verschillende consortia.

### 5.3 Investeringsprogramma voor de sport in Vlaanderen, België

In 2006 is er in Vlaanderen het Sportinfrastructuurplan (SIP) in werking getreden. Dit plan had tot doel om via een PPS aanpak € 225 miljoen aan projecten te financieren op het gebied van: aanleg van eenvoudige kunstgrasvelden, aanleg of renovatie van eenvoudige sporthallen, aanleg of renovatie van eenvoudige zwembaden en aanleg of renovatie van multifunctionele sportcentra. Alleen de eenvoudige kunstgrasvelden en eenvoudige sporthallen konden geclusterd worden uitgevraagd om op die manier schaalvoordelen creëren en volumekorting te verkrijgen. Het betrof een DBFM overeenkomst voor de eenvoudige zwembaden, eenvoudige sporthallen en kunstgrasvelden of een DBFMO voor de multifunctionele sportcentra.

De concrete uitwerking van het Vlaams Sportinfrastructuurplan gebeurt door de zogenaamde Sportfacilitator. Dit is een samenwerkingsverband tussen de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), het kabinet van de Vlaamse minister van Sport, het Vlaams Kenniscentrum PPS en het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media. De Sportfacilitator kan bovendien beroep doen op Bloso voor sport- en bouwtechnische aspecten van de projecten (Vlaamse Regering, 2013).

De eerste uitvoeringsfase van het plan ging in 2007 van start (Anciaux et al., 2007). Sindsdien zijn reeds volgende projecten gerealiseerd:

- Een eerste cluster van 29 kunstgrasvelden;
- Een tweede cluster van 6 kunstgrasvelden;
- Een eerste cluster van 9 eenvoudige sporthallen;
- Eén multifunctioneel sportcentrum: Heist-op-den-Berg.

Inmiddels zijn vier multifunctionele sportcentra in aanbouw: Sportoase Nederhem in Halle, het Olympiabad in Brugge, een multifunctioneel sportcomplex op de site Schotte in Aalst en Sportoase Hoogstraten. Voor een multifunctioneel sportcentrum in Lanaken loopt de gunningsprocedure nog. Er is nog geen voorkeursbieder aangeduid. Wat betreft eenvoudige zwembaden is één project in aanbouw, dit betreft een zwembad in Westerlo.

Verder zijn geen realisaties van eenvoudige zwembaden binnen het Vlaams Sportinfrastructuurplan gepland.

De projecten die momenteel worden gerealiseerd betreffen slechts een fractie van de 130 projecten die in november 2008 geselecteerd werden uit de aanvraagdossiers die gemeenten en steden hadden ingediend. Er waren destijds 73 kunstgrasvelden, 43 eenvoudige sporthallen, vier eenvoudige zwembaden en tien multifunctionele sportcentra geselecteerd (Departement Cultuur, Jeugd, Sport, Media, s.d.). In het voorjaar van 2014 werden voor een derde cluster kunstgrasvelden 19 projecten meteen goedgekeurd en tien projecten onder voorbehoud geplaatst. Na de definitieve selectie zal dit ook op de markt worden geplaatst. Een tweede cluster van drie eenvoudige sporthallen werd in de zomer van 2012 op de markt gezet. Slechts één offerte werd ingediend waarop de betrokken lokale overheden niet wilden ingaan. Als bijgevolg is de tweede cluster van eenvoudige sporthallen stopgezet. Minister Philippe Muyters gaf dan ook in zijn antwoorden op vragen van Vlaams parlementsleden Katrien Schryvers en Ulla Werbrouck aan dat hij voorlopig geen intentie heeft om een nieuwe oproep voor eenvoudige sporthallen te doen (Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, 2013).

Projecten in de sportinfrastructuur buiten het Vlaams Sportinfrastructuurplan worden door steden en gemeentes steeds meer via PPS aanbestedingen aangeboden. De Vlaamse Regering zorgde via een decreet uit 2007 voor een extra stimulans door het verplicht maken van een sportbeleidsplan, indien men kans wilde maken op subsidies. Om te zorgen dat lokale gemeentebesturen een langetermijnvisie op sportinfrastructuur ontwikkelen, moest in het vierde deel van dit sportbeleidsplan een meerjarenplan met betrekking tot de sportinfrastructuur op het gemeentelijk grondgebied worden uitgewerkt.

