

Deelrapportage Aanbod
Service Centrum Scholen

Versie 0.5

Juni 2007

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Waarom een Service Centrum?	3
1.2	Wat verstaan we onder innovatieve aanbestedingsvormen?	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Conclusies uit Deelrapportage Vraag	5
2.1	Trends	5
2.2	Issues.....	5
3	Strategie voor het SCS	7
3.1	Eisen aan het aanbod	7
3.1.1	Eis 1: toegevoegde waarde	7
3.1.2	Eis 2: geen oneigenlijke concurrentie.....	7
3.1.3	Eis 3: buitengewone vermogens	7
3.2	Strategie voor het SCS	8
4	Analyse van behoeften	10
4.1	Een huisvestingsproject ontleed... ..	10
4.2	Gesignaleerde problemen	10
4.3	De doelgroepen	11
4.4	Behoeften op drie niveaus	12
4.5	Ingroeimodel	14
5	Aanbod van het Service Centrum.....	15
5.1	Toolkit afweging	15
5.2	Toolkit uitvoering.....	17
6	Welke diensten voor welke doelgroepen?	19
	Bijlage toolkit afweging	21
	Bijlage toolkit uitvoering	25
	Bijlage innovatieve aanbestedingsvormen	28

1 Inleiding

In dit document wordt omschreven welke diensten het Service Centrum zal aanbieden. Om tot dit aanbod te komen, hebben we ons gebaseerd op de behoeften die zijn geïnventariseerd in een marktonderzoek. De resultaten van het marktonderzoek zijn opgenomen in de Deelrapportage Vraag.

1.1 Waarom een Service Centrum?

Door de oprichting van een Service Centrum wordt op centraal niveau één organisatie verantwoordelijk voor innovatief aanbesteden bij scholen (en voor het bundelen van kennis en expertise). Schoolbesturen en gemeenten zijn zelf te klein, decentraal of versnipperd om kennis en expertise over innovatief aanbesteden op te bouwen. Daarnaast is gezamenlijk geconstateerd dat innovatief aanbesteden een zinvolle bijdrage kan leveren aan beter(e) onderwijs(huis)vesting).

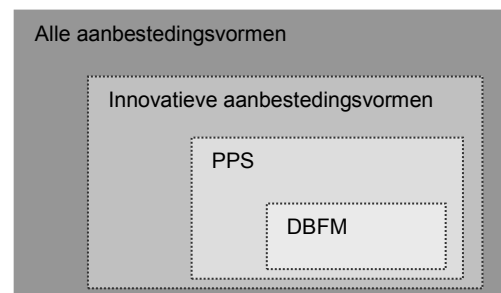
Dit in ogenschouw nemend, formuleren we de doelstellingen van het Service Centrum als volgt:

1. Het bevorderen van onderwijshuisvesting met een betere prijs-kwaliteitverhouding door de toepassing van innovatieve contractvormen.
2. Het stimuleren en in staat stellen van scholen en gemeenten om een transparante en zakelijke afweging te maken tussen innovatief aanbesteden en traditioneel aanbesteden;
3. Het in staat stellen van scholen en gemeenten om innovatieve aanbestedingsvormen op effectieve wijze te implementeren.

In deze deelrapportage zullen we aangeven met welke diensten het Service Centrum geëquipeerd zou moeten worden om deze doelstellingen te kunnen realiseren. We concentreren ons in dit rapport op de gewenste eindsituatie en abstraheren dus van het groeipad naar dit einddoel. Het groeipad is uitgewerkt in Deelrapportage Organisatie en Governance.

1.2 Wat verstaan we onder innovatieve aanbestedingsvormen?

Het SCS richt zich op de toepassing van innovatief aanbesteden. Daarom maken we bij de uitwerking van dit Business Plan een helder onderscheid tussen innovatieve contractvormen als deelverzameling van alle mogelijkheden die de school of gemeente heeft, en PPS weer als deelverzameling van de innovatieve contractvormen. DBFM aanbestedingen zijn wat ons betreft op hun beurt weer een deelverzameling van PPS aanbestedingen. Traditionele aanbestedingen nemen we niet mee, en privatiseringen ook niet.



Bij de vormgeving van het SCS hebben we voor onszelf een duidelijke definitie van innovatieve aanbestedingsvormen gemaakt. Er is wat ons betreft alleen dan sprake van een innovatieve aanbesteding indien is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er is sprake van een grotere private betrokkenheid dan in een traditioneler aanpak;
- er is sprake van significante risico overdracht door de school en gemeente aan de private partij;
- er is sprake van een geïntegreerde aanpak van investeren en exploiteren/onderhouden; en
- privaat kapitaal loopt risico bij het tot stand brengen van de onderwijshuisvesting.

Met deze definitie creëren we bewust een breder aandachtsgebied dan alleen de DBFM aanbestedingsvorm. Een innovatieve aanbesteding met deze signatuur wordt verondersteld een betere prijs-kwaliteitverhouding te leveren dan een meer traditionele aanpak. De waardedrijvers die zorgen voor een voordeel ten opzichte van traditionele vormgeving, hangen samen met de mate waarin risico's en verantwoordelijkheden worden overgedragen. De belangrijkste waardedrijvers zijn:

1. Optimaliseren van kosten over de levenscyclus van het project door verschillende projectfasen te laten uitvoeren door dezelfde partij.
2. Sturen op output, waardoor private partijen in staat worden gesteld om over de gehele levensduur van het project de beste oplossing te kiezen voor de huisvestingsvraag van de publieke partij. Door de huisvestingswens in termen van gewenste output te formuleren, kan optimaal gebruik worden gemaakt van innovatieve ideeën die bijdragen aan een betere prijs-kwaliteitverhouding.
3. Een mechanisme waarmee de prestaties van de private partij worden gemonitord en waarmee kortingen kunnen worden opgelegd als de prestaties niet voldoen aan de gestelde eisen.
4. Het alloceren van risico's tussen publieke en private partijen zodat iedere partij die risico's draagt die hij het beste kan beheersen.
5. Bedrijfsmatig risico- en kostenmanagement. Door gebruik te maken van de effectiviteit van private partijen in het beheersen van kosten en risico's, kunnen de totale kosten worden gedrukt.

Voorafgaand aan het opstellen van dit Business Plan, is een uitgangspuntennotitie opgesteld over innovatieve aanbestedingsvormen. Deze is opgenomen in de Bijlage Innovatieve aanbestedingsvormen.

1.3 Leeswijzer

Dit document is als volgt opgebouwd. Eerst zullen we in hoofdstuk 2 kort ingaan op de belangrijkste conclusies uit de deelrapportage vraag. Daarna formuleren we in hoofdstuk 3 aan de hand van de eisen waaraan de diensten van het Service Centrum moeten voldoen, een strategie voor het SCS. In hoofdstuk 4 vertalen we de conclusies uit de marktanalyse naar concrete behoeften en koppelen we deze behoeften aan doelgroepen. In dit hoofdstuk introduceren we een kader waarbinnen het aanbod van het Service Centrum kan worden geplaatst. Hoofdstuk 5 gaat in op de diensten waarvan wij denken dat die bijdragen aan de realisatie van de doelen van het Service Centrum. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 de link gelegd tussen de geïdentificeerde diensten en de doelgroepen die specifiek baat hebben bij deze diensten.

2 Conclusies uit Deelrapportage Vraag

De conclusies uit het marktonderzoek zijn te verdelen in een aantal categorieën. De belangrijkste conclusies per categorie worden onderstaand kort samengevat.

2.1 Trends

In het marktonderzoek zijn enkele belangrijke trends geïdentificeerd die relevant zijn voor het toekomstige aanbod van diensten van het Service Centrum.

Het aandeel van de traditionele, monofunctionele school neemt af in de nieuwe onderwijshuisvestingsplannen. Hier tegenover staat vooral een groei van het aandeel multifunctionele accommodaties (al dan niet met een brede school). Door het multifunctionele karakter van deze accommodaties, zijn steeds meer partijen betrokken bij het huisvestingsproject. Projecten worden groter en complexer.

Daarnaast verschuift de focus van een gebouwgerichte benadering naar een benadering die meer gericht is op de ontwikkeling van een gebied. Ook dit zorgt voor een toename in projectomvang en complexiteit.

Jaarlijks worden 100 tot 150 projecten binnen het PO gerealiseerd. Ook in het VO is de verwachting dat jaarlijks 100 tot 150 projecten worden gerealiseerd. Wanneer rekening wordt gehouden met de toename van de gemiddelde waarde van een project, ligt de totale investeringsbehoefte per jaar tussen € 1,5 miljard en € 2,25 miljard.

2.2 Issues

Naast een inventarisatie van trends, is in het marktonderzoek aandacht besteed aan de vraagstukken en problemen waar scholen en gemeenten mee te maken krijgen in huisvestingsprojecten. Onderstaand worden de belangrijkste punten opgesomd.

Relatie tussen gemeente en scholen in het huisvestingsproces

- Scholen en gemeenten ondervinden hinder van trage besluitvorming, vooral bij complexe projecten.
- Gemeenten geven aan dat zij de regie willen voeren over onderwijshuisvesting. Het overdragen van deze rol naar private partijen acht men onwenselijk.
- Vooral het voortgezet onderwijs voelt de wens tot doordecentralisatie.

Aard van huisvestingsprojecten

- Gebiedsontwikkeling is steeds vaker een argument om tot een huisvestingontwikkeling te komen. Daardoor wordt het schaalniveau groter en de vraagstelling complexer.
- Er zijn steeds meer partijen betrokken in een afweging rond de huisvesting (en de organisatie) waardoor het proces en de afwegingen complexer worden.
- Scholen en gemeenten ondervinden hinder van een gebrek aan deskundigheid bij elkaar en zichzelf. Hoe complexer het project, hoe groter het probleem.

- De exploitatie van gebouwen wordt steeds meer betrokken bij de investeringbeslissing. Gemeenten hebben moeite om de rol van exploitant te kunnen invullen.

