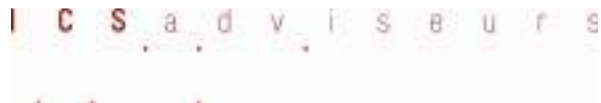


Deelrapportage Vraag
Service Centrum Scholen

Mei 2007



Inhoud

Inleiding	1
Organisatie project	2
De marktomvang	3
Analyse Spelers	10
Huisvestingbehoefte markt	13
De enquête	14
Diepte-interviews	18
Uitkomsten versnellingkamer	44
Presentatie LVO 11 mei	49
Analyse diepte-interviews, enquêtes en versnellingkamer	51
Trends in nieuwbouw van scholen	54

Inleiding

In opdracht van de Ministeries van Financiën, Onderwijs en de besturenorganisaties onderzoeken de bureaus Rebelgroup en ICSadviseurs de haalbaarheid van een servicecentrum voor scholen (SCS). Doel van het service centrum is driedelig:

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(schoolbesturen)¹ en gemeenten om een transparante en zakelijke afweging te maken tussen innovatief aanbesteden en traditioneel aanbesteden; en
3. Het in staat stellen van scholen en gemeenten om innovatieve aanbestedingsvormen op effectieve wijze te implementeren;

De veronderstelling is dat gemeenten en besturen behoefte hebben aan gerichte ondersteuning van een centrum op dat gebied. De nadruk ligt hierbij met name op de kansen die innovatieve aanbestedingsvormen bieden.

¹ In het vervolg van het rapport spreken we over scholen, terwijl we schoolbesturen bedoelen!

De beide Ministeries en de besturenorganisaties verwachten dat door innovatieve aanbestedingsvormen huisvesting met een betere prijs-kwaliteitverhouding kan worden gerealiseerd door het beter afstemmen tussen ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie, het benutten van het innovatieve vermogen van het bedrijfsleven, en de vermindering van de beheerslast. Bovendien zijn private partijen beter in staat de risico's van de huisvestinglasten op de langere termijn te dragen.

Organisatie project

De zogenaamde Kwartiermakers RebelGroup Advisory en ICS Adviseurs stellen in opdracht van de ministeries van Financiën en OCW een business plan op voor het servicecentrum. Doel is dat de dienstverlening van het servicecentrum naadloos voldoet aan de huisvestingsbehoeften van gemeenten en scholen. De planning is zodanig dat het SCS in oktober van start gaat. Het business plan voor het servicecentrum bevat de volgende onderdelen:

- De marktverkenning
 - a. De marktomvang
 - b. De analyse van de spelers
 - c. De analyse huisvestingsbehoeften
- Het programma
 - a. Marketing van innovatieve aanbestedingsvormen
 - b. Werkzaamheden servicecentrum (het dienstenaanbod)
- De organisatie
 - a. Bezetting
 - b. Organisatie- en governancevorm
 - c. Begroting
 - d. Implementatieplan

In deze rapportage worden de eerste drie onderdelen verder uitgewerkt; de marktomvang, de stakeholdersanalyse en vervolgens de analyse van de huisvestingbehoeften.

De marktomvang

Wat is de marktomvang en wat valt de komende jaren te verwachten? Een belangrijke vraag is of er voldoende vraag naar expertise is om schoolgebouwen (in relatie met andere voorzieningen) te ontwikkelen en te financieren. Op basis van een analyse van bestaand materiaal komen we tot de volgende eerste analyse.

Hoe is het geregeld?

Het betreft de huisvesting binnen het primair en voortgezet onderwijs, omdat daar de rollen tussen gemeenten en schoolbesturen gescheiden zijn. Vanaf 1997 zijn voor het ROC en het Hoger Onderwijs de huisvesting en de exploitatie integraal doorgedecentraliseerd, inclusief het eigendom van het vastgoed (OKF-financiering).

In 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs overdragen van het Rijk naar de gemeente. Het doel van deze decentralisatie is een betere aansluiting op lokale behoeften door maatwerk en de mogelijkheid van multifunctioneel (doelmatiger) gebruik van schoolgebouwen. Voor het PO en VO geldt dat de huisvestingmiddelen jaarlijks als algemene uitkering in het gemeentefonds worden gestort. Jaarlijks vindt binnen de gemeente de vaststelling van het programma vast, op basis van aanvragen

door schoolbesturen, die elk jaar voor 1 februari moeten plaats vinden. Als stelregel geldt dat de nieuwbouw, vernieuwbouw en grootschalige renovaties onder verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen, evenals het groot onderhoud. Vanaf 2006 is het groot onderhoud naar de besturen in het voortgezet onderwijs doorgedecentraliseerd. Dit heeft tot een correctie in de middelen die naar het gemeentefonds gaan geleid. Het schoolbestuur is juridisch eigenaar van de gebouwen; de gemeente heeft het economisch claimrecht; dat wil zeggen, kan de gebouwen terugvorderen, indien de onderwijsbestemming vervalt. Elke gemeente heeft een zogenaamde huisvestingverordening vastgesteld, op basis van een door de VNG vastgesteld concept-model. Hierin staan de financiële en ruimtelijke normen van scholen opgenomen.

De gemeente mag doordecentraliseren naar de schoolbesturen, maar dit is geen verplichting. Er zijn verschillende vormen van doordecentraliseren mogelijk, waarbij de overdracht van het economisch eigendom, inclusief alle huisvestingmiddelen, de meest verregaande is. In een aantal gemeenten is al sprake van doordecentralisatie, in de verschillende vormen.

De middelen voor huisvesting en exploitatie zijn gescheiden. Het schoolbestuur ontvangt via de lumpsum – vergoeding van rijksoverheid een bijdrage om onder andere aan de materiele instandhouding te voldoen. Het gaat hierbij voornamelijk om groot en klein onderhoud. De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw en onderwijshuisvesting in het algemeen. Hiervoor krijgt de gemeente van de rijksoverheid geld in het gemeentefonds. Dit geld

is echter niet gelabeld en scholen kunnen hier niet direct aanspraak op maken. Wanneer een school sterk verouderd is en naast het gebruikelijke onderhoud ook functionele aanpassingen noodzakelijk zijn, komen deze ten laste van het schoolbestuur. De lumpsum bijdrage is hiervoor echter lang niet toereikend. Het gevolg is of sterk verouderde, niet functionele scholen of schoolbesturen met financiële problemen. Vooral bij gemeenten met relatief veel oude onderwijsgebouwen kan dit problemen opleveren. Doordecentralisatie kan hierbij een oplossing zijn.

Middelen

Sinds de decentralisatie van huisvestingtaken en middelen naar gemeenten in 1997 zijn 5 monitorrapporten verschenen over onderwijshuisvesting. Deze monitors beschrijven de financiële aspecten rond onderwijshuisvesting en de wijze waarop gemeenten met deze taak omgaan. De resultaten laten een sterke stijging (67%) zien van budget dat jaarlijks naar Gemeentefonds wordt overgeheveld. Zo is het bedrag voor primair en voortgezet onderwijs tezamen van € 770 miljoen in 1997 gegroeid naar € 1,29 miljard in 2004. Echter het bedrag door de gemeenten wordt uitgegeven is ongeveer 5% minder dan het totaal beschikbare fictieve budget.

Jaar :	1997	1998	2000	2002	2004
Uitgekeerd door gemeentefonds in € miljard	€ 0,77	€ 0,82	€ 1,03	€ 1,23	€ 1,29
Jaar:		1998	2001	2003	2005
Investeringsvolume door gemeenten in onderwijshuisvesting		€ 0,54	€ 0,80	€ 0,92	€ 1,16

Van het bedrag dat door het gemeentefonds wordt uitgekeerd wordt een deel gebruikt voor reserveringen en deel voor investeringen. Beiden zitten in de lift. Zo is het totale bedrag van gemeenten aan voorzieningen/reserves voor onderwijshuisvesting gestegen tot € 0,9 miljard per jaar in 2004, in vergelijking met € 0,5 miljard in 2002. Naast reserveringen wordt er ook een deel van het geld van het gemeentefonds aangewend voor investeringen. In 2005 investeerden de gemeenten in totaal bijna € 1,16 miljard in onderwijshuisvesting in 2005, terwijl dit in 2003 nog € 0,92 miljard bedroeg.

Zowel het bedrag voor reserveringen als voor investeringen is sterk afhankelijk van de aanwezigheid van (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Dit hangt sterk samen met de grootte van de gemeente. Omdat het om een algemene uitkering en niet (meer) om een doeluitkering gaat, reserveren gemeenten niet stelselmatig voor de gebouwen in het PO en VO. Wel is er veelal een meerjarenonderhoudsplan. Overigens is het geld uit het gemeentefonds weliswaar bedoeld voor onderwijs, maar gemeenten

hebben niet de plicht om het geld ook daadwerkelijk in het onderwijs te steken. Het betreft een algemene uitkering in het gemeentefonds.