#### Leerpunten

Evenals bij de sector onderwijs is in Vlaanderen voor de sector sport een investeringsprogramma opgezet. De overheid heeft ingezien dat het voor de sportsector beter is om de projecten op regio-niveau te organiseren omdat het vaak lokale projecten zijn. Op stedelijk- en gemeentelijk niveau kunnen beter lokale plannen gemaakt worden en via passende PPS contracten aangeboden worden.

## 5.4 Gebiedsprogramma Bio Science Park Leiden

Het Leiden Bio Science Park (LBSP) is het grootste ‘Life Science & Health’ cluster in Nederland waar momenteel 21.000 mensen werkzaam zijn en dat naar verwachting zal groeien naar 27.000 in 2025. De missie van LBSP is het faciliteren van een betere gezondheid van mensen over de hele wereld, door deelnemers toegang te geven tot (inter)nationale kennis, innovatie, menselijk kapitaal, kapitaal en markt. De ambitie van het park is om de wereldleider in ‘Life Sciences’ te worden.

Het LBSP is in het kader van dit onderzoek te zien als een PPS gebiedsprogramma met kenmerken van een Alliantie, waarin overheid, onderwijs en bedrijfsleven nauw samenwerken rondom het thema zorg (Life Science & Health). Aansturing van het gebied geschiedt door de stichting: Leiden Bio Science Park foundation (LBSPf). Partners in deze stichting zijn de Universiteit Leiden, het LUMC, de gemeente Leiden, gemeente Oegstgeest en de Ondernemers vereniging Bio Science Park (OV BSP). De OV BSP behartigt de belangen van de ondernemingen en instellingen op het Park met onder andere lobby (bereikbaarheid), verzorgt facilitaire raamcontracten, verdeelt het gebiedsbudget uit het Leidse Ondernemersfonds en vervult de parkmanagement taak. De gebiedsontwikkeling wordt gedaan door de gemeenten Leiden en Oegstgeest in samenspraak met de grondeigenaren (Universiteit Leiden, LUMC, gemeente Leiden en gemeente Oegstgeest).

Het succes van LBSP is de voortdurende focus op life science en gezondheid sinds de start in 1984. Dit was niet altijd de logische keuze tijdens de verschillende economische en vastgoedcycli. Op basis van de lange termijn ontwikkelingsvisie en strategische plannen is LBSP momenteel één van de toonaangevende life science- en healthcare locaties in Europa. Het park is een bruisend stedelijk gebied geworden met een gevarieerd aanbod van onderwijs, onderzoek, bedrijvigheid, publieke functies (zoals 2 musea) en stedelijk wonen. Het hoofddoel is om een groene innovatiewijk te worden met goede connectiviteit. Dit geschiedt vooral door het creëren van gemeenschappelijke ruimten in het gebied en in gebouwen, gemeenschappelijke bijeenkomsten en onderlinge uitwisselingen. Ook het aanbod (ontwikkelaars, beleggers, bouwbedrijven en technologiebedrijven) heeft hierin een bijdrage geleverd om innovatieve concepten te ontwikkelen.

Het park heeft nog ruimte voor uitbreiding (tot zo'n 330.000 m<sup>2</sup>) voor life sciences en gezondheidsgerelateerde bedrijvigheid, kantoren en woningen. LBSP communiceert helder over de ontwikkelbehoeften, de grondprijzen voor de erfpacht en de planning.

Een mooi voorbeeld is Plus Ultra Leiden, Flexible building for growing innovative companies, 17.000 m<sup>2</sup>:



Foto: Kadans



## Leerpunten

De gezamenlijke stakeholders hebben voor deze PPS gezamenlijk een duidelijke lange termijn strategie opgesteld en deze in verschillende economische cycli (zowel crisis als hoogconjunctuur) vastgehouden. Op deze wijze zijn marktpartijen in de gelegenheid geweest innovatieve projecten te ontwikkelen en betrokken te blijven. Dit leerpunt van LBSP is overigens niet uniek, ook bij Life Science Parks in de Verenigde Staten (De VS is de bakermat van de life science parks), blijkt deze strategie heel goed te werken. Ook in Europa ontwikkelen zich steeds meer science parks vanuit de zogenaamde Quadruple Helix gedachte: samenwerking tussen overheid, wetenschap & onderwijs, bedrijfsleven en samenleving.