Contractvormen

- Scholen en gemeenten associëren traditionele contractvormen met betrokkenheid, regie en veiligheid, terwijl PPS wordt gezien als commercieel en zakelijk.
- Scholen en gemeenten erkennen in toenemende mate de noodzaak om bouw en exploitatie gezamenlijk te beschouwen in het huisvestingstraject.
- Omdat de complexiteit en de financiële risico's van projecten toenemen, ontstaat behoefte om meer kennis te vergaren over innovatieve contractvormen.
- Tegelijkertijd erkennen partijen dat zij over te weinig kennis beschikken om een afweging te maken tussen de verschillende mogelijk (innovatieve) contractvormen.
- Het primaire proces moet leidend zijn bij het opzetten van de exploitatie van huisvesting. Het gevoel is dat een commerciële partij deze betrokkenheid minder kan leveren.
- Er is behoefte aan professionele ondersteuning op het gebied van exploitatie.

3 Strategie voor het SCS

3.1 Eisen aan het aanbod

Voordat we in het vervolg van dit deelrapport toekomen aan het maken van verbindingen tussen behoeften, doelgroepen en diensten, dienen we onzes inziens kort stil te staan bij de eisen die aan het aanbod van het SCS gesteld kunnen worden. Die eisen komen voort uit de aanname dat het de missie van het SCS zal zijn om een 'step-change' te veroorzaken in zowel de snelheid waarmee innovatieve aanbestedingen hun intrede doen in de wereld van de onderwijshuisvesting als het aantal scholen en gemeenten dat zullen besluiten tot het volgen van een innovatieve aanbestedingsroute.

3.1.1 Eis 1: toegevoegde waarde

Het aanbod van het SCS dient een duidelijk toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van hetgeen al beschikbaar is. Oude wijn in nieuwe zakken is niet een voldoende rechtvaardiging voor het oprichten van een SCS, en al helemaal niet voor het alloceren van belastinggeld eraan. Ook het handig samenbrengen van bestaande kennis en kunde is niet voldoende rechtvaardiging. Als dat immers de enige bestaansreden zou zijn, dan ligt het verlenen van een subsidie aan een instituut dat reeds zijn sporen heeft verdiend in het verzamelen en ontsluiten van kennis veel meer in de rede.

3.1.2 Eis 2: geen oneigenlijke concurrentie

Het op te richten SCS zou zichzelf als huisregel # 1 op moeten leggen dat zodra zij vermoedt dat er concurrentie plaats vindt tussen het SCS en een adviserende marktpartij¹, het SCS een stapje terug doet. Niet alleen omdat de overheid nooit eerlijk kan concurreren met dergelijke marktpartijen, maar ook omdat (informatie- en kennis-) markten sneller zullen evolueren onder de tucht van de markt dan onder de tucht van de overheid.

3.1.3 Eis 3: buitengewone vermogens

Dat betekent dat het SCS een onderscheidend vermogen moet hebben op basis van toegevoegde waarde. Gezien de eerder in kaart gebrachte behoeften bij de verschillende spelers, zal het inrichten van een SCS dat haar succes louter op basis van overtuigingskracht moet behalen, niet makkelijk tot succes leiden. Om echt een verschil te maken zal het SCS over instrumenten dienen te beschikken die haar – tenminste tijdelijk – een unieke positie geven. Daarbij kan gedacht worden langs 2 lijnen: macht of kracht. Indien voor macht wordt gekozen, zal aan scholen en gemeenten opgelegd dienen te worden dat ze alleen mogen afwijken van een innovatieve aanbestedingsroute als door het SCS is vastgesteld dat deze vorm onvoldoende meerwaarde oplevert. Het alternatief voor overtuigen op basis van macht is het overtuigen op basis van kracht. In die variant dient het SCS over instrumenten en middelen te beschikken die – tenminste voor de eerste golf van projecten – het doorlopen van een innovatieve aanbesteding

¹ Onder marktpartijen verstaan we in dit rapport alle private partijen die producten of diensten leveren ten behoeve van het mogelijk maken van onderwijshuisvesting (dus bijvoorbeeld adviseurs, aannemers, projectmanagers, etc).

onweersstaanbaar kan maken voor scholen en gemeenten, ondanks de in hoofdstuk 3 in kaart gebrachte bedenkingen. Hoewel de 'macht-route' wellicht het meest eenvoudig is vorm te geven, past hij niet bij de institutionele verhoudingen in de onderwijs sector. Met het oog op het gewenste resultaat, opteren wij daarom voor het voldoende toerusten van een SCS, zodat het SCS op relatief korte termijn succesverhalen kan vertellen over afgesloten innovatieve aanbestedingsprojecten.

3.2 Strategie voor het SCS

De strategie die het SCS tot een succesvolle organisatie moet maken, moet antwoord geven op een aantal belangrijke vragen:

1. Hoe kan het SCS, ondanks het feit dat het een geheel nieuwe organisatie is en gegeven alle spelers die al in het veld aanwezig zijn, snel een duidelijke bijdrage leveren in de kennis van en aandacht voor innovatieve aanbestedingen?
2. Hoe kan het SCS het feit dat ze gaat werken met op maat gemaakte dienstverlening benutten om (i) het SCS een betrouwbaar imago te geven, (ii) snel tot successen te komen en (iii) daarmee de bewindspersonen van OCW en Financiën in staat te stellen om voor vernieuwing in het onderwijsveld te zorgen?
3. Hoe zorgen we ervoor dat het SCS aan de start kan bewijzen dat innovatieve aanbestedingsvormen in het onderwijsveld werken?
4. Hoe kan het SCS voorkomen dat het door scholen en gemeenten wordt afgewezen en dat projecten als te complex worden ervaren als het SCS uitsluitend kennis overdraagt, het proces begeleidt en het gebruik van innovatieve contracten stimuleert?
5. Hoe kan het SCS zorgen voor een evenwichtig ambitieniveau, waarbij ambities niet te hoog gesteld worden om zo teleurstelling te voorkomen, maar waarbij ambities ook niet te laag gesteld worden waardoor het SCS geen overtuigingskracht heeft?

De enige manier waarop het SCS dat gaat bereiken is door na te streven dat het op de kortst mogelijke termijn:

- kan bewijzen te beschikken over autoriteit op het gebied van innovatieve aanbestedingsvormen en in staat is een zinvolle vertaalslag te maken van successen met deze aanbestedingsvormen naar het onderwijsveld;
- aan scholen en gemeenten meer dan duidelijk maakt dat het SCS er niet is om te dicteren, maar om te helpen, en alleen als zij dat willen en in de mate dat zij dat willen. Scholen en gemeenten blijven in de 'driver's seat';
- pro-actief uitstraalt naar ondernemingen en kennisorganisaties die actief zijn op dit gebied dat zij hen niet het brood uit de mond wil en zal eten, maar alleen maar een groter brood wil doen bakken;
- door het geven van informatie, het begeleiden van processen en het stimuleren van het gebruik van innovatieve aanbestedingsvormen scholen en gemeenten het SCS accepteren en bereid zijn om complexe nieuwbouwprojecten door middel van innovatieve aanbestedingsvormen meerwaarde te laten genereren (de pilots);

- scholen en gemeenten bij het vormgeven van die pilots maar ook bij andere innovatieve aanbestedingen actief gebruik maken van de op maat gemaakte dienstverlening van het SCS omdat de doelgroep de dienstverlening vertrouwt en omdat het bewezen is dat het tot succesvolle innovatieve aanbestedingsvormen kan leiden; en
- het SCS bekend staat bij scholen en gemeenten als het onafhankelijke servicecentrum – opgericht en uitgerust door de bewindspersonen van OCW en Financiën – dat scholen en gemeenten daadwerkelijk, met raad en daad helpt bij het oplossen van ingewikkelde huisvestingsvraagstukken. Daarbij onderscheidt het SCS zich door haar unieke positie en door de instrumenten waarmee zij door de Ministers van Financiën en OCW is toegerust.

Een voldoende succesvolle uitwerking van deze strategie zal leiden tot een volhoudbare toegevoegde waarde van het SCS.

Deze strategische uitgangspunten werken we in de hoofdstukken hierna uit in het dienstenaanbod van het SCS.

4 Analyse van behoeften

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de marktanalyse vertaald naar concrete behoeften. Deze behoeften kunnen verschillend zijn voor verschillende doelgroepen. Daarom worden ook de relevante doelgroepen onderscheiden. Hierbij zijn de gesignaleerde problemen echter leidend, en niet de doelgroepen, omdat de diensten die het Service Centrum zal leveren, primair gericht zijn op het wegnemen van gevoelde knelpunten en problemen.

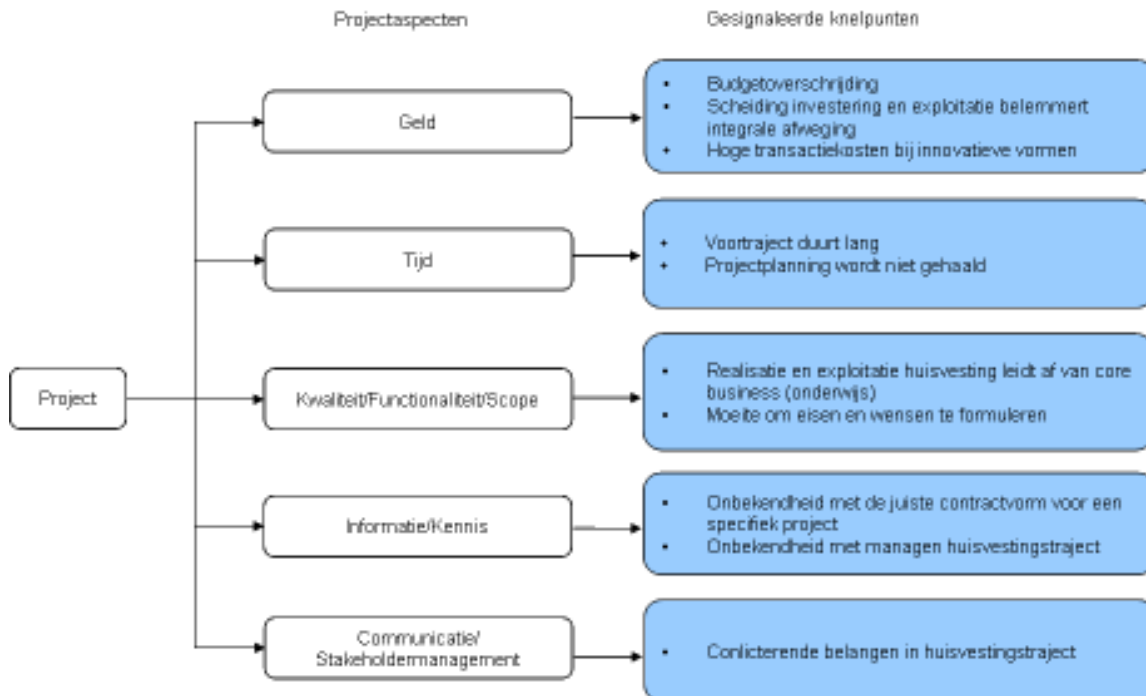
4.1 Een huisvestingsproject ontleed...