Lumpsum schoolbesturen

De verantwoordelijkheid voor de bedragen die in het gemeentefonds gaan, ligt bij de gemeenten. De gemeenten zijn over het algemeen economisch eigenaar van de gebouwen. De schoolbesturen krijgen rechtstreeks vanuit het rijk de middelen voor de materiële en personele exploitatie in de vorm van een lumpsumvergoeding. Een deel hiervan is weggelegd voor materiële instandhouding. Voor 2007 krijgen de scholen in het primair onderwijs in totaal € 440 miljoen voor materiële instandhouding. Instellingen in het voortgezet onderwijs krijgen in totaal € 5,5 miljard voor personele en materiële bekostiging. In het kader van de lumpsum mogen zij zelf bepalen hoe zij deze middelen aanwenden.

Scholenbouwprijs

Het Ministerie van OCenW organiseert tweejaarlijks de zogenaamde Scholenbouwprijs, om professioneel opdrachtgeverschap te stimuleren. De Minister nodigt daarbij alle gemeenten uit in te schrijven om mee te doen. Het betreft het nieuwbouw, verbouw en renovatieprojecten boven het minimum van € 350.000,-. Elk jaar stijgt het aantal aanmeldingen. De Scholenbouwprijs is natuurlijk ook een uitstekende bron om zicht te krijgen op de markt van de scholenbouw in Nederland, niet alleen op totaalniveau, maar juist

ook op projectniveau, waarbij dan gelet wordt op de omvang in zowel vierkante meters als euro's.

Voor de meest recente Scholenbouwprijs (2006) kwamen 230 aanmeldingen binnen, waarbij deze projecten een totale waarde van € 1,2 miljard vertegenwoordigen. De aanmeldingen betreffen projecten die tussen 2004 en 2006 (een periode van twee jaar) zijn gerealiseerd.

Deze investeringswaarde is ongeveer gelijk verdeeld over het primaire en het voortgezet onderwijs, maar omdat de verhouding tussen de aanmeldingen 2/3 PO en 1/3 VO is, betekent dit dat (zoals te verwachten) de VO-projecten een hogere waarde per project vertegenwoordigen dan de PO-projecten, resp. € 7,9 miljoen en € 3,8 miljoen.

De Staro (Stichting architectenresearch onderwijsgebouwen) is nauw betrokken bij de Scholenbouwprijs. In het algemeen kan gesteld worden dat de aandacht voor architectuur en stedenbouw sterk toeneemt. Dit hangt samen met de ontwikkeling om weer nieuwe aansprekende gebouwen neer te zetten, die een bijdrage leveren aan het geven van een nieuwe identiteit aan een wijk of buurt.

Trends in de markt

Een ander proces dat in de scholenbouw is ingetreden is de vergroting van de bouwmassa. Niet zozeer meer de brede scholengemeenschapvorming, maar het combineren van functies. Dit uit zich onder andere in de volgende 2 kenmerken: grootte en bouwkosten. De gegevens uit de database van de scholenbouwprijs

laten zien dat de afgelopen jaren grootte van scholen uit zowel het primair als het voortgezet onderwijs aanzienlijk is toegenomen. Beide kennen in 4 jaar een groei van 42% van het Netto Vloer Oppervlak.

PO	Aantal	Gemiddelde grootte in m2 (NVO)	VO	Aantal	Gemiddelde grootte in m2 (NVO)
2002	42	1545	2002	22	4150
2006	68	2195	2006	45	5894

Een andere uiting van de toegenomen schaalvergroting komt terug in bouwkosten (inclusief bijkomende kosten). Ook hierbij blijkt de afgelopen jaren (2002 – 2006) een fikse toename van gemiddelde bouwkosten per project (69% bij PO en 64% bij VO).

Bij het PO varieerden de bouwkosten in 2004 van € 760.000 tot € 13.500.00. Het VO liet een range tussen de € 1.100.000 en € 16.650.000 zien.

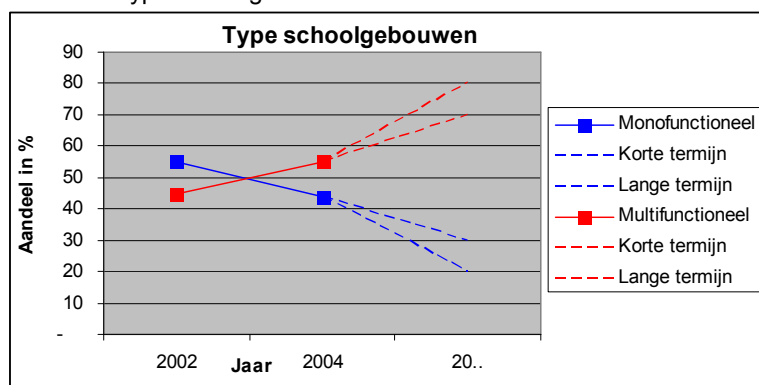
Primair onderwijs	Gemiddelde bouwkosten in €	Voortgezet onderwijs	Gemiddelde bouwkosten in €
2002	2.242.599	2002	4.812.669
2004	3.349.398	2004	6.034.114
2006	3.800.000	2006	7.900.000

Deze schaalvergroting kan onder andere worden verklaard door een grotere multifunctionaliteit van de gerealiseerde projecten (meer partijen = grotere gebouwen) en de grotere scope (gebiedsgericht).

Verdeling type scholen

Naast de toename van de schaalgrootte valt er ook een verandering in het type schoolgebouw waar te nemen. Zo worden er naast de traditionele monofunctionele scholen ook brede scholen, multifunctionele accommodaties met een brede school en multifunctionele accommodaties zonder een brede school gerealiseerd. Het aandeel van de traditionele monofunctionele school is in de periode 2002 – 2006 met 11% afgenomen tot 44%. Hier tegenover staat vooral een groei van aandeel multifunctionele accommodaties met een brede school naar 31%. Wat hieruit blijkt is dat het aandeel monofunctionele schoolgebouwen dus daalt ten gunste van het aandeel multifunctionele schoolgebouwen. De verdeling was in 2004 nog redelijk in evenwicht 44 : 56, maar zal in de nabije toekomst verder uit elkaar gaan lopen. De verwachting is dat op de korte termijn (binnen ca. 5 jaar) de verhouding 30:70 zal zijn en op langere termijn uiteindelijk 20:80 zal worden. Monofunctionele schoolgebouwen zijn dus de toekomst.

Grafiek: Type schoolgebouwen



Bron: Database scholenbouwprijs

Marktomvang

Het aantal schoolgebouwen in het PO en VO ziet er als volgt uit. De bron betreft recente gegevens van CFI (GOA cd-rom). De diversiteit is enorm; grote gebouwen, waarin alle onderwijssoorten zijn opgenomen en besturen waarbij het aanbod op verschillende locaties is gespreid. De scope varieert van 3.000 leerlingen tot 300 leerlingen in kleine locaties. We gaan uit van gemiddeld drie gebouwen die onder een schoolbestuur vallen.

Het beeld is als volgt:

PO/VO totaal	Scholen	Vestigingen	leerlingen
	8.224	9.172	2.568.071

PO totaal	Scholen	Vestigingen	leerlingen
	7.572	7.942	1.656.788

VO totaal	Scholen	Vestigingen	Leerlingen
	652	1.230	911.283

Gemeenten schrijven gebouwen gemiddeld in 40 jaren af. De praktijk wijst uit dat er na 20 jaar een forse renovatie plaats vindt. In toenemende mate worden gebouwen die technisch nog niet verouderd zijn, gesloopt omdat ze functioneel verouderd zijn of op de verkeerde plek liggen. Gemeenten schrijven dan de boekwaarden ineens af.