## 5.5 Scholenprogramma Noord Oost Groningen

In Noordoost-Groningen zijn in opdracht van elf aardbevingsgemeenten 101 schoolgebouwen aangepakt om het onderwijs aardbevings- en toekomstbestendig te maken met het oog op een krimpende bevolking. De voorbereiding van het programma is gestart eind 2014 en het programma kende een looptijd van 2016 tot 2021. Er was een investeringsbudget van circa € 400 miljoen bijeen gebracht door gelden van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), het Rijk, de gemeenten en schoolbesturen.

Het resultaat van het scholenprogramma kan als volgt worden samengevat. Het programma voor aardbevings- en toekomstbestendige scholen is onder leiding van een procesregisseur met elf gemeenten en zeventien schoolbesturen binnen budget en op tijd gerealiseerd met maatschappelijke meerwaarde. Er heeft een consolidatie van scholen plaatsgevonden en het programma heeft als sociaal vliegwiel gefungeerd door een impuls te geven aan de leefbaarheid van wijken. Het aantal scholen in het gebied is fors lager geworden passend bij de verwachte bevolkingsontwikkeling. Momenteel is het scholenbestand nog 63. Hiervan zijn 43 nieuwe schoolgebouwen gerealiseerd veelal (integrale) kindcentra. De overige 20 zijn als schoolgebouw gehandhaafd. Deze zijn bouwkundig versterkt en vernieuwd.

Voorzitter van de stuurgroep onderwijshuisvesting aardbevingsgemeenten, Bé Schollema destijds wethouder in Loppersum, noemde negen succesfactoren van het programma:

1. Maak iedereen onderdeel van het proces.
2. Vier gezamenlijk succes.
3. Gun elkaar een positie en voer het juiste gesprek.
4. Maak tempo door het lopen van parallele sporten (techniek/korte termijn en inhoud/lange termijn).
5. Zet incidenteel geld in om meerjarige besparingen in de exploitatie te realiseren.
6. Neem bestuurlijke verantwoordelijkheid.
7. Durf te dromen.
8. Kijk achter je (eigen) bestuurlijke horizon.
9. Stop met klagen, neem deel.



Voor een programma met zoveel stakeholders (elf gemeenten, zeventien schoolbesturen en de NAM), met een consolidatieopgave en een bouwopgave is het een prestatie te noemen dat er op tijd en binnen budget gewerkt is oftewel er was een goede inschatting vooraf gemaakt.

Kenmerkend was de regionale procesregie met programma coördinatoren. Gemeenten kregen daarmee een belangrijke rol in de voorbereiding en uitvoering. Bijzonder in het proces was dat bezwaarprocedures uitbleven, waardoor er geen vertragingen hebben plaatsgevonden. Kennelijk zijn alle belanghebbenden in het proces op het juiste moment betrokken (zie succesfactor 1) en zijn bezwaren gedurende het proces op een goede manier verwerkt in de projectvoorstellen.

Het aanbod (bouwbedrijven, installateurs en toeleveranciers) is op een goede wijze betrokken en aangehaakt, doordat er op tempo is gewerkt met parallelle sporen (succesfactor 4). Het aanbod was voldoende beschikbaar, heeft op tijd en binnen budget kunnen werken door passende oplossingen aan te dragen en uit te voeren.

