

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2008

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 12 juni 2008.

De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 10 september 2008.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 10 september 2008 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij deze termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

Mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (PO) en in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Schoolbesturenorganisaties leg ik u hierbij voor conform artikel 34 Comptabiliteitswet en het Beleidskader voor stichtingen het voornemen om een stichting op te richten voor het servicecentrum voor onderwijshuisvesting. Tevens stuur ik u bijgaand de concept-statuten en de concept-subsidiebeschikking voor de stichting.¹

Dit servicecentrum zal gemeenten en schoolbesturen voor voortgezet en primair onderwijs ondersteunen en begeleiden bij hun keuze voor integrale aanbestedingsvormen in de scholenbouw. Onder integraal aanbesteden wordt verstaan één contract aan een privaat consortium waarbij van tevoren een gewenste kwaliteit output en risicoverdeling worden afgesproken over de levensduur van een gebouw waarbij twee of meer van de volgende onderdelen worden geïntegreerd: ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie. Door integratie van deze onderdelen en benutting van de creativiteit en innovativiteit van private partijen kan over de levensduur van een gebouw kwalitatieve en financiële meerwaarde worden bereikt. Het schoolbestuur kan zich hierdoor meer richten op haar kerntaak van onderwijs geven en hoeft zich minder zorgen te maken over huisvestingsaangelegenheden.

Het servicecentrum wordt het centrale aanspreekpunt voor integrale aanbestedingsvormen bij onderwijshuisvesting. Het doel van het servicecentrum is om scholen en gemeenten binnen drie jaar in staat te stellen om door middel van innovatief aanbesteden over de levensduur van schoolgebouwen meerwaarde («value for money») te realiseren. Innovatieve projecten zullen worden gestimuleerd. Het voornemen is om het servicecentrum de vorm van een stichting te geven die zo dicht mogelijk is gepositioneerd bij de feitelijke beslissers over investeringen in onderwijshuisvesting, namelijk de scholen en gemeenten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hieronder geef ik achtereenvolgens een korte terugblik op de introductie van innovatief aanbesteden bij onderwijshuisvesting, de argumenten voor de oprichting een servicecentrum, het nut en de noodzaak voor het oprichten van een stichting alsmede de voorgestelde governance.

Terugblik en situatieschets

Conform de aanpak in andere sectoren ten aanzien van de introductie van DBFMO-contracten (Design-Build-Finance-Maintain-Operate) is bij onderwijshuisvesting in 2005 een pilotproject uitgevoerd (Montaigne Lyceum in Den Haag; tevens het eerste DBFMO-gebouw in Nederland). De positieve evaluatie (zie hiervoor www.minfin.nl/pps) hiervan toont aan dat DBFMO en meer in den brede integraal aanbesteden bij scholen in de praktijk werkt en meerwaarde oplevert. Ook in andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België is integraal aanbesteden ontstaan in de scholenbouw.

Het onderwijsveld is te karakteriseren als een «polder» van gefragmenteerde, autonome en kleine scholen. In Nederland is de besluitvorming over het bouwen van een nieuwe school, alsmede de bekostiging daarvan belegd op decentraal niveau bij in beginsel de gemeente, die kan beslissen om verder te decentraliseren aan een individuele school. Deze versnippering maakt het voor individuele scholen en gemeenten lastig om de benodigde expertise structureel op te bouwen en te benutten voor vervolg projecten. Voorts hebben scholen en gemeenten gemiddeld onvoldoende schaalgrootte en relevante kennis/expertise voor integraal aanbesteden.

Wel is er veel concrete interesse in en behoefte aan integrale oplossingen voor complexe huisvestingproblemen. Maar er is ook koudwatervrees voor de laatste stap om te kiezen voor integraal aanbesteden. Een centrale probleemeigenaar voor integraal aanbesteden ontbreekt die (bestuurlijk) dicht bij scholen en gemeenten staat, hun probleem met schaalgrootte en gebrek aan relevante kennis/expertise mitigeert én hen kan helpen de koudwatervrees te overwinnen. Dit is de belangrijkste belemmering geweest voor de totstandkoming van een succesvolle en structurele toepassing van integraal aanbesteden bij onderwijshuisvesting.

Oprichten servicecentrum

Gelet op bovengenoemde argumenten hebben de bestuurders van schoolbesturenorganisaties, de VNG, de staatssecretaris van OCW en minister van Financiën in 2007 besloten tot de oprichting van een servicecentrum voor onderwijshuisvesting.

Om het nut en de noodzaak van een servicecentrum vast te stellen is een business plan (bijgevoegd) opgesteld in het kader waarvan een marktverkenning is uitgevoerd onder scholen en gemeenten. Belangrijkste conclusies uit deze marktverkenning zijn dat er grote behoefte bestaat aan innovatief bouwen maar dat de kennis en expertise hiervoor over het algemeen ontbreken. Verder speelt mee dat bij veel schoolbesturen en gemeenten koudwatervrees bestaat ten opzichte van relatief onbekende en complexe vormen van aanbesteden.