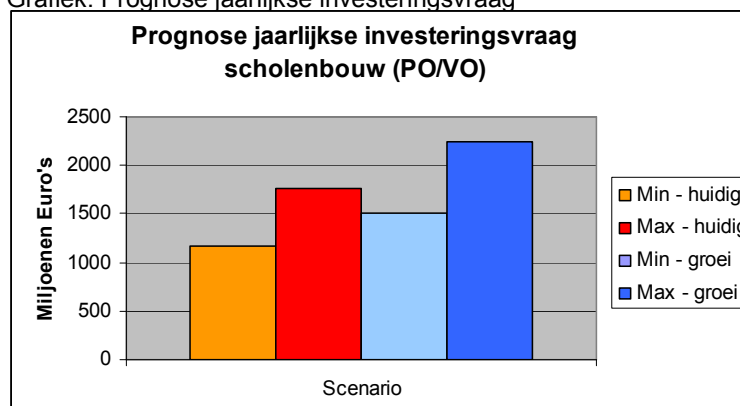
De gemeenten bezitten enorm veel vastgoed: gezamenlijk meer vastgoed dan de institutionele beleggers. Pas de laatste jaren ontwikkelen gemeenten noties rond een strategisch vastgoedbeleid. Onderwijs vormt vaak een aanjager voor gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Rond het vastgoed van maatschappelijke voorzieningen ontwikkelen maatschappelijk gewenste effecten. Het is niet voor niets dat corporaties en ontwikkelaars/beleggers en financiers zich steeds meer op het vastgoed en de financiering van

maatschappelijke voorzieningen richten en hier een sterke omzetgroei verwachten.

De totale vastgoedwaarde wordt bepaald op basis van het aantal leerlingen, voor PO is dit € 10.000,- per leerling en voor VO is dit € 16.000,- per leerling. Op basis van het aantal leerlingen van 1,65 miljoen resp. 950.000 leerlingen, ligt de totale vastgoedwaarde van al deze gebouwen globaal op een kleine € 32 miljard. Op basis van nieuwbouw na 40 jaar (100%) en een forse ingreep na gemiddeld 20 jaren (50% van de nieuwbouwwaarde) ligt er een gemiddelde investeringvraag van € 1,2 miljard per jaar.

De gemiddelde jaarlijkse investeringvraag met betrekking tot scholenbouw kan ook op een andere manier worden benaderd. De gemiddelde waarde van een PO - project bedraagt € 3,8 miljoen en een VO – project € 7,9 miljoen. Jaarlijks worden tussen de 100 en 150 projecten binnen het PO gerealiseerd. Het VO kent een gebouwenbestand van 5000. Als dat elke 40 jaar moet worden vervangen levert dat jaarlijks ook 100 tot 150 projecten op (gemiddeld 125). Dit resulteert in een bandbreedte van de gemiddelde jaarlijkse investeringvraag van € 1,17 en € 1,76 miljard. Echter is het volgens de eerder beschreven trends de verwachting dat de gemiddelde waarde van een project (zowel PO als VO) in de toekomst verder zal toenemen. Bij een in de toekomst realistische gemiddelde projectwaarde van € 5,0 miljoen voor PO en € 10,0 miljoen voor VO levert dit een aanzienlijk hogere bandbreedte. De bandbreedte zou in dit geval tussen de € 1,5 miljard en € 2,25 miljard liggen.

Grafiek: Prognose jaarlijkse investeringvraag



Bron:ICSadviseurs

De Scholenbouwprijs 2006 gaf over twee jaar een aantal aanmeldingen van ruim 230 binnen het primair en voortgezet onderwijs. Uitgaande van het feit dat dit 80% van de werkelijke vraag is worden er circa 270 gebouwen (ver-)nieuwbouwd of fors gerenoveerd (boven de € 350.000,-). Daarnaast praten we dan alleen nog over traditionele scholenbouw en nog niet over gebiedsontwikkeling en het financieren van mfc's uit de opbrengstpotentie van vrijvallende locaties. Dat brengt het te investeren bedrag op een veelvoud van datgene dat alleen maar uit de schoolgebouwen zelf komt. De verwachting is dat elk jaar tussen de 100 en 150 projecten binnen het PO gebouwd worden. Daarbij ligt het investeringvolume tussen de circa 2 miljoen € (renovatie PO) en 14 miljoen € (nieuwbouw VO). Steeds vaker worden zogenaamde combinatieprojecten of multifunctionele projecten gebouwd, steeds

vaker in combinatie met een gebiedsontwikkeling. Daarbij nemen de scope en het investeringvolume toe. De vraagstelling wordt daardoor complexer en ook nemen de risico's toe, omdat het toekomstig gebruik van de voorzieningen niet kan worden voorspeld.

Bouworganisatievormen

De volgende informatie geeft inzicht in de bouwvormen. Het betreft onderzochte projecten in het PO. Duidelijk is dat de traditionele bouwvormen ruim 80% van alle bouwopgaven betreffen.

		Frequency	%	Valid Percent	Cumulative %
Valid	Traditioneel	154	70,3	75,5	75,5
	Bouwteam	30	13,7	14,7	90,2
	Management Contracting	3	1,4	1,5	91,7
	General Contracting	4	1,8	2,0	93,7
	Design & Build	11	5,0	5,4	99,1
	Turnkey	2	0,9	1,0	100,0
	Total	204	93,2	100,0	
Missing	Onbekend	15	6,8		
Total		219	100,0		

Bron: Van Proosdij (2007)

Uit onderstaande gegevens blijkt dat het aantal eenpitters in het primair onderwijs behoorlijk groot is. Ook is er nog overwegend

sprake van een scheiding van ontwerp en uitvoering binnen het bouwproces.

Aantal scholen per bestuur gewogen * Bouworganisatievorm categorie Crosstabulation

Aantal scholen per bestuur	Weging	Bouworganisatievorm categorie				Totaal
		Scheiding ontwerp en uitvoering	Percentage	Integratie ontwerp en uitvoering	Percentage	
1	1,42	82	89,13%	10	10,87%	92
2,3	2,68	21	87,50%	3	12,50%	24
4 tot 9	1,41	37	97,37%	1	2,63%	38
10 tot 19	0,68	34	91,89%	3	8,11%	37
20 tot 29	0,4	8	100,00%	0	0,00%	8
> 30	0,13	3	100,00%	0	0,00%	3
Totaal		185	91,58%	17	8,42%	202

Bron: Van Proosdij (2007)

Conclusie: de verwachting op basis van bovenstaande is dat de komende tien tot twintig jaar het aantal bouwprojecten zal toenemen. Daarbij zullen vraagstukken steeds meer integraal worden vertaald in huisvesting en wordt een vraagstuk steeds meer vanuit een omgevingskwaliteit (gebied) benaderd.

Analyse Spelers

Voor het goed kunnen opzetten en ontwikkelen van een service centrum is een adequate stakeholderanalyse nodig. Een stakeholder omschrijven wij als een speler die invloed kan uitoefenen op de besluitvorming rond een bouwproject.

Wij signaleren een belangrijke ontwikkeling in het opdrachtgeverschap in Nederland. Voor de verdere omschrijving daarvan hanteren wij de begrippen traditioneel en ontwikkeling.

Model traditioneel

In de traditionele vorm van opdrachtgeverschap is het vrij eenduidig wat de rol en verwachting van partijen zijn en hoe een project loopt:

- De school vraagt aan in het kader van het overleg rond de huisvestingverordening (voor 1 februari van enig jaar),
- Op basis van een ambtelijk advies en gedragen door de schoolbesturen adviseert het College aan de Raad,
- De raad neemt een besluit,
- Het bouwheerschap voor het Voortgezet en Primair Onderwijs ligt wettelijk bij de school. In een aantal gevallen voor scholen in het primair onderwijs en bij multifunctionele accommodaties treedt de gemeente veelal als bouwheer op.

De stakeholders zijn:

- Bestuur of directie van de school, die aanvraagt en al dan niet bouwheer is,
- Het management van de sector onderwijs/welzijn, dat een belangrijke rol speelt bij het vertalen van de vraag naar een concreet project,
- De portefeuillehouder,
- Het College van Burgemeester en Wethouders,
- De gemeenteraad, die in het duale stelsel de eindverantwoordelijkheid voor besluitvorming draagt.

De overweging is concreet en veelal financieel-technisch van aard. De bouw- en aanbestedingvorm is traditioneel of in een bouwteam. De gemeente is als economisch eigenaar de financier van de huisvesting en draagt het risico van leegstand. Op basis van het economisch claimrecht vervalt het gebouw weer aan de gemeente na het verlaten ervan door het onderwijs. Het schoolbestuur is juridisch eigenaar.

In deze vorm levert de gemeente de noodzakelijke randvoorwaarden op financieel en ruimtelijk niveau. De school levert het programma-management, indien het bouwheerschap bij de school ligt.