### Leerpunten

Vanuit samenwerkingsperspectief bezien, heeft de gekozen vorm van Publiek-Private Samenwerking in het Groningse scholenprogramma vooral het karakter van een Alliantie-PPS. Het feit dat er is gekozen voor tempo en parallelle sporen maakte dit ook mogelijk. Een concessie-PPS zou gezien de veelheid aan problematieken die zijn opgepakt een langere voorbereidingstijd nodig hebben gehad. In vergelijking met de 6 jaar voorbereidingstijd van het Nationaal Militair Museum met € 100 miljoen investeringskosten, lijkt het logisch om te veronderstellen dat een programma met 101 objecten en € 400 miljoen investeringskosten met een veel groter aantal stakeholders ook tot een langer proces zou hebben geleid. Of er een qua oplossingen en/of budget een beter resultaat mogelijk is, zou nader bekeken kunnen worden. Het feit dat de aanbodstructuur van de markt en de vraag op tijd en binnen budget zijn afgerond, is in ieder geval positief.

Opmerking 1: Er loopt momenteel nog een evaluatie van het scholenprogramma Noord Oost Groningen. Afronding wordt aan het einde van deze zomerperiode verwacht.

Opmerking 2: Na een ingrijpende gemeentelijke herindeling vanaf 2021 zijn de elf gemeenten inmiddels vier gemeenten, te weten: Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Eemsdelta.

## 6. Kaders voor samenwerking bij grote investeringsopgaven

Uit de onderzochte voorbeelden worden in dit hoofdstuk enkele kaders geschetst die, zo blijkt uit de geleerde lessen, van belang zijn voor een goede samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Deze kaders vormen tevens de conclusies en aanbevelingen van het voorliggende onderzoek.

### Gezamenlijk gedragen lange termijn visie

In het voorliggende onderzoek is gezocht naar geslaagde voorbeelden van Publiek-Private samenwerkingen waarmee grote investeringsopgaven in het maatschappelijk vastgoed (kunnen) worden aangepakt. Om te komen tot kaders voor een goed samenspel tussen publieke en private partijen, is het belangrijk dat er een gezamenlijke lange termijn visie is. Tevens moet er een gezamenlijke meerwaarde te realiseren zijn voor alle stakeholders om gestructureerd samen te werken.

Uit de analyse van de verschillende praktijkvoorbeelden uit hoofdstuk 3 en 5 blijkt dat kleinschalige, individuele of te specifieke projecten zich niet lenen voor een specifiek landelijk PPS-investeringsprogramma. Voor dergelijke projecten kunnen meerdere contractvormen worden overwogen afhankelijk van de situatie. Hierbij is het van belang om op te merken dat voor alle PPS contracten geldt dat ze een langere voorbereidingstijd hebben en ook hogere kosten vooraf. Deze voorbereidingskosten moeten wel door de projecten gedragen kunnen worden.

Op basis van de praktijkvoorbeelden voor de Vlaamse Sport, het Scholenprogramma Noord Oost Groningen en het Leiden Bio Science Park, zijn succesvolle regionale oplossingen gevonden. Kenmerkend voor deze voorbeelden is dat de samenwerking goed verloopt als gevolg van een gezamenlijke visie en gedeelde prioriteiten, een goede organisatie op het juiste schaalniveau en goed relatiebeheer naar alle stakeholders.

### Opzetten van een organisatie kost tijd

Het klinkt eenvoudig, maar in de praktijk van de grotere en meer langjarige investeringsprogramma's, zoals de scholenprogramma's in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen, blijkt dat een opzetten van een organisatie en een goed relatiebeheer naar alle stakeholders mogelijk is, maar niet vanzelf gaat. Het opzetten van een organisatie vergt tijd. Tijd om de benodigde mensen, expertises en cultuur goed op elkaar af te stemmen. Deelname vindt bij voorkeur plaats op basis van vrijwilligheid. Deelnemers kunnen zo zelf de afweging maken of projecten op basis van eigen capaciteiten (solvabiliteit, kennis, bezetting, investeringsplanning e.d.) worden gerealiseerd of beter af zijn door gebruik te maken van een gecoördineerd programma.