Om de gevoelde problemen en behoeften van scholen en gemeenten te structureren, benaderen we de behoefteanalyse vanuit de vijf projectaspecten geld, tijd, kwaliteit, informatie en organisatie. Specifiek voor deze inventarisatie, interpreteren we deze aspecten als volgt:

- Geld: het aspect geld betreft het budget dat direct aan een huisvestingstraject is gerelateerd, maar ook alle vraagstukken die te maken hebben met de bekostiging en financiering van het project.
- Tijd: het gaat hier om de planning van het project, maar ook om het traject dat hieraan voorafgaat.
- Kwaliteit: hieronder verstaan we de kwaliteit van de huisvesting in termen van functionaliteit, flexibiliteit, architectonische kwaliteit etc, maar ook de scope van het project.
- Informatie: het gaat hier vooral om de kennis die bij verschillende partijen aanwezig is over het huisvestingsproces.
- Organisatie: onder organisatie verstaan we de samenwerking tussen verschillende stakeholders en de communicatie tussen deze partijen.

4.2 Gesignaleerde problemen

Op basis van de behoeften uit de marktanalyse, kunnen we onderstaand schema opstellen. Hierin zijn de knelpunten die ervaren worden door betrokkenen ingedeeld in de vijf projectaspecten.



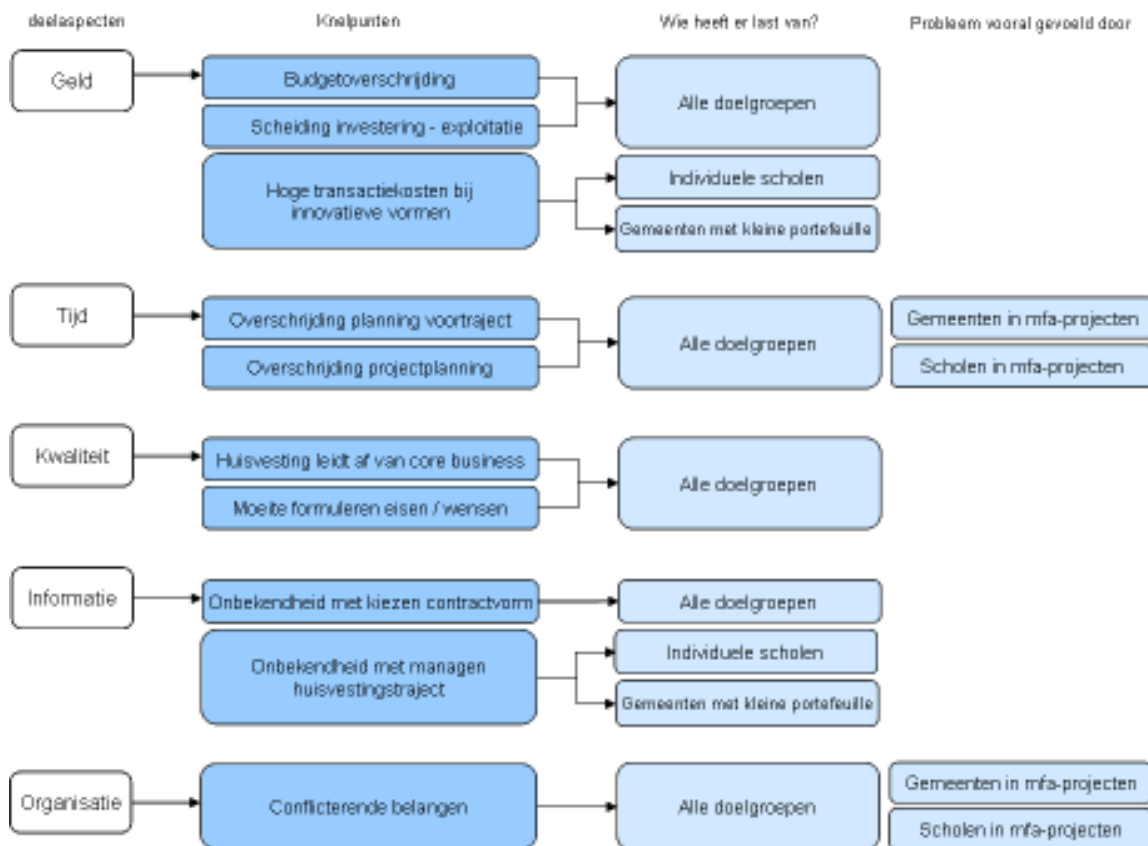
Figuur 1: gesignaleerde problemen

4.3 De doelgroepen

De gesignaleerde problemen zijn niet voor alle actoren in het proces van onderwijshuisvesting even acuut of relevant. Voor het koppelen van problemen en doelgroepen, hebben we een aantal groepen geïdentificeerd. Hierbij is niet zozeer geprobeerd om een uitputtend overzicht te geven van de verschillende actoren. In plaats hiervan is de indeling opgehangen aan de mate waarin de doelgroepen te kampen hebben met problemen die specifiek zijn voor die doelgroep.

- Individuele school: deze doelgroep bestaat uit schoolbesturen met een kleine huisvestingsportefeuille. Deze groep kenmerkt zich door het feit dat huisvestingsprojecten niet frequent voorkomen en dat de projecten relatief klein zijn.
- Gemeente met kleine huisvestingsportefeuille: deze doelgroep bestaat uit kleine gemeenten die weinig schoolgebouwen onder hun hoede hebben. Ook deze groep heeft niet vaak te maken met huisvestingsprojecten.
- Gemeenten in multifunctionele projecten: bij het realiseren van multifunctionele accommodaties, heeft de gemeente vaak een regierol omdat het project samenhangt met gemeentelijk beleid in een bepaalde wijk.
- Scholen in multifunctionele projecten: bij het realiseren van multifunctionele accommodaties, heeft de school te maken met andere organisaties die gehuisvest worden in de nabijheid van de school en met een sterkere regierol vanuit de gemeente dan in traditionele huisvestingsprojecten.

Onderstaand figuur illustreert welke doelgroepen specifiek te kampen hebben met de genoemde problemen.



Figuur 2: doelgroepen en hun knelpunten

Uit bovenstaand figuur blijkt dat de meeste knelpunten niet door een specifieke doelgroep gevoeld worden, maar voor alle doelgroepen gelden. Wel spelen sommige problemen in sterkere mate voor specifieke doelgroepen. Dit overzicht zal in een volgend hoofdstuk worden gekoppeld aan de diensten van het Service Centrum.

4.4 Behoeften op drie niveaus

Bij een nadere beschouwing van de gevoelde problemen, kan een onderverdeling worden gemaakt in behoeften op drie niveaus. Deze niveaus representeren de functies die het Service Centrum kan gaan vervullen.

niveau 1: Kennisdisseminatie: deze functie is gericht op het verzamelen, vastleggen en verspreiden van kennis. Deze kennis moet iets toevoegen ten opzichte van de kennisbanken die al bestaan op het gebied van innovatief aanbesteden en onderwijshuisvesting. Praktijkkennis zal verder worden opgebouwd door deelname aan pilotprojecten.

niveau 2: Procesbegeleiding: deze functie omvat het leveren van begeleiding bij projecten, waarbij

uitdrukkelijk wordt voorkomen dat een dienst wordt gecreëerd waar al voldoende (markt)partijen voor bestaan. Begeleiding kan ook worden geleverd door geschikte marktpartijen, waarbij het SCS optreedt als ‘makelaar’, die bekend is met de verschillende diensten die in de markt beschikbaar zijn en de meest geschikte partij koppelt aan een project. De procesbegeleiding die het Service Centrum inbrengt, moet uniek zijn in de zin dat het kennis van en ervaring met het voor- en aanbestedingstraject bij innovatieve contractvormen combineert met specifieke kennis van en ervaring met de scholensector.

niveau 3: Stimuleren: deze functie is gericht op het wegnemen van bestaande problemen om zodoende projecten mogelijk te maken die zonder interventie van het Service Centrum niet tot stand kunnen komen. Hiertoe moet het Service Centrum iets unieks bieden, gericht op het mitigeren van problemen, zoals:

1. Institutionele en budgettaire complexiteit door verschillende budgettaire stromen samen te brengen.
2. Marktimperfecties, zoals de kleine schaal van scholenprojecten
3. Diverse risico's, zoals de beheersbaarheid van het proces

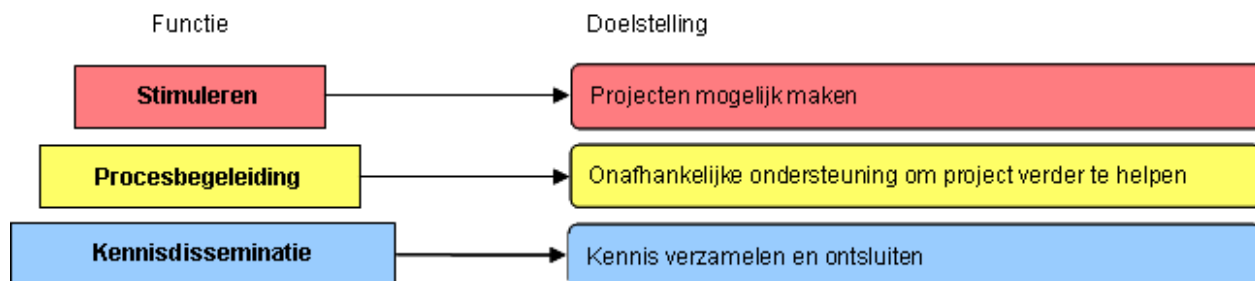
Uitgangspunt hierbij is dat het Service Centrum voor de eerste pilotprojecten de specifieke knelpunten wegneemt en in die pilots duidelijk toegevoegde waarde biedt. Op termijn zullen deze extra stimuleringsmaatregelen minder hard nodig zijn en zullen partijen het Service Centrum inschakelen omdat zij bewezen heeft dat zij toegevoegde waarde biedt.