Model ontwikkeling

In de vorm die samenhangt met actuele ontwikkelingen zijn er meerdere stakeholders en neemt de complexiteit toe. De processen

die leiden tot besluitvorming zijn diffuser; er zijn meer spelers met meerdere belangen. Deze moeten op enig moment samenvallen om tot besluitvorming te komen. Hoe loopt een project:

- Het schoolbestuur vraagt aan op basis van de huisvestingverordening, maar steeds meer worden initiatieven door de gemeente, besturen of externe partijen, zoals corporaties gestart,
- De gemeente (vaak in eerste instantie de sector Onderwijs/Welzijn) beziet integraal hoe de vraag past binnen een stedelijke of gebiedsontwikkeling, waarbij mogelijk meerdere voorzieningen een rol spelen,
- Andere spelers zijn betrokken, zoals welzijn-, sport, corporaties en mogelijk ontwikkelaars,
- Het College stuurt integraal en komt op basis van meerdere scenario's tot een advies, dat altijd ook een politieke context kent,
- De raad neemt een besluit, niet alleen op financiële gronden, maar ook op maatschappelijke.

De stakeholders zijn:

- Bestuur of directie van de school,
- Management sector onderwijs/welzijn,
- Management sector ruimtelijke ordening,
- Management sector Middelen,
- Overige maatschappelijke en profitpartijen (waaronder de corporatie),
- Betrokken Portefuillehouder(s),
- College,

- Raad.

De overweging is complex, financieel en maatschappelijk cq politiek van aard. Partijen verhouden zich op een andere wijze tot elkaar. De paradox is dat de scope meerjarig en maatschappelijk is, maar partijen verzanden in onderdelen.

De keuze voor een oplossing is niet alleen financieel, maar ook duidelijk maatschappelijk van aard. De complexiteit van de vraagstelling laat zich niet altijd eenduidig vertalen maar een financierings- of aanbestedingsvorm, terwijl de aanleiding er wel is, omdat het vaak om grotere volumes en vraagstukken gaat. Deze ontwikkeling leidt tot een wezenlijk andere benadering van de stakeholders.

Naast deze primaire stakeholders fungeert een aantal secundaire spelers, dat invloed heeft op de besluitvorming, zoals:

- Architecten, die over het algemeen na het opstellen van een programma van eisen worden geselecteerd,
- Aannemers,
- Ontwikkende partijen, zoals corporaties, ontwikkelaars, adviesbureaus,
- Relevante bestuurs- en netwerkorganisaties.

Er is een toenemende rol van maatschappelijke organisaties en woco's bij scholenbouw. De focus komt steeds meer te liggen op een gebiedsontwikkeling en/of op het samenhangend ontwikkelen van functies die elkaar versterken. Voorbeelden zijn:

- MFA VO: voortgezet onderwijs in combinatie met sport, cultuur, welzijn,
- MFA PO, primair onderwijs in combinatie met kindfuncties (sluitend dagarrangement 0-12 jarigen), welzijn, cultuur, sport, profit, wonen,

De kwaliteit van wijken, ook wel de leefbaarheid, wordt steeds sterker gerelateerd aan het voorzieningenniveau van deze wijk. Het schaalniveau waarop naar deze voorzieningen wordt gekeken, is steeds vaker gebiedsgericht. De verantwoordelijkheid voor deze leefbaarheid / voorzieningen ligt niet alleen bij gemeente. De afgelopen jaren is het besef doorgedrongen dat ook de woningcorporaties hierbij een belangrijke rol kunnen en moeten vervullen. Het gevolg is dat steeds vaker woningcorporaties betrokken zijn bij vooral de bouw van brede scholen. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de toekomst verder zal doorzetten. De rol van woningcorporatie wordt dus steeds groter voor wat betreft scholenbouw.

Samenvattend

Onderwijs staat allang niet meer op zichzelf. Er zijn steeds meer relaties met andere activiteiten en gebruikers. Ten eerste zijn er de brede scholen waar naast primair onderwijs ook (naschoolse) opvang wordt geboden aan de jongste kinderen (0 – 4 jaar). Bij deze brede scholen is er sprake van doorlopende leerlijnen en wordt er zowel inhoudelijk als ruimtelijk samengewerkt. De gevolgen van de motie van Aartsen / Bos, die scholen per 1 januari 2007 verplicht

voor – en naschoolse opvangen te bieden tussen 7:30 en 18:30 uur, zal hieraan verder bijdragen. Ten tweede zijn er vele initiatieven waarbij onderwijs en sport worden gecombineerd. Zo is er de BOS – impuls, die de samenwerking tussen buurt, onderwijs en sport stimuleert, en het Project Sport en Kinderopvang (2001-2003). Naast deze initiatieven zijn er vele lokale samenwerkingsvormen tussen scholen en sportverenigingen. Recente ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld huiswerkbegeleiding bij grote (omni) sportverenigingen. Bij brede scholen gaat het vaak om meer dan alleen (voor -, tussen – of naschoolse) opvang. Vaak worden ook welzijns – of maatschappelijke functies in de brede school meegenomen. De brede school maakt vaak weer deel uit van een groter project, waarbij bijvoorbeeld ook commerciële functies of woningen worden gerealiseerd. Deze ontwikkeling wordt meestal vanuit het perspectief van het gebied bekeken. Zoals reeds is gebleken zijn er steeds meer partijen die zowel inhoudelijk als ruimtelijk met (brede) scholen samenwerken.

Van belang is te constateren dat de huidige wet- en regelgeving innovatieve aanbesteding en financieringsvormen in de weg staat. De gemeentelijke verordening was in 1997 een belangrijke kapstok voor gemeenten en schoolbesturen in het PO en VO om een gezamenlijk inzicht in de capaciteit en ontwikkeling van de scholenbouw te krijgen. Nu leidt het tot knelpunten, waar de vraagstelling complexer wordt.

Huisvestingbehoefte markt

Om de concrete huisvestingbehoefte in kaart te brengen en daarmee verdere uitspraken te doen over de haalbaarheid van een servicecentrum is de behoefte op de volgende wijze verder onderzocht:

- Middels het opstellen van een enquête, die door 30 vertegenwoordigers van gemeenten, schoolbesturen en – directies binnen het PO en VO zijn ingevuld. Voorwaarde was dat de betreffende gemeente of bestuur net gebouwd had of bouwplannen heeft,
- Diepte-interviews met 10 vertegenwoordigers van gemeenten en schoolbesturen om hun motieven, argumenten en behoeften verder te peilen,
- Een versnellingkamer waarbij een aantal vertegenwoordigers rond een aantal specifieke thema's verder heeft gediscussieerd en de behoeftepeiling verder is verscherpt,
- Een bijeenkomst van het LVO, waarbij specifiek onder beleidsambtenaren van de gemeenten de behoefte is gepeild.

De enquête

1: Algemeen

- 24 personen hebben de enquête ingevuld, waarvan 7 vertegenwoordigers van het PO, 9 van het VO en 8 van de gemeente.
- De scholen zijn of worden gerealiseerd tussen 2001 en 2011. Een kleine meerderheid bestaat uit onlangs gerealiseerde nieuwbouw.

2: Inventarisatie bestaande huisvesting

- Het eigendom (economisch claimrecht) van de accommodatie is voornamelijk in handen van de gemeente. (Gemeente 15X, Schoolbestuur 8X, Beheerstichting 2X, Woningcorporatie 1X)
- Meer dan de helft van respondenten (17) verwacht op korte termijn bouwactiviteiten te hebben, het gaat hierbij altijd om volledige nieuwbouw (11) meestal in samenwerking met andere scholen/gebruikers (10). [Gedeeltelijk nieuwbouw i.c.m. renovatie 4X]
- Bij 14 van 24 respondenten zijn nog andere gebruikers in de accommodatie gevestigd, het betreft hierbij vooral het primair onderwijs (PO 9x, VO 3x, beiden 2x),

- De belangrijkste medegebruikers zijn Welzijn (11X) en Onderwijs (7X) (Brede school ontwikkeling)

3: Argumenten huisvestingsontwikkelingen

- Een groot deel van de respondenten (18) geeft aan dat onderwijskundige ontwikkelingen en eisen aan de accommodatie aanleiding zijn geweest voor bouwactiviteiten. De helft van de respondenten (12) geeft aan dat gebiedsontwikkelingen of organisatorische veranderingen aanleiding zijn geweest. Financiële ontwikkelingen blijken minder vaak aanleiding (slechts bij 6 van de 24 respondenten).
- Onderwijskundige ontwikkelingen: antwoorden die enkele malen terugkwamen waren;
- Doorlopende leerlijnen (8), dagarrangementen (6) en onderwijskundige veranderingen (8). Onder deze laatste categorie vallen zaken als: ICT in onderwijs en het nieuwe leren.
- Eisen aan de accommodatie:
Ruimtelijke eisen (omvang) (21) en Functionele eisen (leeromgeving) (22) worden door bijna alle respondenten als antwoord gegeven. Ook de Kwaliteitseisen (staat gebouw) speelt bij meer dan de helft een rol (15).
- Organisatorische veranderingen: Het gaat hierbij voornamelijk om brede school ontwikkelingen (14) en

Fusie/overname (9).