### Ruimte voor onvoorziene omstandigheden

Het lange termijn investeringsprogramma en de organisatie moeten enerzijds continuïteit borgen maar anderzijds mogen ze niet dogmatisch zijn. Er moet ruimte zijn zich aan te passen aan veranderende marktomstandigheden. Alle betrokken partijen vinden dat een belangrijke voorwaarde voor succes. In de praktijk kan dat lastig zijn. Zeker wanneer vergoedingensystemen niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Als vergoedingen voor het onderwijs zijn gekoppeld aan leerlingenaantallen dan kan er in de situatie van rijksoverheidsbezuinigingen en afnemende leerlingenaantallen een knellende situatie ontstaan. Hier zal in toekomstige samenwerkingen rekening mee gehouden moeten worden. Mogelijk kan een soort Waarborgfonds hiervoor een oplossing zijn. Een fonds dat bij sterk wijzigende omstandigheden de onvoorziene risico's kan afdekken. Voor private marktpartijen kan dit voor grote risico's ook een oplossing zijn. Immers ook marktpartijen kunnen niet alle risico's overzien voor een periode van 30 jaar.

### Ruimte voor evaluatiemomenten om tussentijds bij te kunnen sturen

Vanuit de bredere PPS-praktijk, blijkt dat het vooral belangrijk is om meer evaluatiemomenten op te nemen. Hierdoor kan er veel beter worden gestuurd op eventuele afwijkingen, die eventueel aanpassingen vragen. Neem het voorbeeld waarin de ontwerpeisen niet worden gehaald omdat de scholen de apparatuur niet goed weten te bedienen. Indien er sprake is van het afdekken van neerwaartse risico's voor de marktpartijen dan moeten er ook rendementsplafonds kunnen zijn.

### Ruimte voor standaardisatie en optimalisatie om te kunnen versnellen

De Britse en Vlaamse praktijk laat zien dat standaardisering van contracten, processen, ontwerpen en bouwmethoden positief bij kunnen bijdragen. Het is echter wel noodzakelijk dat er voldoende mogelijkheden zijn om te komen tot passende oplossingen en onderscheidende architectuur. In de praktijk blijkt dat het proces van standaardisering tijd kost en ook bijgehouden moet worden. Het is hierbij van belang dat er op hoofdlijnen en niet te veel op detailniveau wordt gestandaardiseerd. Zeker wanneer marktpartijen voor eigen rekening en risico deelnemen in PPS-contracten, hoeft er alleen op hoofdlijnen bepaald te worden aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

### Ruimte voor maatschappelijk en duurzaam investeren

Vanuit de private markt is er belangstelling om met meer schaal duurzaam en met meer impact te willen investeren, inclusief regelmatige evaluatiemomenten en bandbreedtes voor rendement en risico. Voor de Rijksoverheid kan het een prima middel zijn om door opschaling gerichter financiële instrumenten (zoals subsidies en vergoedingen) in te zetten. Voor de gemeenten en organisaties in de sport, onderwijs en zorg kan het een goed alternatief zijn om meer te bereiken dan er op lokale schaal mogelijk is.

### Hoe verder?

De huidige werkpraktijk vertrekt vooralsnog vanuit individuele (kleinschalige) bouwprojecten. Met het voorzetten van de huidige werkwijze zal binnen de huidige bekostiging (budget) en marktwerking (bouwproces) zeer waarschijnlijk geen versnelling in de vervangings- en verduurzamingsopgave van het maatschappelijk vastgoed gerealiseerd gaan worden. Dit ondanks de grote opgave in de onderzochte sectoren.

Dit onderzoek naar voorbeelden van Publiek Private Samenwerkingen bij Maatschappelijk vastgoed toont de potentie waarmee de gewenste versnelling in de opgave gerealiseerd kan worden. Dit door budgetten, organisatie en processen aan zowel de vraag- als aanbodzijde optimaal en voor een langere tijd op elkaar af te stemmen en te standaardiseren.. Dit vraagt om een cultuurverandering en bereidwilligheid van alle partijen die onderdeel zijn van de keten.