Het voorstel is om het SCS tenminste met 2 faciliteiten toe te rusten:

Vergoeding voor transactiekosten: vaak wordt verondersteld dat innovatief aanbesteden hogere transactiekosten kent dan traditioneel aanbesteden en dat dit dus belemmerend werkt. In eerdere pilots zijn echter al aanzienlijke leereffecten bereikt en handleidingen en standaarddocumenten ontwikkeld. Hierdoor hoeft voor vervolgpiloten minder expertise te worden ingehuurd. In de beeldvorming bij schoolbesturen en gemeenten worden transactiekosten echter wel als een knelpunt gezien. Het SCS kan dit gevoelde knelpunt wegnemen door, als de transactiekosten van innovatief aanbesteden toch substantieel hoger zijn, de hogere transactiekosten te vergoeden. Het voorstel is om de afspraak te maken dat “indien bij de pilotprojecten uit een objectieve beoordeling blijkt dat de transactiekosten prohibitief zijn voor het toepassen van innovatieve aanbestedingen, zal de minister van Financiën zich inspannen om die hogere transactiekosten te mitigeren”.

Participeren door goedkoop vermogen te verschaffen: Onbekendheid met de financiële zakelijkheid van innovatieve aanbestedingen en het risicoprofiel dat daarmee samenhangt, zorgt ervoor dat scholen en gemeenten huiverig zijn voor de toepassing van innovatieve aanbestedingen. Het SCS kan zich als partner aan de zijde van scholen en gemeenten scharen en daarmee de huiver wegnemen, indien zij beschikt over het instrumentarium om het risicoprofiel of de kosten te verlagen. Het SCS straalt ook commitment uit door te beschikken over de mogelijkheid om zelf goedkoop vermogen te verschaffen. Dit commitment kan schoolbesturen en gemeenten het vertrouwen geven om – indien de innovatieve contractvorm de beste prijs-kwaliteit biedt – te kiezen voor een complex en nieuw traject van innovatief aanbesteden.

In dit kader denkt het ministerie van OCW aan het vormgeven aan een fonds. Dit fonds, dat gevuld zou moeten worden door publieke en private partijen, zou dan via het SCS goedkoop vermogen ter beschikking kunnen stellen aan scholen en gemeenten ten behoeve van innovatieve aanbestedingen.



Figuur 3: drie niveaus van dienstverlening

Vooraf op het derde niveau zal de toegevoegde waarde van het Service Centrum moeten blijken. Verder zullen de werkzaamheden op verschillende niveaus elkaar versterken. Het verspreiden van kennis kan bijvoorbeeld niet los worden gezien van het opdoen van ervaring als procesbegeleider in projecten zelf.

4.5 Ingroeimodel

De beoogde start van het SCS is oktober 2007. Het SCS dient van de grond af aan te worden opgebouwd en heeft – zoals uit het voorgaande blijkt – forse ambities. Het SCS heeft maar één kans om scholen en gemeenten te overtuigen van haar kwaliteiten en toegevoegde waarde. Daarom is de wijze waarop het SCS begint aan haar klus dan ook zeer cruciaal voor het succes. Een vliegende start met een gevulde pilotprojectenportefeuille is echter niet erg waarschijnlijk. Het SCS zal moeten groeien in haar rol, waarbij zij haar producten en diensten steeds verder uitrolt.

Dit betekent voor de invulling van het aanbod dat:

- Het SCS direct haar autoriteit moet bewijzen op het gebied van innovatief aanbesteden en onderwijshuisvesting
- Het SCS wordt toegerust met de instrumenten op de 3 niveaus: kennis, procesbegeleiding en stimuleren.
- Het SCS zich inspant om zogeheten pilotprojecten te identificeren die mogelijkwerwijs kunnen uitmonden in innovatieve aanbestedingen

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de verschillende diensten die op de drie niveaus onderscheiden kunnen worden.

5 Aanbod van het Service Centrum

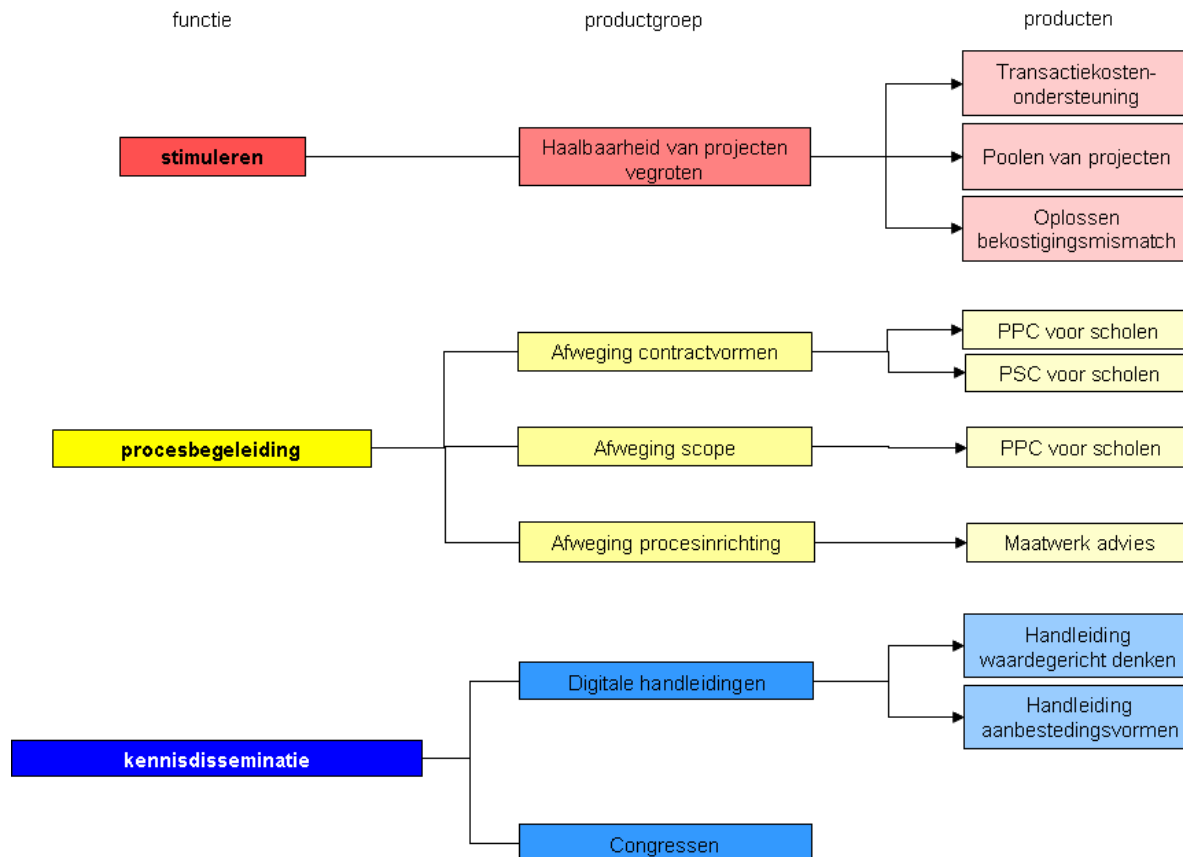
De diensten van het Service Centrum delen we in twee groepen in. We maken onderscheid tussen (i) diensten die gericht zijn op het maken van *afwegingen* ten aanzien van de aanbestedingsvorm van een huisvestingsproject en (ii) diensten die gericht zijn op de *uitvoering* van een project. Deze twee groepen noemen we toolkits. Het onderscheid tussen deze twee diensten is een kwestie van tijd. Zodra vast is komen te staan met welke vraagspecificatie, welke scope en via welke aanbestedingsvorm een school of gemeente daadwerkelijk tot de uitvoering overgaat, zitten we wat ons betreft bij de toolkit uitvoering. De toolkit afweging gaat met name om de processen die daaraan voorafgaan en er toe bijdragen dat een school of gemeente komt tot een duidelijke vraagarticulatie, een duidelijke scope en een goed gekozen aanbestedingsvorm.

De diensten in de toolkits delen we in naar de drie functieniveaus die we in het vorige hoofdstuk hebben benoemd. In de volgende paragrafen lichten we kort toe wat de inhoudelijke achtergrond is van beide toolkits en welke diensten we onderdeel zien uitmaken van het aanbod van het Service Centrum. Hierbij hebben we ons wederom geconcentreerd op het schetsen van de eindsituatie. De wijze waarop het Service Centrum bijvoorbeeld de benodigde kennis zal verzamelen en ontsluiten, zullen we nader uitwerken in de Deelrapportage Organisatie en Governance.

5.1 Toolkit afweging

In de voorbereidingsfase van een project dienen verschillende keuzes te worden gemaakt. Het betreft bijvoorbeeld de scope van het project, maar ook de contractvorm en de wijze waarop het proces ingericht gaat worden. Al deze keuzes worden doorgaans gemaakt vanuit een bepaalde doelstelling die gelinkt kan worden aan de vijf projectaspecten die eerder aan de orde kwamen. Over het algemeen kunnen we stellen dat we graag een kwalitatief goed project, binnen budget en op tijd willen realiseren. Randvoorwaardelijk hierbij is een goede organisatorische inbedding en goed stakeholdermanagement. Kort samengevat gaat het om het behalen van de meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding.