Financiële belangen: Slechts 2 respondenten antwoorden dat geen financiële belangen invloed hebben gehad op zijn/haar huisvestingsontwikkelingen. De verschillende opties komen allen regelmatig voor: Bestaande school is grotendeels afgeschreven (10), Gebiedsontwikkelingen (10), Hoge exploitatielasten (9). Meer dan de helft van respondenten (15) geeft aan dat een Gezamenlijk – financieel – belang voor gemeente en schoolbestuur een rol heeft gespeeld.

- Gebiedsontwikkelingen: Meer dan de helft van de respondenten antwoordt dat gebiedsontwikkelingen invloed hebben gehad (14). Het gaat hierbij zowel om nieuwbouwwijken (6) als herstructurering (4).
- Overige factoren:
 - Demografische ontwikkelingen (3)
 - Samenwerking met andere gebruikers (3)
 - Invloed scholen in de omgeving (2)
 - Rol van de gemeente (2)

4: Behoeften bij uitvoering

- Het initiatief bij de nieuwbouw ligt voor de helft bij de schoolbesturen (12). In de andere helft van de gevallen ligt het initiatief bij de gemeenten (9) en gemandateerde directie

(2). Ook voor wat betreft het bouwheerschap is er weinig verschil; schoolbestuur (11) en gemeente (10).

- In bijna alle gevallen wordt er samengewerkt met de gemeenten (21). Zowel de ontwikkelaar (2) als de woningcorporatie (4) zijn minder vaak betrokken.
- Aanbestedingsvormen: 23 respondenten vulden de matrix (deels) in

Traditioneel;	Bekendste vorm (23)	Negatief (2) / Neutraal (7) / Positief(9)
Bouwteam;	Zeer bekend (20)	Neutraal (6) / Positief (11)
Design&Build;	Redelijk bekend (12)	Neutraal (4) / Positief (6)
Turnkey;	Redelijk bekend (12)	Negatief (4) / Neutraal (5)
Prestatiecontract;	Minder bekend (9)	Neutraal (5), Positief (1)
DBFMO;	Minder bekend (9)	Negatief (2), Neutraal (5) / Positief (1)
Overig PPS;	Redelijk bekend (13)	Negatief (3), Neutraal (8)/ Positief (1)

- Stellingen over PPS

	Eens	Oneens
- Zeggenschap ontwerp belangrijk		
▪ + wijze exploitatie	21	2
- Huisvestingsbehoeften veranderen		
▪ voortdurend	16	6
- Innoveren manier beheer/exploitatie belangrijk	18	2
- Taken buiten kernactiviteit onwenselijk	14	6

- Investeren in innovatieve werkwijze 21 1
- Nieuwe vaardigheden leren
- tbv innovatieve contractvorm 19 3
 - Private partijen kunnen
- doelmatiger huisvesting organiseren 10 10
- De merendeel van respondenten blijken onvoldoende inzicht te hebben in de consequenties van de verschillende aanbestedingsmogelijkheden (en de financiële consequenties) (20 van de 24).
- Er blijkt voldoende behoefte aan expertise bij de uitvoering van nieuwbouwprojecten:
 - Juridische kennis (14)
 - Bouwkundige kennis (16)
 - Financiële kennis (15)
 - Procesmatige kennis (11)
 Bijna alle respondenten (22) blijken hiervoor kennis te hebben ingeschakeld!

Stellingen over het Service Centrum	Eens	Oneens
- Hulp bij de inrichting complex bouwproject	16	6
- Ondersteuning kiezen geschikte aanbestedingsvorm	18	4
- Hulp bij beheersen innovatief contract	18	4
- Ondersteuning uitvoering innovatieve		

- aanbesteding 19 4
- Financiële ondersteuning bij transactiekosten 18 1
- Informatie over de werking en mogelijkheden innovatieve contr. 19 4

- Verder wensen de meeste respondenten (16) een Service Centrum dat samenwerkt met de organisatie. Sommigen (3) respondenten wensen beide rollen (dus ook als opdrachtnemer).
- Vrijwel alle respondenten (19 van de 21) geven aan dat zij in de toekomst het SCS zouden inschakelen!

Uit deze enquête blijken de volgende belangrijke zaken:

- In tegenstelling tot de meer traditionele bouwvormen zijn de meer innovatieve bouwvormen minder of niet bekend.
- Daarnaast worden de meer traditionele bouwvormen over het algemeen positief gescoord. Er lijkt een relatie te bestaan tussen het niet kennen en er een waardering bij hebben,
- Uit deze vragen blijkt dat de respondenten de zeggenschap over het ontwerp en de wijze van exploitatie van groot

belang vinden. Vanuit die positie vinden zij innovaties van belang en achten zij taken buiten de kernactiviteiten onwenselijk.

- De vraag of private partijen de huisvesting doelmatiger kunnen organiseren wordt gemiddeld gescoord,
- Er is nog onvoldoende inzicht in de consequenties van de verschillende aanbestedingvormen,
- Er is behoefte aan deskundigheid en ondersteuning op verschillende thema's. Op dit moment halen partijen deze kennis over het algemeen uit de markt,
- De stelling over de waardering van een service centrum wordt overwegend positief gescoord.

Diepte-interviews

In het kader van het onderzoek naar de haalbaarheid van de oprichting van een Service Centrum voor Scholenbouw is met een aantal respondenten uit de doelgroepen verder gesproken naar aanleiding van het invullen van de enquêtes.

Het betreft vertegenwoordigers uit de volgende doelgroepen:

- Gemeenten
- Voortgezet Onderwijs,
- Primair Onderwijs.

Het betreft zowel directies als besturen, het betreft zowel monofunctionele als multifunctionele voorzieningen en het betreft zowel net gerealiseerde gebouwen en nog te realiseren gebouwen.

De lijst met respondenten voor de diepte-interviews ziet er als volgt uit:

Purmerendse Scholengroep Overgaauw, NUOVO MFC het Zand Basisschool De Pleiaden Consent Daltonschool St. Martinus St. Montessorionderwijs	Algemeen directeur Peter Lid CvB Ruud Rijnders Directeur Ronald Copier Ruud Mulder Stafmedewerker Erwin van Proosdij Jan Oltenberg , Thierry van der Weide
--	--

DMO Amsterdam
Gemeente Wijk bij Duurstede
Gert Jan
Gemeente Aalsmeer
Pfefferman,

Wim Koeman
Hoofd strategie, beleid en projecten
van Dijkhuizen
Projectleider brede scholen Daniel

Hieronder staan de gespreksverslagen uitgewerkt naar aanleiding van enkele vaste thema's.

Daniel Pfeffermann, projectleider a.i. brede scholen gemeente Aalsmeer

De gemeente Aalsmeer brengt 3 scholen van verschillende denominaties onder in de brede school Nieuw Oosteinde. De gemeente heeft een visie voor onderwijshuisvesting uitgebracht waarin staat dat scholen alleen op de kwaliteit van het onderwijs moeten concurreren. Door drie verschillende scholen in 1 gebouw te huisvesten wordt dit bevorderd.

Context

De gemeente / de wethouder ziet de huisvesting van de 3 scholen in 1 gebouw met daarbij noodzakelijke samenwerking als een opstap naar een mogelijke fusie in de toekomst. De regierol is overgedragen aan de gemeente. De reden hiervoor is dat er ook een mediatheek en een kinderopvang worden meegenomen in de brede school ontwikkelingen. De gemeente heeft hiertoe het initiatief genomen.

Verdere autonomie schoolbesturen:

- De gemeente heeft (tijdens de ontwerpfase) een bureau ingeschakeld om naar het ontwerp te kijken om te bezien hoe de exploitatie te verlagen is. De stuurgroep had de wens uitgesproken om exploitatie te toetsen aan de lumpsumvergoeding. Dit heeft geleid tot hogere initiële investeringen, maar lagere exploitatielasten voor een lange periode. De gemeente pleit dan ook voor een totale benadering, waarin zowel investeringen als exploitatie worden meegenomen. Vooral de rol van de exploitatie is van groot belang.
- De gemeente heeft de regie mede omdat de andere partijen het belang niet zien van een brede school. De andere partijen misbruiken eigenlijk de gemeente. De gemeente moet de regie voeren omdat zij inhoudelijke samenwerking kan bevorderen en als regisseur en stimulator kan opereren.