## Bijlage I: Overzicht geraadpleegde bronnen

- AGION (2019). Een evaluatie van het DBFM-programma Scholen van Morgen, Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs.
- Bekkering, P. (2019). Aardbevings- en toekomstbestendige scholen als sociaal vliegwiel voor leefbaarheid in wijken, Scholenbouweditie Stedenbouw & Architectuur.
- Bongers, K., Kleiweg, E., Post, E., Willemsen, W. (2020). Financiering en bekostiging energietransitie zorg, Rebel Group.
- Burman, E., Kimpian, J., & Mumovic, D. (2018). Building schools for the future: lessons learned from performance evaluations of five secondary schools and academies in England. *Frontiers in Built Environment*, 4, 22.
- De Goede, S., & Avest, D. T. (2021). Buurthuizen en maatschappelijk vastgoed. *Vakblad Sociaal Werk*, 22(3), 21-23.
- De Standaard (7-5-2021) Spaarders kunnen investeren in plaatselijke scholen, Spaarders kunnen investeren in plaatselijke scholen | De Standaard
- Diepenmaat, H. (2011), Multi-actor procesmanagement in theorie en praktijk, Serie Samenleving in perspectief Deel 4, Almere: Parthenon.
- Duivenvoorde, A. (2020). Maatschappelijk rendement door gebiedsfinanciering voor de proeftuin Ruwaard – Oss, Platform31
- Granoulhac, F. (2021). Twenty years on: the impact and legacy of the Private Finance Initiative in UK schools. *The Political Quarterly*, 92(2), 293-301.
- Heijsters, L., Van der Ploeg, S., Weijers, S. (2020). Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs. VOSABB.
- Helm, T. (2022), England's crumbling schools are a 'risk to life', officials warn No 10, *The Observer*.
- Hoekman, R. H. A., Floor, C., & Stam, W. V. (2019). Exploitatie van sportaccommodaties: een verkennende studie.
- Hoekman, R., Ruijck, D., Schots, M., & Brus, J. (2020). Jaarrapport duurzame sportinfrastructuur 2020. Utrecht: Mulier Instituut.
- Hordijk, L. (2020). Eigendomsvarianten MFA's en IKC's, Schoolfacilites.
- Huisman, N. S. L. (2009). Multifunctionele accommodaties-Inzicht in de kosten en opbrengsten van beheer en exploitatie (Doctoral dissertation).

Inderst, G. (2020). Lessons Learned from the United Kingdom and Europe. Insights on Innovative Finance in UK and European Infrastructure. Insights on Innovative Finance in UK and European Infrastructure (November 2, 2020). Institutional Investing In Infrastructure Special Report.

Inderst, G. (2020). Social Infrastructure Finance and Institutional Investors. A Global Perspective. A Global Perspective (September 18, 2020).

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, Een vak apart: een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, (2021), Den Haag.

Janssen, K. H. T. (2014). Multifunctionele sportaccommodaties: meer dan slechts het delen van een gebouw? (Master's thesis).

Klijn, E. H. (2010). Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon. International handbook on public-private partnerships, 68-80.

Ligtenbarg, M. (2006). Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties.

McErlane, A. (2018). Stakeholder Collaboration in United Kingdom (UK) Public-Private Partnerships (PPP) Social Infrastructure Provision (Doctoral dissertation, Ulster University).

McErlane, A., Haran, M., McClements, S., & McCord, J. (2018) Modelling the drivers for public-private partnerships (PPP). Provision of United Kingdom (UK) Social Infrastructure 34th ANNUAL CONFERENCE (p. 393).

Moerman, P. (2021). Governance regimes en probleemoplossend vermogen: publiek-private samenwerking in het Nederlandse beroepsonderwijs. NTOR: Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht, 33.

Oktavianus, A., & Mahani, I. (2018). A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure. In MATEC Web of Conferences (Vol. 147, p. 06001). EDP Sciences.

Romme, P., & Schepens, J. (2014). Een succesvolle multifunctionele accommodatie, afstudeerscriptie Bouwmanagement en Vastgoed, Avans Hogeschool.

RVO, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. (2021). Verduurzaming van een Multifunctionele accommodatie (MFA).

RVO, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. (2015). Verduurzaming van sportaccommodaties, overzicht van initiatieven.

Sportief aanbesteden, Gouden regels voor gemeenten en aanbieders bij het aanbesteden en inkopen van de bouw en inrichting van sportvoorzieningen (2020), Vereniging Sport en Gemeenten.

Tennekes, J., Van Amsterdam, H, Bijlsma, L., Van Duinen, L., Van der Linden, H. en Vlak, A. (2017). Maatschappelijk vastgoed in verandering, Ruimtelijke dynamiek van woonzorggebouwen en basisscholen en de gevolgen van vraagvolgende bekostiging, Planbureau voor de Leefomgeving.