Vanuit dit perspectief biedt het Service Centrum diensten aan, die scholen en gemeenten ondersteunen bij het maken van hun afwegingen. Wanneer we dit relateren aan de drie functieniveaus, zien we verschillende mogelijke 'productgroepen' en bijbehorende 'producten'. Deze zijn afgebeeld in onderstaand figuur. In de bijlage is een meer gedetailleerde toelichting opgenomen bij de verschillende 'producten'.



Figuur 4: toolkit afweging

Niveau 1: kennisdisseminatie

Op het eerste niveau voorzien we vooral een functie voor een intelligente website, waarop scholen en gemeenten snel inzicht kunnen krijgen in de onderwerpen die een rol spelen bij de afwegingen in het voortraject. Het gaat dan om een introductie in het denken in termen van projectwaarde, in plaats van denken vanuit beschikbaar budget en om een introductie in de verschillende mogelijke aanbestedingsvormen.

Niveau 2: procesbegeleiding

In de voorbereidingsfase van het project is het denkbaar dat ondersteuning nodig is bij het maken van de juiste afwegingen, bijvoorbeeld door te ondersteunen bij de uitvoering van een Public Private Comparator (PPC). Voor dit type afwegingen is immers niet alleen kennis nodig van scholenhuisvesting, maar ook van de verschillende innovatieve aanbestedingsvormen die geschikt zijn voor een project. Ook afwegingen ten aanzien van de optimale scope en het optimale proces horen hierbij. Het ligt, mede gezien de beoogde omvang van het Service Centrum voor de hand dat het Service Centrum met name deze begeleiding organiseert en regisseert, en niet zozeer zelf levert.

Niveau 3: stimuleren

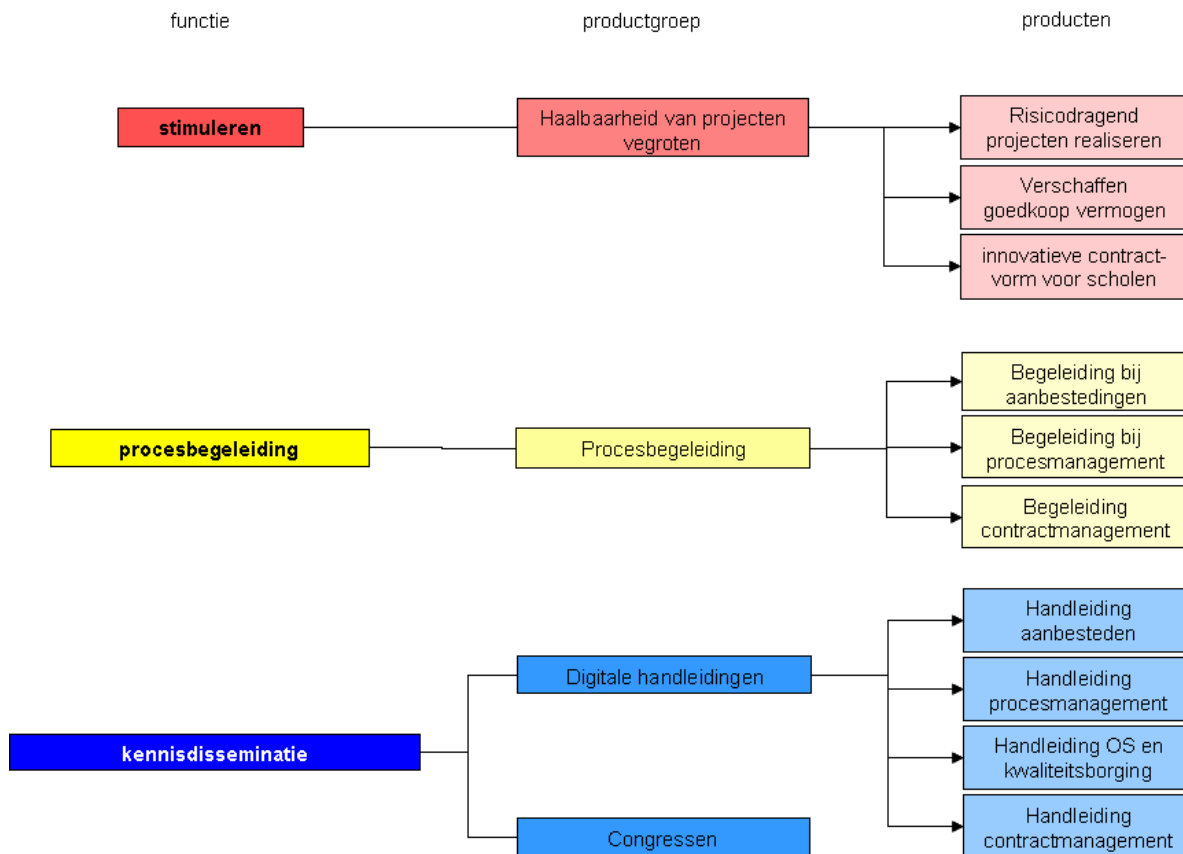
Er zijn enkele problemen die in de voorbereidingsfase de keuze voor een geschikte uitvoeringsvorm kunnen belemmeren. Zo is het denkbaar dat vanuit het perspectief van het realiseren van de beste prijs-kwaliteitverhouding de keuze valt op een bepaalde uitvoeringsvorm die in de praktijk stuit op

moeilijkheden. Een veel voorkomend probleem is dat projecten vaak te klein zijn om de transactiekosten van een innovatieve aanbesteding te kunnen dragen. Daarnaast levert het huidige bekostigingsmodel de nodige verstoringen in de afweging. In de bijlage wordt nader toegelicht hoe de ‘producten’ op niveau drie kunnen bijdragen aan het haalbaar maken van bepaalde projecten en uitvoeringsvormen.

5.2 Toolkit uitvoering

Ook in de daadwerkelijke uitvoering van een project staat het realiseren van de best mogelijke prijs-kwaliteitverhouding centraal en kan de link worden gemaakt naar de vijf projectaspecten.

Vanuit dit perspectief biedt het Service Centrum diensten aan die scholen en gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van projecten. Het gaat dan niet alleen om het voorbereidingstraject, maar ook om de aanbestedingsfase en exploitatiefase. Wanneer we dit relateren aan de drie functieniveaus, zien we verschillende mogelijke ‘productgroepen’ en bijbehorende ‘producten’. Deze zijn afgebeeld in onderstaand figuur. In de bijlage is een meer gedetailleerde toelichting opgenomen bij de verschillende ‘producten’.



Figuur 5: toolkit uitvoering

Niveau 1: kennisdisseminatie

Evenals de toolkit afweging, bevat de toolkit uitvoeren een aantal digitale handleidingen, ingebed in een goede website. Deze functie is erop gericht om snel toegankelijke informatie te verschaffen aan scholen

en gemeenten die informatie zoeken over de uitvoering van hun project. De handleiding over contractmanagement heeft specifiek betrekking op de exploitatiefase van een project.

Niveau 2: procesbegeleiding

Op het tweede niveau is het belangrijk om te voorkomen dat het Service Centrum diensten aanbiedt die ook door andere (markt)partijen worden aangeboden. Waar het gaat om procesbegeleiding, moet het Service Centrum een unieke combinatie bieden van expertise op het gebied van onderwijshuisvesting, innovatief aanbesteden en procesmanagement.