Verwachtingen nieuwe bureau:

De gemeente staat niet negatief tegenover het oprichten van een service centrum, maar heeft een aantal kritische kanttekeningen:

- Het Service Centrum zou moeten bestaan uit specialisten (o.a. juridisch) en visionairs, die een beeld hebben over de toekomst van het onderwijs (maatschappelijk en gebouwlijk). Daarnaast is ook innovatieve financiële expertise vereist en kennis over het bouwproces.
- Het Service Centrum zou:
 - Best practices realistisch moeten beschrijven (kansen en de risico's)
 - Een stappenplan ontwikkelen,
 - Geen PR voor PPS moeten voeren,
 - Geen belang behartigen
 - Toegevoegde waarde in het voortraject moeten leveren
 - Een deel van de extra kosten die innovatieve contractvormen, als PPS, voor haar rekening nemen aangezien het voor veel gemeenten een nieuw, onbekend en risicovol traject is om zo PPS bij scholenbouw te bevorderen. Hierdoor kan PPS in de toekomst mogelijk worden gezien als een goede optie voor scholenbouw,

- De heer Pfeffermann heeft zijn twijfel over de naam Service Centrum voor scholen. Volgens hem dekt het de lading niet en moet de naam een reflectie vormen van het aanbod.

Houding tegenover PPS algemeen:

- Het totale huisvestingspakket door middel van DBFMO uitbesteden aan consortium zit dhr. Pfeffermann niet direct zitten. De belangrijkste bezwaren zijn:
 1. Het definiëren (van de outputspecificatie) is heel erg lastig, maar enorm belangrijk. Het is eigenlijk onmogelijk om voor de toekomst alles nu al uit te denken en flexibel genoeg te zijn om onderwijskundige ontwikkelingen in te spelen.
 2. De gemeenten / schoolbesturen raken nu hun regierol kwijt.
 3. Dhr. Pfeffermann is tevens bang voor allerlei boete – clauses door de private partijen (vertrouwenskwestie)

Ruud Mulder, directeur van de Openbare basisschool De Pleiaden, te IJmuiden

De Pleiaden valt onder de stichting openbaar primair onderwijs IJmond. Onder de stichting vallen 19 scholen binnen het primair onderwijs. De Pleiaden is net gebouwd, waarbij de stichting bouwheer is geweest.

Context

De nieuwbouw van de monofunctionele school De Pleiaden is gebouwd voor een school met 12 klassen op basis van de prognoses van de gemeente. In de huidige situatie zijn er 11 in gebruik en 1 door naschoolse opvang. De school heeft te maken met een aanzienlijke wachtlijst.

Bouwen

- Het gehele proces heeft bij elkaar ongeveer 10 jaar geduurd. Door het gesteggel met de gemeente (welstandscommissie) is er een vertraging van 1,5 jaar geweest. De wethouder heeft het besluit tot bouwen van de school buiten de commissies (welstand en RO) om genomen. De nieuwbouw werd tegengewerkt door de ambtenaren,

- De school heeft een architect in de hand genomen (zonder ervaring in scholenbouw) en aan de hand van opgekregen normen (max. hoogte 4 meter) heeft hij een ontwerp gemaakt. Dit ontwerp is gecommuniceerd met de buurt, maar is vervolgens afgekeurd door de commissies welstand en RO. Volgens de gemeente was het perceel bestemd voor recreatiewoningen (Staatsvissershaven) en moest in de stijl van Dudok gelaagde bouw plaatsvinden. De school heeft de onderwijsinspectie erbij gehaald, door middel van een noodbrief. Uiteindelijk heeft de wethouder Onderwijs de commissies gepasseerd en toestemming verleend aan het oorspronkelijke plan. Dit traject van goedkeuring heeft een jaar geduurd. Tijdens de bouw bleef de tegenwerking van de gemeente(ambtenaren) merkbaar.
- Bouwperiode: Tijdens de bouwperiode heeft de school in een ander leegstaand schoolgebouw gezeten en in de andere dependances. Het was prima mogelijk geweest om door middel van gefaseerde bouw niet te hoeven verhuizen (door deel oude school te laten staan). Dit had behoorlijk wat geld kunnen besparen. Vooral het optuigen van tijdelijke ICT heeft zo'n € 50.000 extra gekost.

- SKON (kinderopvang) beschikt over 1 lokaal. SKON zit in onderhuur bij de stichting. De samenwerking is ontstaan door de nieuwe wetgeving van verruimde openstelling (Motie van Aartsen/Bos). Ook leerlingen van andere scholen maken hiervan gebruik. Goede samenwerking met SKON.

Aanbevelingen

- De architect moet vanaf het eerste begin worden betrokken. De interactie tussen de architect en de ontwikkelaar is van groot belang. Een interim bouwprocesmanager heeft het gehele traject begeleid.
- Dhr. Mulder staat afwijzend tegen het realiseren van een brede school op huidige locatie in plaats van de huidige nieuwbouw. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds moesten andere noodleidende scholen worden ingepast. Anderzijds vindt de heer Mulder brede scholen stigmatiserend en betuttelend. Hierdoor ontstond een spanningsveld tussen de gemeente en de school.

Verwachtingen nieuwe bureau:

- Dhr. Mulder geeft aan het Service Centrum moet voorzien in expertise, in het geval van De Pleiaden voornamelijk met betrekking tot het proces en de financiën.
- Het Service Centrum zou als bemiddelaar op kunnen treden tussen gemeente en school(bestuur).

Houding tegenover PPS algemeen:

- Dhr. Mulder was relatief onbekend met PPS in de scholenbouw. Na een korte toelichting stond dhr. Mulder positief tegenover de mogelijkheden van PPS, vooral waar het gaat om sneller en efficiënt bouwen en het samenwerken met zakelijke partners.
- De school heeft een hogere (eerste) investering (mogelijk doordat het onderdeel uitmaakt van scholengroep) in ICT gedaan, wat heeft geleid tot lagere jaarlasten. De lasten voor ICT liggen nu onder norm (lumpsum). Dhr. Mulder pleit dus voor het in 1 hand hebben van investering en exploitatie.

Verdere autonomie schoolbesturen:

- De school heeft veel kosten bespaard doordat toen de nieuwbouw bekend was men minder heeft uitgegeven aan het onderhoud. Dit heeft men opgepot en geïnvesteerd in het nieuwe gebouw. De normvergoeding was dan ook voldoende voor de nieuwbouw. Dit kwam mede door de architect die een relatief laag honorarium heeft gerekend en hiervoor tevens het bouwteam heeft geleid. Het normbedrag is direct aan de stichting door de gemeente overgemaakt, zodat de stichting investering en exploitatie kon betrekken in het bouwproces.
- Voordeel is dat de Pleiade onderdeel uitmaakt van een groot schoolbestuur. Hierdoor is professionaliteit aanwezig om een bouwproject te begeleiden,
- De Pleiaden was volgens het IHP aan de beurt voor nieuwbouw. De nieuwbouw is gerealiseerd via IHP – gelden. Alle scholen vallen onder gemeente. De scholen van het Openbaar Onderwijs zijn geprivatiseerd in een stichting. Onder deze stichting vallen 19 scholen in de regio. De gemeente is verantwoordelijk voor de stichting. De gemeente heeft een 'gemeentearchitect' aangedragen, maar deze is door het schoolbestuur gepasseerd. Het schoolbestuur heeft zelf de architect gekozen.

Ruud Rijnders, Lid College van Bestuur van de Scholengroep Nuovo in Utrecht

Ruud Rijnders is lid CvB van de NUOVO-scholengroep in Utrecht. NUOVO fungeert sinds enkele jaren als een Stichting voor het openbaar voortgezet onderwijs. Onder de scholengroep valt een aantal scholen van VSO tot en met Gymnasium. Binnen het door de gemeente Utrecht vastgestelde masterplan vallen vier projecten van de NUOVO-groep die de komende jaren nieuw gebouwd of vernieuwbouwd worden of zijn. Op dit moment staan de projecten onder druk vanwege de aantrekkende bouwmarkt. Het schoolbestuur fungeert als bouwheer.

Context

In 1997 zijn de 1^e plannen voor de Sportcampus gestart. Het betreft het bouwen van een school voor VMBO en VWO in combinatie met sportvoorzieningen. Het betreft het Leidsche Rijn College voor havo/vwo en het Via Nova College voor VMBO. De Sportcampus heeft een sportprofiel, in Leidsche Rijn komt ook nog een cultuurcampus. De planning was om in 2000 de school op te leveren. Dit werd 2006!

In eerste instantie was de school bouwheer, conform de regelgeving. De gemeente is echter bouwheer geworden, omdat het om een

multifunctioneel gebouw gaat.