Sectorale Routekaart Gemeenschappelijk Vastgoed: Routekaart gemeenten (2020).

Sectorale Routekaarten voor zorg-, onderwijs- en sportvastgoed (2020)

Van Cappellen, C., Schippers, S. (2016) DBFM scholen – evaluatie van het beleidsinstrumentarium, planningscontext en de gebouwtypologie, Universiteit Gent.

Van den Hurk, M. (2018). Public–private partnerships: where do we go from here? A Belgian perspective. *Public Works Management & Policy*, 23(3), 274-294.

Van den Hurk, M., & Verhoest, K. (2015). The governance of public–private partnerships in sports infrastructure: Interfering complexities in Belgium. *International Journal of Project Management*, 33(1), 201-211.

Van Der Poel, H, Wezenberg-Hoenderkamp, K., Hoekman, R. (2016), Sportaccommodaties in Nederland, Kaarten en Kengetallen, Brancherapport Sport, 05: Sportaccommodaties.

Van Gestel, K., Willems, T., Verhoest, K., Voets, J. and Van Garsse S. 2014. 'Public-Private Partnerships in Flemish Schools: A Complex Governance Structure in a Complex Context'. *Public Money & Management* 34(5):363–370.

Veuger, J. (2018). Rics: Maatschappelijk vastgoed bestaat niet. Vastgoedmarkt.

Voorwinden, A. (2021). The privatised city: technology and public-private partnerships in the smart city. *Law, Innovation and Technology*, 1-25.

Waardenburg, M., van den Hombergh, S., & van Bottenburg, M. (2019). Bouwen aan maatschappelijke waarden: Publiek-private samenwerking bij multi-functionele sportaccommodaties.

Willems, T., & Bruyninckx, T. (2020). PPP in Belgium: Where are we now?. in transport infrastructure, 31.

Whitfield, D. (2020). The future of infrastructure financing. *IPPR Progressive Review*, 26(4), 358-366.

## Bijlage II: Overzicht gevoerde gesprekken

1	ABN AMRO	39	IPFA
2	Access Capital Partners	40	ISSO
3	Actors Proces Management	41	IVVD
4	Aegon	42	Kinderopvanggroep
5	AF Advisors	43	Kenniscentrum Sport & Bewegen
6	AG Real Estate, Scholen van Morgen	44	M3V
7	Apollo	45	Maatschappelijk Financierien
8	Arcadis	46	Milieu Platform Zorgsector
9	Asite	47	MN
10	BAM	48	Nationale Politie/Bouwcampus
11	BAM PPP/Invesis (PGGM/BAM)	49	Newcore Capital Group
12	BespaarGarant	50	NHL Stenden
13	BNG	51	NN
14	BNP Parisbas	52	OnePlanetCrowd
15	Bouwend Nederland	53	Patrizia
16	Bouwinvest	54	Pensioenfonds Rail&OV
17	Brightlands	55	PGGM
18	Bureau Buitenhek	56	Pianoo
19	BZK	57	Platform31
20	CBRE Healthcare	58	PWC
21	Connect Invest	59	Rebel Group
22	CROW	60	Rijkvastgoedbedrijf
23	DIF	61	Rivoir
24	Equans	62	Ruimte OK
25	Equitix	63	Scholen van Morgen
26	EY	64	Smart Buildings Certification
27	Finance Ideas	65	Spaarnesant
28	Franklin Templeton	66	SPIE Nederland
29	Gemeente Alkmaar	67	Stichting Het Beheercollectief Scholen
30	Gemeente Almere	68	Stichting Maatschappelijk Vastgoed
31	Gemeente Baarn	69	Stichting Scholen Best
32	Gemeente Nijmegen	70	Stichting Waarborgfonds Zorg
33	Gemeente Oss	71	Stichting Waarborgfonds Sport
34	Gemeente Rotterdam	72	Sweco
35	HCRE	73	TNO
36	Heijmans	74	Vauban
37	InfraVia	75	Woonzorg Nederland
38	InvestNL	76	Zenzo