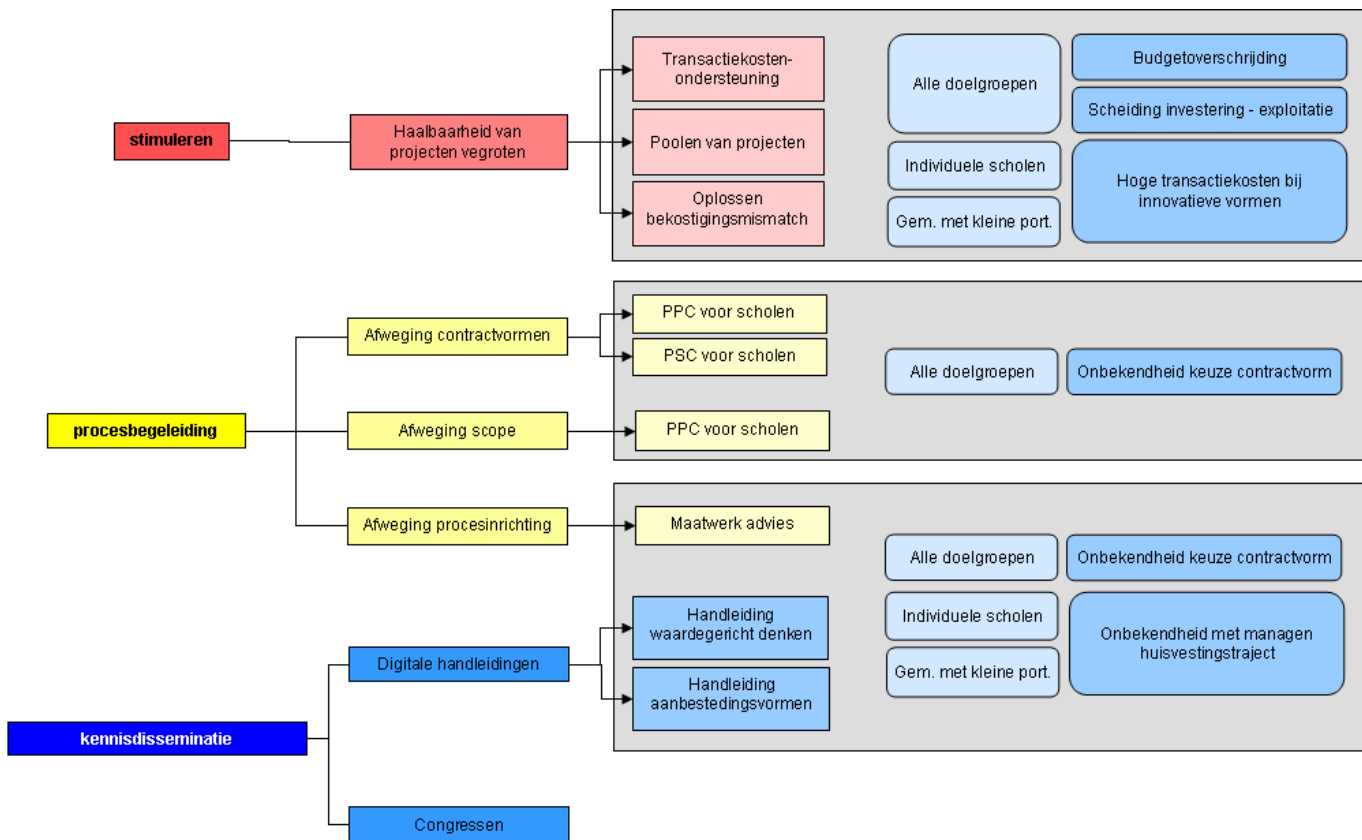
Niveau 3: stimuleren

De 'producten' op het derde niveau zijn gericht op het oplossen van problemen die voortvloeien uit sectorspecifieke kenmerken en uit 'koudwatervrees' van partijen die voortvloeit uit de onbekendheid met innovatief aanbesteden. Zo is het denkbaar dat het Service Centrum zich gaat toeleggen op het ontwikkelen en tot uitvoering brengen van een aangepaste contractvorm die heel specifiek is gericht op scholenbouw. Hiermee creëert zij een toegesneden product dat uniek is in de markt. Daarnaast is het mogelijk dat het Service Centrum – bijvoorbeeld via het nog in te richten 'fonds innovatie brede scholen' - risicodragend participeert in de eerste pilotprojecten. Zo worden de risico's weggehaald bij betrokken partijen, die daardoor eerder geneigd kunnen zijn om deel te nemen aan een pilot. In de bijlage worden deze producten nader omschreven.

6 Welke diensten voor welke doelgroepen?

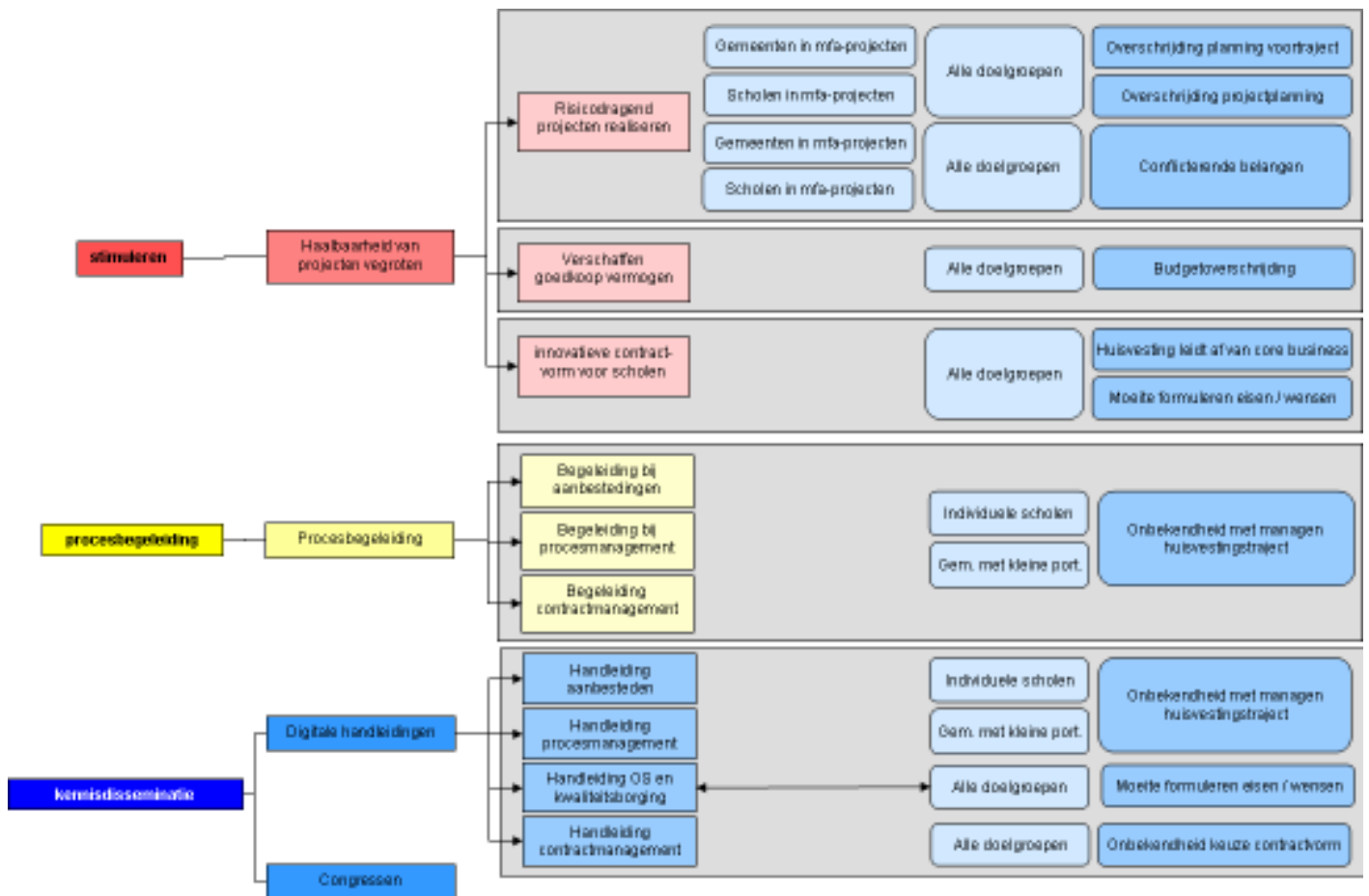
Nu we de doelgroepen en hun problemen hebben geïdentificeerd, en hebben bepaald welke vormen van dienstverlening het Service Centrum aanbiedt, kan de relatie tussen behoeften, doelgroepen en diensten worden gelegd.

In onderstaand figuur is de link gelegd tussen de behoeften die in een vorig hoofdstuk zijn gedefinieerd en de productenboom van de toolkit 'afweging'. De grijze vlakken geven aan welke producten voorzien in de behoeften van de welke doelgroepen en welk probleem zij beogen op te lossen.



Figuur 5: toolkit afweging en de behoeften van doelgroepen

Hetzelfde is gedaan voor de toolkit uitvoering.



Figuur 6: toolkit uitvoering en de behoeften van doelgroepen

Bijlage toolkit afweging

Handleiding afwegingskader aanbestedingsvormen (niveau 1)

Doel	Het informeren over de kenmerken van innovatieve aanbestedingsvormen met als doel het vergroten van inzicht in de verschillende mogelijkheden om een project uit te voeren.
Omschrijving	Deze tool geeft aan welke aanbestedingsvormen er zijn, wat de waardedrijvers zijn van een project in elk van die vormen en wat de randvoorwaarden zijn. Ook specificeert deze tool de voorwaarden die ingevuld moeten zijn, wil een bepaalde aanbestedingsvorm passen op een project.
Eisen aan het product	<ul style="list-style-type: none">• Het product moet zelfstandig leesbaar zijn• Het product moet geen voorkennis veronderstellen• Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector• Het product moet verschillende invalshoeken kennen (financieel, juridisch, technisch en procesmatig)• De afweging moet gebaseerd zijn op de vraag: hoe kan de beste prijs-kwaliteitverhouding tot stand worden gebracht?

Handleiding waardegericht denken (niveau 1)

Doel	Op hoofdlijnen vaststellen van de financiële en economische haalbaarheid van het project en welke partijen wanneer waarvoor een bijdrage moeten leveren. Dit instrument kan dus ook een rol spelen in de besluitvorming.
Omschrijving	Deze tool heeft het karakter van een quick-scan MKBA en stelt gebruikers in staat om vast te stellen of er überhaupt muziek in hun project zit. Hierbij kijken we naar kosten, opbrengsten en risico's, alsmede naar de verdeling van deze componenten over actoren en in de tijd. Mogelijk kan een deel met behulp van een web-based tool worden uitgevoerd.
Eisen aan het product	<ul style="list-style-type: none">• Het product moet zelfstandig leesbaar zijn• Het product moet geen voorkennis veronderstellen• Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector• Het product moet verschillende invalshoeken kennen (financieel, juridisch, technisch en procesmatig)• In het product moet de link worden gelegd met de budgetsystematiek van scholen en gemeenten

Handleiding Public Private Comparator (niveau 2)

Doel	Het maken van een keuze voor de meest geschikte uitvoeringsvorm voor het project, gegeven projectspecifieke kenmerken.
------	--

Omschrijving Een vergelijkingstool tussen verschillende innovatieve aanbestedingsvormen en een traditionele aanpak. Dit zou in onze ogen een meer op onderwijshuisvesting toegesneden variant kunnen zijn van de bestaande PPC-methodiek.

Eisen aan het product

- Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector.
- In het product moet aandacht worden besteed aan de vraag: welke contractvorm levert de beste prijs-kwaliteitverhouding, gegeven de kenmerken van het project?
- In het product dienen alleen financieel-economische argumenten een plek te krijgen in de financiële afweging. Niet-financiële argumenten dienen apart behandeld te worden.
- Ook verschillen in kwaliteit tussen de verschillende contractvormen dienen een plek te krijgen in de afweging.
- Het product dient passend te zijn voor de fase waarin het project zich bevindt en dus niet te gedetailleerde uitspraken willen doen.