Het bouwproces

Het project doorliep vanaf de start in 2000 het traditionele traject van PVE/DO/VO (door de architect) en werd begeleid door een ambtenaar van de gemeente. Deze ambtenaar gaf zonder overleg de eisen van de andere gebruikers door aan architect om deze in het ontwerp op te nemen. Dit resulteerde in steeds grotere problemen en een ontwerp dat in de uitvoering ver boven het budget uitkwam, zodat het proces zelfs is stopgezet. Vervolgens is er een nieuwe opdracht voor een ontwerp gegeven en is men tot het huidige gebouw gekomen. Tijdens dit proces waren er verschillende begeleiders vanuit de gemeente wat de snelheid van het proces niet bevorderde. Verder kende het project een overschrijding van circa 7 / 8 miljoen euro. Hoge extra kosten zijn onder andere gemaakt doordat er van 2000 tot 2006 moest worden voorzien in tijdelijke huisvesting. Dhr. Rijnders kijkt terug op een moeizame samenwerking met de gemeente.

Het opdrachtgeverschap was overgedragen omdat de Sportcampus een multifunctionele accommodatie zou moeten worden. De ambities van de gemeente lagen hoog. Allerlei partijen wilden aansluiten bij het MFC maar beschikten bijna nooit over voldoende financiële middelen om de exploitatie te kunnen dragen. Uiteindelijk is alleen het Utrecht Centrum voor de Kunst met slechts 400 m² in het 'MFC' gevestigd en is er dus weinig invulling gegeven aan de multifunctionaliteit. Ook dit proces heeft veel energie en tijd gekost.

Verwachtingen nieuwe bureau:

- Er bestaan al veel partijen die al hetzelfde kunnen als wat het service centrum beoogt, waar het gaat om zaken als programma-management, bouwbegeleiding en visie-ontwikkeling. Rijnders heeft geen behoefte aan nog een speler op de markt. De realisatie van projecten loopt over het algemeen wel. Het op te richten SCS moet dus een duidelijke onderscheidend vermogen hebben.
- Volgens Rijnders heeft het SCS wel een kans in een rol als regulator:

Het bouwproces verloopt via een bepaalde cyclus van vraag en aanbod. In een slappe markt is het goedkoper bouwen (onder de norm) dan in een krappe markt. Het SCS zou als regulator kunnen faciliteren in het bouwen tijdens de dalen. Het resultaat is dat vanuit het gebouw kan worden gebouwd in plaats vanuit het budget. Het SCS zou als overheidsinstelling regie moeten voeren op de dalen van de scholenbouw en daarmee gemeenten en schoolbesturen concreet kunnen ondersteunen. In een ideale situatie zou er budget moeten worden gereserveerd voor de krappe perioden. Het SCS zou een soort waarborgfonds moeten oprichten, om op die manier voor effectieve ondersteuning te kunnen zorgen.

Houding tegenover PPS algemeen:

- De stichting heeft ook de mogelijkheden van een consortium bekeken, maar zag hier weinig toegevoegde waarde in. Belemmerende factor voor een consortium / PPS was de afhankelijkheid van het consortium. Daarnaast was er direct geld beschikbaar vanuit het masterplan.
- Een PPS-constructie biedt zeker wel het voordeel dat de school zich kan concentreren op haar core business.
- Dhr. Rijnders vraagt zich af of de flexibiliteit in de toekomst wel kan worden gewaarborgd, als gekozen wordt voor een PPS-constructie. Past het ontwerp na 20/30 jaar nog binnen het plaatje en is het door alle veranderingen in het PVE niet achterhaald.

Verdere autonomie schoolbesturen:

- De gemeente stuurt via de normvergoeding en wil (nog) niet doordecentraliseren. Dit maakt het voor een onderwijsinstelling lastig om over de volledige levenscyclus van een gebouw te sturen,
- De huidige rolverdeling tussen de gemeente en het schoolbestuur is niet meer van deze tijd. Zo ligt het aanbestedingsrisico en ook andere risico's rond de exploitatie bij het schoolbestuur. In het geval van het masterplan Utrecht zit de gemeente nu in de uitvoeringorganisatie. De schoolbesturen krijgen per project een beschikbaar budget, maar door de aantrekkende

bouwmarkt staat dit budget enorm onder druk. De gemeente legt dit risico bij het schoolbestuur, terwijl deze dit onmogelijk kan oplossen. Daarnaast zijn de normvergoedingen zeker niet voldoende volgens dhr. Rijnders. In het geval van de nieuwbouw van de VMBO-lokatie 'De Meerstroom' was de norm slechts 75% van de totale stichtingskosten.

Ronald Copier, directeur Openbare Basisschool Het Zand, te Utrecht

Het Multifunctioneel Centrum 't Zand in de Vinex-lokatie Leidsche Rijn is 1 van de Forumscholen in de stad Utrecht. De gemeente Utrecht is verantwoordelijk voor de huisvesting en heeft tevens het bouwheerschap ingevuld vanwege het multifunctionele karakter. Forumscholen zijn wijkgerichte multifunctionele accommodaties. Het complex is gebouwd op de groei van de wijk en omvat een aantal functies. Een aantal hoofdgebruikers, waaronder de twee basisscholen, leert gaandeweg samen te leven in dit gebouw, dat op de groei is neergezet. Vooral de beheerconstructie heeft voor grote problemen gezorgd. Copier is directeur van de openbare basisschool 't Zand.

Context

- Copier geeft aan dat het lastig is om een goede organisatie op te zetten in een groeiscenario. De school heeft te maken met een explosieve groei van leerlingen, als gevolg van de groei van de wijk. Dat maakt het plannen en het indelen in klassen lastig en dat heeft direct gevolgen voor de bekostiging. Bovendien dreigt ruimtegebrek in de nabije toekomst. De gemeente bouwt namelijk niet voor de

piek(groei), maar voor de stabiele situatie op de langere termijn. Dat betekent dat leerlingen moeten uithuizen in een dislokatie. Hierdoor ontstaat er spanning tussen de scholen en de gemeente. Bovendien zijn de twee basisscholen hoofdgebruikers van de mfa en groeien andere partijen erin. Dat maakt het lastig om goede beheerafspraken te maken.

- Copier voelt zich deskundig genoeg om de enquête in te vullen omdat hij veel ervaring heeft als schoolleider. Daarnaast is hij direct betrokken geweest bij de realisatie van het MFC en is daardoor meer bewust van de huisvesting van een complex project als dit MFC. Bij startende schoolleiders ontbreekt deze competentie zeker. Volgens Copier is er een nieuw soort competentie nodig niet alleen voor schoolleiders, maar voor allen (nieuwe) partijen die betrokken zijn bij een multifunctionele accommodatie.

Facilitair beheer

- De gemeente heeft een facilitaire organisatie opgericht die het beheer voor de Forumscholen regelt. Dit was in het begin niet het geval, wat leidde tot een ongewenste beheerorganisatie, waarbij inhoud (onderwijsproces) en beheer (geen goede afspraken tussen gebruikers en gemeente) niet goed op elkaar afgestemd waren. Dit leidde tot grote problemen tussen de participanten onderling en de participanten en de gemeente. De gemeente was niet goed toegerust om deze vragen te beantwoorden. De gemeente

Utrecht heeft de verschillende partijen bij elkaar gebracht in een stuurgroep. Deze stuurgroep is vervolgens overgegaan in een gebruikersoverleg op twee niveaus; uitvoerend en leidinggevend. Het facilitair beheer is centraal geregeld en omvat onder meer schoonmaak, beveiliging en toegankelijkheid. Door middel van een service level agreement is een contract voor 2 jaar afgesloten met private partijen. Dit contract wordt door de hoofdgebruikers uit de eigen vergoeding bekostigd. De bekostiging door de basisschool vindt bovenschools plaats. Het facilitair beheer is op deze manier verantwoordelijk voor het beheer van de school en de andere organisaties.

Copier geeft aan dat de conciërgefunctie, voor toezicht en dagelijkse besloemingen, deels wordt meegenomen, maar dat deze maatschappelijke positie in de toekomst bij veel verschillende gebruikers over de dag e4n avond heen nog belangrijker wordt. Een uniforme aanpak van het middengebied en de verkeersruimten is noodzakelijk. Dat moeten geen mensen in uniform zijn, maar medewerkers die gevoel hebben voor wat er speelt en de taal van de gebruikers spreken. De sociale component van het facilitair beheer is van groot belang, temeer de school een sterke buurtfunctie heeft. Deze gezamenlijke uitbesteding aan een commerciële partij kan worden gezien als een “beheer PPS”!