De doelstellingen van het servicecentrum zijn:

- a. bevorderen van onderwijshuisvesting met een betere prijs-kwaliteitverhouding (value for money) door de toepassing van innovatieve contractvormen;
- b. stimuleren en in staat stellen van schoolbesturen en gemeenten om

- een transparante en zakelijke afweging te maken tussen innovatief en traditioneel aanbesteden;
- c. in staat stellen van schoolbesturen en gemeenten om innovatieve aanbestedingsvormen op effectieve wijze te implementeren.

Het op te richten servicecentrum zal er voor zorgen dat scholen en gemeenten over expertise kunnen beschikken en dat de leerervaringen worden vastgehouden. Hierdoor wordt de decentraal versnipperde kennis en expertise over innovatief aanbesteden gecentraliseerd. Ook kan de nog bestaande koudwatervrees bij scholen en gemeenten ten aanzien van complexe innovatieve aanbestedingsvormen overwonnen worden.

Het servicecentrum zal zich richten op het stimuleren van alle vormen van integraal aanbesteden, waaronder de meest geïntegreerde vorm van DBFMO waarvoor thans conform kabinetsbeleid Financiën en OCW verantwoordelijk zijn. Het servicecentrum maakt waar opportuun gebruik van de bestaande kennis van de Rijksgebouwendienst, van Financiën en andere partijen zoals PIANOo (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers). Verder zal door ervaringen die worden opgedaan bij nieuwe pilotprojecten in de toekomst minder beroep hoeven te worden gedaan op juridische, technische en financiële adviseurs. Hierdoor zullen de transactiekosten voor integraal aanbesteden over de levensduur in vergelijking met die voor meer traditionele aanbestedingsvormen naar verwachting geen doorslaggevende belemmering meer hoeven te vormen voor de keuze om integraal aan te besteden.

Het servicecentrum zal de volgende algemene werkzaamheden gaan uitvoeren:

- Centraal loket voor vragen van scholen en gemeenten;
- Scholen en gemeenten stimuleren alsmede voorzien van informatie en advies over de verschillende aanbestedingsvormen. Scholen en gemeenten kunnen dan beter kiezen voor de uitvoeringsvariant die hun de meeste (financiële en kwalitatieve) meerwaarde oplevert;
- Het opdoen, verzamelen, bundelen en verspreiden van kennis over integrale aanbestedingsvormen;
- Het begeleiden en ondersteunen van nieuwe en complexe integrale projecten (pilotprojecten). Scholen en gemeenten zullen met name in het uitvoeren van de nieuwe en complexe integrale aanbestedingen begeleiding nodig hebben. Het servicecentrum zal deze projecten (met fysieke capaciteitsinzet) ondersteunen. De kennis en leerervaringen die hierdoor worden opgedaan, zal het servicecentrum beschikbaar maken voor nieuwe projecten.

Steunpunt brede scholen

In de brief van 6 december 2007 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007/08, 31 200 VIII, nr. 75) heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Tweede Kamer geïnformeerd over de brede school in Nederland. Brede scholen bieden kinderen een stimulerende en uitdagende leeromgeving omdat onderwijs wordt gecombineerd met opvang, zorg, welzijn, sport en cultuur.

Bij de ontwikkeling van brede scholen worden gemeenten geconfronteerd met een aantal problemen op het terrein personeel, huisvesting, proces en regie. Er is behoefte aan kennis en expertise die op de lokale situatie is toegesneden. Dergelijke kennis is nu (onvoldoende) aanwezig en beschikbaar. OCW subsidieert daarom een nieuw steunpunt voor de brede school, waarin informatievoorziening en voorlichting een belangrijke rol zal spelen. Dit steunpunt zal een aanspreekpunt worden voor zowel gemeenten als schoolbesturen.

In bovengenoemde brief is er op gewezen dat het nieuwe steunpunt brede school zal worden samengevoegd met het servicecentrum scholenbouw, zodat de ondersteuning op het fysieke en het inhoudelijke vlak op één plek te vinden zijn. In de komende periode zal het business plan voor het steunpunt en de samenvoeging met het servicecentrum nader worden uitgewerkt. Daarna zal de samenvoeging plaatsvinden nadat hiervoor de gebruikelijke procedure is gevolgd.

Nut en noodzaak stichting als organisatievorm

Er is gekozen voor de oprichting van een nieuwe stichting omdat hierin het zuiverst de verantwoordelijkheden en aansturing kunnen worden geregeld op het juiste niveau: bestuurlijk zo dicht mogelijk bij de scholen en gemeenten. Het servicecentrum moet worden van én voor scholen en gemeenten en zelfstandig zijn. Omdat scholen en gemeenten autonoom zijn in hun vastgoedinvesteringsbeslissingen is er verder geen mogelijkheid van inbedding van de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van integraal aanbesteden op centraal niveau in bijvoorbeeld de organisatie van het ministerie van OCW conform de inbedding van DBFMO bij de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat. Verder zou aansluiten bij bestaande stichtingen in onderwijsland fundamentele wijzigingen vereisen in statuten van deze stichtingen, onder meer om ook de betrokkenheid van gemeenten te borgen. Het wordt dan eigenlijk een nieuwe stichting.