Handleiding Public Sector Comparator (niveau 2)

Doel Het vergelijken van de uitkomst van een innovatieve aanbesteding met de uitkomst indien men gekozen had voor een traditionele aanpak om te komen tot een uitspraak over de vraag of innovatief aanbesteden meerwaarde heeft opgeleverd.

Omschrijving Vergelijkings- en benchmarktool tussen een bieding in een innovatieve aanbesteding en een traditionele aanpak. Door achteraf te toetsen kan bepaald worden of innovatief aanbesteden inderdaad meerwaarde oplevert ten opzichte van traditioneel uitvoeren.

Eisen aan het product

- Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector.
- Ook verschillen in kwaliteit tussen de innovatieve contractvorm en de traditionele referentievariant dienen een plek te krijgen in de afweging.
- Het product dient passend te zijn voor de fase waarin het project zich bevindt en dus voldoende mate van detail kunnen bieden.

Transactiekostenondersteuning (niveau 3)

Doel Door een tegemoetkoming in de transactiekosten te bieden, worden meer scholen en gemeenten gestimuleerd om een innovatieve pilot te starten.

Omschrijving Een financiële tegemoetkoming in de transactiekosten, voorzover deze de kosten van een traditionele aanbestedingsvorm te boven gaan. Hiermee wordt voor scholen en gemeenten een financiële horde weggenomen om over te gaan tot een innovatieve aanbestedingsvorm. In deze zin maakt het Service Centrum een innovatieve aanpak mogelijk.

Eisen aan het product

- De tegemoetkoming dient uiteraard te worden gebruikt ter dekking

van de kosten van een innovatieve aanbesteding en niet voor een traditionele vorm.

Poolen van projecten (niveau 3)

Doel Individuele projecten kunnen mogelijk te klein zijn om succesvol op innovatieve wijze te kunnen aanbesteden. Door projecten te poolen kan de benodigde omvang worden gecreëerd.

Omschrijving Het Service Centrum zou een goed overzicht moeten hebben van de projecten die op stapel staan. Door projecten met gelijksoortige kenmerken gelijktijdig in de markt te zetten, kan wel de benodigde schaalgrootte worden bereikt. Hiermee kan het Service Centrum een oplossing bieden voor de te kleine schaal van projecten voor een innovatieve aanbesteding. Het Service Centrum vervult hierbij een coördinerende functie tussen scholen en gemeenten die toe zijn aan nieuwbouw of renovatie en stelt 'samenhangende pakketjes' samen van individuele projecten. Deze pakketjes worden, onder begeleiding van het SCS aanbesteed, al dan niet innovatief. De voorbereidingskosten die door de individuele projecten mogelijk niet gedragen zouden kunnen worden, worden nu over meerdere projecten verspreid.

Eisen aan het product

- Het poolen van projecten moet er niet toe leiden dat slechts een beperkt aantal partijen kan bieden op de pool, waardoor onvoldoende marktwerking tot stand komt. De pakketjes moeten dus ook voor aanbiedende partijen logisch zijn samengesteld.
- Wensen van individuele scholen en gemeenten moeten voldoende tot hun recht komen en worden geacommodeerd binnen de pool.
- Het poolen van projecten mag niet leiden tot vertragingen in de realisatie van huisvesting voor individuele scholen en gemeenten.

Oplossen bekostigingsmismatch (niveau 3)

Doel Onder 1 noemer brengen van de verschillende bekostigingsbronnen en deze vergelijken met gewenste prestatieniveau.

Omschrijving In het huidige bekostigingsmodel zitten de nodige verstoringen ten aanzien van de bekostiging van nieuwbouw, exploitatie en de wijze van omgaan met risico's. Daarom bestaat dikwijls discussie over de aanspraken en verplichtingen die partijen wederzijds hebben. Net zo dikwijls zijn partijen het echter wel eens over het gevraagde prestatieniveau. Het is daarom zaak een analyse instrument te ontwerpen dat gegeven een overeengekomen prestatie- en eiseniveau in kaart brengt wat het beschikbare budget is. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden met de dikwijls langere duur van innovatieve contracten, de waarde van risico's en de kosten van vermogen..

Eisen aan het product

Het instrument dient een slimme verbinding te maken tussen de principes van prestatieovereenkomsten, budgetovereenkomsten en risicoafspraken.

Bijlage toolkit uitvoering

Een handleiding aanbesteden (niveau 1)

Doel Informeren over de verschillende aspecten die van belang zijn bij het doorlopen van een innovatieve aanbesteding.

Omschrijving Een web-based handleiding waarin verschillende inhoudelijke en procesmatige aspecten aan bod komen die belangrijk zijn bij een innovatieve aanbesteding. Met bijvoorbeeld informatie over de concurrentiegerichte dialoog, sturen op prijs én kwaliteit, inrichting projectorganisatie, voorbeeld projectplanningen (met bijv. de te doorlopen procedures). Ook standaardcontracten zouden hierbij moeten horen.

Eisen aan het product

- Het product moet zelfstandig leesbaar zijn
- Het product moet geen voorkennis veronderstellen
- Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector
- Het product moet verschillende invalshoeken kennen (financieel, juridisch, technisch en procesmatig)

Een handleiding procesmanagement (niveau 1)

Doel Het geven van een overzicht van de procesmatige aspecten die van belang zijn bij een innovatieve aanbesteding en het voortraject.

Omschrijving Een handleiding die belangrijke aanwijzingen geeft bij het genereren van meerwaarde tussen publieke partijen onderling en tussen publiek en privaat. Hierbij hoort bijvoorbeeld ook een overzicht van door betrokken partijen te doorlopen procedures voorafgaand aan en tijdens een aanbesteding, maar ook de mogelijkheden die iedere partij heeft om het project te optimaliseren.

Eisen aan het product

- Het product moet zelfstandig leesbaar zijn
- Het product moet geen voorkennis veronderstellen
- Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector

Een handleiding outputspecificatie en kwaliteitsborging (niveau 1 / 2)

Doel Het geven van handreikingen om een goede outputspecificatie op te stellen en een systeem om de eisen te monitoren en af te dwingen.

Omschrijving Een (web-based) handleiding die helpt bij het formuleren van de juiste opdracht, eventueel aangevuld met daadwerkelijke hulp vanuit het SCS en voorbeelden van outputspecificaties.

Eisen aan het product

- Het product moet zelfstandig leesbaar zijn

- Het product moet geen voorkennis veronderstellen
- Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector

Een handleiding contractmanagement (niveau 1 / 2)

Doel	Het geven van handreikingen bij het management van een innovatief contract in de exploitatiefase.
Omschrijving	Een (web-based) handleiding die na de aanbesteding helpt bij het ervoor zorgen dat de school/gemeente ook krijgt wat hij heeft 'besteld'. Een eenvoudig leesbare toelichting op het contract hoort hier ook bij, eventueel aangevuld met workshops of inzet van capaciteit van het Service Centrum.
Eisen aan het product	<ul style="list-style-type: none"> • Het product moet zelfstandig leesbaar zijn • Het product moet geen voorkennis veronderstellen • Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector • Het product moet verschillende invalshoeken kennen (financieel, juridisch, technisch en procesmatig)

Procesbegeleiding bij aanbestedingen, procesmanagement en contractmanagement (niveau 2)

Doel	Dit product kan bij individuele projecten worden ingezet. Het gaat om personele inzet waarbij medewerkers van het Service Centrum specifieke kennis leveren over innovatieve contractvormen in de scholensector.
Omschrijving	Maatwerk op basis van gestandaardiseerde kennis
Eisen aan het product	<ul style="list-style-type: none"> • Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector • Het moet een unieke combinatie van kennis betreffen om te voorkomen dat het concurreert met marktpartijen • Het product moet verschillende invalshoeken kennen (financieel, juridisch, technisch en procesmatig)

Risicodragend projecten realiseren (niveau 3)

Doel	Door – wellicht met gebruikmaking van een eventueel 'fonds innovatie brede scholen' - de risico's op uitloop en budgetoverschrijding op zich te nemen, worden de risico's weggehaald bij scholen en gemeenten, die daardoor eerder geneigd kunnen zijn om deel te nemen aan een pilot.
Omschrijving	Het Service Centrum – of eigenlijk het fonds wiens middelen het service centrum beheert - treedt op als verschaffer van eigen vermogen en stelt hierbij een lage vermogenseis. Als eigen vermogenschaffer loopt het Service Centrum de risico's dat het projectresultaat tegenvalt. In ruil voor het lopen van dit risico, ontvangt zij rendement (zij het een laag

rendement) en heeft zij zelf controle over de realisatie van het proces. Hiermee worden het risico op budgetoverschrijding en het niet halen van planningen weggenomen bij scholen en gemeenten.

Eisen aan het product

- De vermogensseis van het Service centrum moet lager zijn dan de vermogensseis die door andere partijen wordt neergelegd, omdat er anders geen voordeel bestaat voor scholen en gemeenten om specifiek het Service Centrum in te schakelen.
- Het Service Centrum moet een zodanige positie hebben in de uitvoering van het project, dat zij daadwerkelijk in staat is om het risico op overschrijding van planning en budget te managen.

Verschaffen van goedkoop vreemd vermogen (niveau 3)

Doel

Het verlagen van de kosten van projectfinanciering

Omschrijving

Een probleem dat door partijen gevoeld wordt, is dat de kosten van projectfinanciering, die hoort bij innovatieve contracten, tot hoge kosten leidt. Om dit probleem te verzachten levert het Service Centrum – bijvoorbeeld door gebruikmaking van een eventueel ‘fonds innovatie brede scholen’ - een deel van de financiering tegen een lage rente.

Eisen aan het product

- De gevraagde rentevergoeding die zo tot stand komt, moet daadwerkelijk lager zijn dan die van private financiers, omdat er anders geen voordeel is voor scholen en gemeenten om het Service Centrum in te schakelen.

Ontwikkeling innovatieve contractvorm voor scholenbouw (niveau 3)

Doel

De innovatieve contractvormen die momenteel bestaan, zijn niet zonder meer toe te passen op scholenbouwprojecten. Door met een aangepaste contractvorm te komen die de voordelen van innovatief aanbesteden combineert met sectorspecifieke elementen, ontstaat een product dat verbonden is met het Service Centrum en uniek is in de markt.

Omschrijving

Nog te ontwikkelen. De specifieke contractvorm brengt bijvoorbeeld, net als bestaande contractvormen, investering en exploitatie in één hand, waardoor het probleem van gescheiden geldstromen wordt weggenomen.

Eisen aan het product

- Onderdeel van het product dient ook te zijn een standaard publiek-publieke overeenkomst, met daarin aandacht voor de output specificatie en budgetovereenkomsten.
- Het moet specifiek zijn toegesneden op de scholenbouwsector
- Het moet de kenmerken bevatten van een innovatieve contractvorm, zoals omschreven in de inleiding van dit rapport.

Bijlage innovatieve aanbestedingsvormen

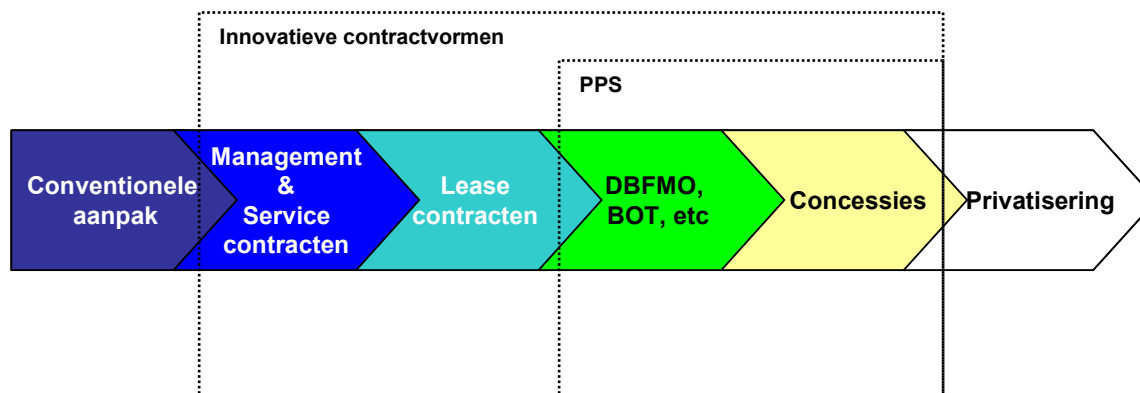
Inleiding

De ministeries van OCW en Financiën hebben tezamen met andere partijen het voornemen om het Service Centrum Scholen op te richten. Het Service Centrum moet scholen en gemeenten ondersteunen bij het vormgeven aan innovatieve aanbestedingen. Momenteel zijn wij² - als kwartiermaker – bezig met de voorbereiding van die oprichting. Wij denken dat het de transparantie en effectieve communicatie ten goede komt indien we vooraf – dus nu – met elkaar enkele begrippen duidelijk afbakenen. Dit lijkt ons belangrijk om op die manier een gezamenlijk vertrekpunt te definiëren en ons vanaf dat moment samen louter te richten op het invulling geven aan een zo succesrijk mogelijk Service Centrum.

Om daaraan gevolg te geven besteden we hierna aandacht aan twee cruciale begrippen, te weten innovatieve aanbestedingen c.q. innovatieve contractvormen en PPS.

Continuüm van zelf doen naar privatisering

Overheden hebben vele mogelijkheden om vorm te geven aan de publieke dienstverlening die zij beogen. Onderstaande figuur geeft een aardig, maar vereenvoudigd, inzicht in dat continuüm³:



² RebelGroup Advisory and ICS adviseurs

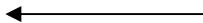
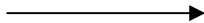
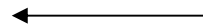
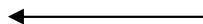
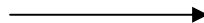
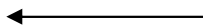
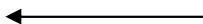
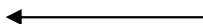
³ Zie bijlage voor een nadere uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden in elk van deze opties.

We zullen in een later stadium nader terugkomen op dit continuüm en de meest bekende contractvormen die we zoal tegenkomen plaatsen op dit continuüm. Het is onze suggestie om voor de verdere invulling van het kwartiermakerschap gebruik te maken van een indeling die een helder onderscheid maakt tussen innovatieve contractvormen als deelverzameling van het geheel aan mogelijkheden dat open staat aan de school of gemeente en PPS als deelverzameling van de innovatieve contractvormen.

Het spectrum van innovatieve aanbestedingvormen

Op het totale spectrum van mogelijke aanbestedingsvormen, zullen we ons richten op innovatieve aanbestedingsvormen. Dit betekent dat traditionele aanbestedingen niet worden meegenomen, maar dat we ook geen aandacht zullen besteden aan privatiseringen.

Op het spectrum van innovatieve contractvormen, zijn de genoemde waardedrijvers bepalend voor de mate waarin een contract innovatief te noemen is. Dit is aangegeven in onderstaand figuur:



Overige kenmerken van innovatieve contracten

Naast de verschillende waardedrijvers, hebben innovatieve contracten ook een aantal bijkomende eigenschappen. Deze eigenschappen zijn op te vatten als eigenschappen die niet direct leiden tot meer- of minderwaarde, maar die wel kenmerkend zijn voor innovatieve contractvormen.



PPS

Plaatsbepaling

PPS is wat ons betreft een deelverzameling van de innovatieve contractvormen. Daarbij gaat het wat ons betreft om die projecten of programma's waarbij:

- een (of meerdere) publieke partij(-en) en een (of meerdere) private partij(-en) vorm geven aan de realisatie van een publiek belang of een publieke dienstverlening,
- waarbij significante risico-transfer plaats vindt van de publieke partij(-en) naar de private partij(-en),
- waarbij privaat kapitaal risico loopt bij het realiseren van het publiek belang of de publieke dienstverlening, en
- waarbij de samenwerking tussen publieke partij en private partij vorm heeft gekregen door een contract of een ander formeel samenwerkingsverband

Verdelen van risico's en verantwoordelijkheden

Een belangrijk element van PPS is de manier waarop risicoverdeling wordt vormgegeven. Volgens het statistisch bureau van de EU (Eurostat) mag een project als PPS-project worden aangemerkt als in voldoende mate risico's worden overgedragen naar de private partij. Kern van die risico-overdracht is dikwijls de verbinding tussen investering en exploitatie; in PPS-en is steeds aan de orde dat de private partij een prestatieverantwoordelijkheid op zich neemt ten aanzien van de gebruiksmogelijkheden van het gebouw. Een logisch gevolg van het dragen van deze risico's in PPS-en is dat private partijen ook verantwoordelijk zullen willen zijn voor het uitvoeren van die werkzaamheden waarover ze de risico's lopen.

Waardedrijvers van PPS

Een PPS project wordt verondersteld een betere prijs-kwaliteitverhouding te leveren dan een meer traditionele aanpak. De waardedrijvers van PPS die – bij een goed gestructureerd PPS project - zorgen voor een voordeel ten opzichte van traditionele vormgeving, hangen samen met de mate waarin risico's en verantwoordelijkheden worden overgedragen. De belangrijkste waardedrijvers zijn:

6. Het alloceren van risico's tussen publieke en private partijen zodat iedere partij die risico's draagt die hij het beste kan beheersen.
7. Optimaliseren van kosten over de levenscyclus van het project door verschillende projectfasen te laten uitvoeren door dezelfde partij.
8. Sturen op output, waardoor private partijen in staat worden gesteld om over de gehele levensduur van het project de beste oplossing te kiezen voor de huisvestingsvraag van de publieke partij. Door de huisvestingswens in termen van gewenste output te formuleren, kan optimaal gebruik worden gemaakt van innovatieve ideeën die bijdragen aan een betere prijs-kwaliteitverhouding.
9. Een mechanisme waarmee de prestaties van de private partij worden gemonitord en waarmee kortingen kunnen worden opgelegd als de prestaties niet voldoen aan de eisen die er aan gesteld worden.
10. Bedrijfsmatig risico- en kostenmanagement. Door gebruik te maken van de effectiviteit van private partijen in het beheersen van kosten en risico's, kunnen de totale kosten worden gedrukt.

De rol van private financiering

Om een effectieve risicocallocatie te bewerkstelligen is het nodig dat de inkomsten van de private partij afhankelijk worden van zijn prestaties. Alleen dan zal hij bereid zijn om de benodigde inspanningen te leveren om het beloofde prestatieniveau te halen. In PPS-projecten wordt deze prikkel ingebouwd door de private partij de realisatie van het project (tenminste deels) te laten voorfinancieren. Omdat banken betrokken zijn bij deze financiering, zal ook een extra toezicht zijn op de prestaties van de private partij. Banken zijn voor hun terugbetaling immers afhankelijk van de prestaties van de private partij. Deze extra prikkel zorgt voor een constante noodzaak voor het consortium om de gewenste kwaliteit te leveren.

Bijlage Contracteropties voor overheden en toelichting

	Service Contract	Management Contract	Lease contract	BOT / DBFMO, etc	Concession	Divestiture
<i>Time Horizon</i>	Usually short	2-5 yrs, up to 10	10-15 yrs, up to 25	10-30 yrs, to 95 yrs.	20-30 years	In perpetuity
<i>Customer</i>	Govt./ Public Service Provider	Govt./ Public Service Provider	End user	Govt./ Public Service Provider	End user	End user
<i>Ownership</i>	Public	Public	Public	Public	Public	Private
<i>Investment</i>	Public	Public	Public	Private	Private	Private
<i>O&M resp.</i>	Public (private)	Private	Private	Private	Private	Private
<i>Operation Risk</i>	Public	Public (private)	Private	Private	Private	Private
<i>Tariff collection Risk</i>	Public / Private	Public / Private	Private	Public	Private	Private
<i>Cash flow profile</i>	Fixed fee for service	Fixed fee for service	Subject to market risk	Relatively stable, subject to payment of single client	Subject to market risk	Subject to market risk
<i>Construction risk</i>	None	None	None / low	High	Low relative to market risk	Very low
<i>Regulatory risk</i>	None	Low	Medium	Low	High if politics volatile	Very high