Het servicecentrum krijgt een tijdelijke opdracht voor drie jaar. De betrokkenheid en subsidies van Financiën en OCW worden stopgezet na drie jaar. Voorafgaand hieraan zal de directeur van het servicecentrum een evaluatie uitvoeren om te beoordelen of de gewenste situatie na drie jaar is gerealiseerd. Onderstaand is deze gewenste situatie weergegeven.

- Schoolbestuurders en -medewerkers alsmede burgemeesters, wethouders, gemeenteambtenaren maken bij investeringen in onderwijshuisvesting een transparante afweging over welke aanbestedingsvorm de meeste meerwaarde oplevert in financieel en kwalitatief opzicht;
- Binnen het servicecentrum is voldoende kennis en expertise opgebouwd teneinde zelfstandig scholen en gemeenten te adviseren alsmede te participeren in projecten. Deze kennis en expertise is toegankelijk gemaakt voor scholen en gemeenten;
- Eventuele belemmeringen voor de toepassing van integrale aanbestedingsvormen zijn in kaart gebracht en zoveel mogelijk wegenomen.

Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zal het servicecentrum zelfstandig verder gaan, worden ondergebracht bij een reeds bestaande organisatie of worden opgeheven. Na drie jaar moet het servicecentrum in ieder geval financieel zelfstandig zijn. Het is aan de directeur om dit vorm te geven ruim voor de deadline van drie jaar. De directeur zal verkennen op welke wijze scholen en gemeenten alsmede eventueel brancheorganisaties van marktpartijen een bijdrage kunnen betalen voor de geleverde diensten van het servicecentrum (gratis dienstverlening betekent immers vaak ook vrijblijvend voor de klant).

Mede op basis van de marktverkenning en een inschatting van het mogelijk aantal projecten per jaar zijn als targets voor het servicecentrum afgesproken dat na drie jaar 30 nieuwe PPC's/afwegingsinstrumenten behandeld zijn waarvan 20 nieuwe projecten innovatief zijn aanbesteed. Verder dient integraal aanbesteden voor schoolbesturen en gemeenten een reëel alternatief te zijn geworden voor traditionele en minder geïntegreerde aanbestedingsvormen.

Financiën en OCW zullen elk de helft van de subsidie aan het servicecentrum betalen gedurende drie jaar. De begrote totale kosten voor het servicecentrum bedragen € 1 mln per jaar. De directeur van het servicecentrum zal binnen dit budget jaarlijks een begroting (inclusief jaarplan) uitwerken voor concrete activiteiten om de doelstellingen te bereiken, inzet van personeel voor de diverse taken etc.. De prestatie-indicatoren (zoals b.v. aantal pilots, uitgevoerde PPC's/afwegingsinstrumenten, mate van bekendheid van en tevredenheid over het servicecentrum bij scholen en gemeenten etc.) worden ook uitgewerkt in deze begroting (inclusief jaarplan). Deze begroting (inclusief jaarplan) behoeft goedkeuring door de staatssecretaris van OCW en minister van Financiën.

Governance servicecentrum

In de bijgevoegde statuten voor de stichting is de governance van het servicecentrum geregeld. Op hoofdlijnen is de governance als volgt.

- De oprichting van de stichting geschiedt door de directeur die is benoemd door de minister van Financiën en staatssecretarissen van OCW;
- De directeur is enig bestuurder van de stichting;
- Vertegenwoordigers van schoolbesturen, VNG, Financiën en OCW vormen samen een opdrachtgeversberaad. Doel hiervan is uitwisseling van informatie en afstemming. Om procedurele redenen zal de VNG formeel over haar rol nog een besluit nemen, maar dit vormt inhoudelijk geen beletsel om de governance en statuten nu al voor te leggen;
- Een raad van advies wordt opgericht van mensen met relevante praktijkervaring en afkomstig uit het veld van scholen, gemeenten en marktpartijen. Deze raad verleent gevraagd en ongevraagd advies aan de directeur omtrent het beleid en het beheer van de stichting;
- De directeur en medewerkers worden door de stichting tijdelijk ingehuurd (op detacherings- c.q. freelance basis).

Tussentijds zal het servicecentrum over de voortgang rapporteren aan Financiën en OCW. Financiën en OCW zullen gedurende de periode van subsidieverlening politiek eindverantwoordelijk zijn voor het servicecentrum waaronder de doelstelling om conform het kabinetsbeleid DBFMO bij onderwijshuisvesting tot een reëel alternatief te maken. Financiën en OCW zullen in de jaarlijkse PPS voortgangsrapportage over de prestaties van het servicecentrum rapporteren aan de Tweede Kamer.

Mede namens de Staatssecretaris van OCW (PO),

De minister van Financiën,
W. J. Bos