- De combinatie met andere (commerciële) partijen vraagt soms om een andere benadering aangezien

bijvoorbeeld BSO / KDV een andere bekostiging kennen en hierdoor anders opereren. Dat is lastig om de organisatie- en exploitatiepositie goed te kunnen bepalen,

- Gemeenschappelijke ruimte; Er zijn in een vroeg stadium goede beheersafspraken gemaakt, waarbij is afgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is. Echter niet alle gebruikers waren in dit vroege stadium bekend, waardoor er nu problemen ontstaan. Een duidelijke regierol ontbreekt in de ontwikkeling van de MFA.

Bouwen

- De school heeft weinig problemen gehad bij de oplevering van het gebouw (duurzaam) en Copier heeft het gevoel dat de gemeente (lees: OGU) de ontwikkelfunctie goed heeft ingevuld.
- Copier heeft weinig inzicht in de wijze waarop de gemeente de aanbesteding heeft gedaan en of binnen de financiële kaders is gebleven. Het OGU (Vastgoedtak gemeente Utrecht) is eigenaar en heeft tevens als ontwikkelaar gefungeerd. OGU is verantwoordelijk voor de instandhouding en het groot onderhoud. OGU verhuurt het complex aan DMO (Utrecht). DMO verhuurt het vervolgens aan de hoofdgebruikers (waaronder de onderwijspartijen). DMO heeft met de hoofdgebruikers spelregels opgesteld (op stuurgroepniveau) over o.a. onderverhuur,

- Vraag: Hoe is de rol van OGU / de gemeente geweest als ontwikkelaar? OGU heeft het als vastgoedontwikkelaar wel goed gedaan, maar het beheer schiet tekort. Het OGU heeft zich na de oplevering teruggetrokken. Er zijn echter na oplevering veel kleine reparaties nodig. Dit levert problemen op voor het facilitair beheer omdat afspraken door de gemeente (lees OGU) niet of laat worden nagekomen. Een commerciële partij voert voor OGU het onderhoud / reparaties namens OGU uit. Copier zou deze schakel er liever tussenuit hebben en de organisatie en afstemming direct via het facilitair beheer laten verzorgen. Korte lijnen zijn belangrijk en die ontbreken nu! De prestatie (onderhoud) is door de huidige structuur ondermaats. De conclusie van Copier is dat de gemeente de beheertaak niet goed kan uitvoeren. De exploitatie / beheer is een nieuwe of andere taak voor de gemeente. De school heeft hiervoor 1 aanspreekpunt nodig, waarmee het eigen facilitair beheer goede afspraken kan maken.

- Vraag kan een andere partij dan de gemeente de regierol voeren?
 Copier: Zowel het vertrouwen in de gemeente als in de private partijen is niet erg groot. Maar vanwege de maatschappelijke verantwoordelijkheid kan de regierol toch het beste bij de gemeente liggen.
 Proactief handelen is hierbij van groot belang, om in een

vroeg stadium in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de wijk

- De kennis van alternatieve financiering- en aanbestedingvormen is gering. Wel vindt Copier de regierol van groot belang. Ten aanzien van het organiseren van het beheer over meerdere Forumscholen heen signaleert Copier dat de gemeente (lees OGU) moeite heeft deze vorm goed te ontwikkelen.

Peter Overgaauw, algemeen directeur Purmerendse Scholengemeenschap, Purmerend

Peter Overgaauw was in het verleden voorzitter/directeur van de Algemene BesturenBond, oprichter van de VOS/ABB en lid van het oprichtingsbestuur van de VO-raad.

De Purmerendse Scholengroep bestaat uit zes scholen voor voortgezet onderwijs, van VWO tot en met VMBO en REC. De PSG werkt nauw samen met het ROC Regio College. De gemeente Purmerend heeft de operatie Sneeuwbal gestart. Doel is het totale onderwijs in een meerjarig perspectief zo samenhangend mogelijk te ontwikkelen. Voor het voortgezet onderwijs betekent dit dat het zogenaamde scholeneiland ontwikkeld wordt tot een beroepseiland, waar het VMBO BB en KB, de TL en het ROC Regio College gezamenlijk gaan vernieuwbouwen en nieuw bouwen op basis van een visie op de doorlopende leerlijn. De gemeente heeft een belangrijke regierol en financiert het totale traject.

Op de locatie Hoornselaan moet een zogenaamde cultuurcampus komen, waar de beide VO-scholen Da Vinci College en het Jan van Egmond College samengaan met enkele maatschappelijke organisaties.

Hert betreft majeure bouwprojecten. Het overleg met de gemeente zit op dit moment in het slop omdat onenigheid bestaat over de inbreng en hoogte van gelden (onder meer uit de exploitatie van de school als mede dekking van de investering). Het schoolbestuur is beoogd bouwheer.

Bouwen

- De expertise om te bouwen is ook vaak niet bij de gemeente aanwezig. Voor een 1-pitter of kleine gemeente is het ondoenlijk de wet- en regelgeving bij te houden en adequaat in te spelen op de marktontwikkelingen, met alle risico's van dien.
- Dit leidt vaak ook tot een ingewikkelde relatie tussen gemeente en schoolbestuur, waar het het onderhandelen over nieuwbouwplannen betreft. Niet competent zijn, onbegrip en de onduidelijke verhoudingen en geldstromen maken het soms nodeloos ingewikkeld. Bovendien duren processen eindeloos vanwege de verschillende geldstromen, belangen en bestuurlijke en ambtelijke drijfveren,

Service centrum

- Peter Overgaauw ziet zeker een toegevoegde waarde voor een service centrum Scholenbouw. Ook voor een middelgroot schoolbestuur is huisvestingdeskundigheid vaak te specialistisch, wordt veel deskundigheid gevraagd en kent men de regelgeving en de marktontwikkelingen niet altijd goed. Dat leidt tot achterstand en onzekerheid,
- Een op te richten servicecentrum dient daarom een (1) gezagfunctie te kunnen vervullen en (2) een rol als mediator of intermediair tussen gemeente en besturen kunnen spelen. Dit aspect is zeer belangrijk, omdat het vaak fout gaat tussen gemeente en besturen en dit enorm veel tijd en negatieve energie kost,
- Of het servicecentrum ook echt projecten moet gaan begeleiden waagt Overgaauw te betwijfelen; de concurrentie in de markt is moordend. Er is veel keuze. Die rol is al in voldoende mate ingevuld,
- Wat wel van belang is, is begeleiding omtrent (3) het maken van de juiste keuzen. Volgens Overgaauw is dat een gat in de markt voor een op te zetten bureau. Met name waar het gaat om nieuwe aanbesteding- en financieringvormen en de rollen en keuzen die daarbij mogelijk zijn. Het zou goed zijn om dan op zo'n bureau terug te kunnen vallen,
- Overgaauw hoopt verder dat dit servicecentrum iets kan doen aan de groeiende irritatie in Nederland over de verregaande (4) besluiteloosheid van veel gemeenten, die onvoldoende presteren op huisvestingsgebied. Het bureau zou gemeenten kunnen activeren in het nemen van beslissingen en het goed inrichten van bouwtrajecten,
- Een dergelijk bureau hoeft niet per se overheidgerelateerde dus objectief te zijn. Een mate van commercieel denken zorgt voor een directe en scherpe aansluiting op de marktontwikkelingen,
- Hij ziet de meerwaarde van een op te richten bureau meer in het voortraject, namelijk in het maken van de juiste keuzen. In feite een combinatie van deskundigheid en houding, leidend tot het gewenste gedrag,

Houding tegenover PPS algemeen

- Overgaauw staat verder kritisch tegenover verregaande Private inmenging, zeker waar ook het beheer wordt geoutsourced. Waar het het beheer betreft is er een directe relatie met de slagkracht van de organisatie. Besteed je dat over een langere periode uit, dan neemt je expertise af en groeit je afhankelijkheid, vaak van organisaties die groter zijn en een ander belang dienen,
- Om die reden is Overgaauw voor een constructie waarbij in ieder geval de grond (en mogelijk ook de gebouwen) eigendom blijven van een gemeente of bestuur. Met name de maatschappelijke meerwaarde van een gebouw op de langere termijn is volgens Overgaauw niet de core business van een private partij of een consortium, die uiteindelijk alleen een winst oogmerk hebben,
- Overgaauw is dan ook zeker geen voorstander van bijvoorbeeld een PPS-light constructie, waarbij een deel van de zeggenschap middels een aandelenconstructie aan een consortium van private partijen wordt overgeheveld,
- PPS is een middel, maar geen doel op zich. Nadenken over de ontwikkeling van scholenbouw en de exploitatie ervan betekent ook dat je een visie hebt op de samenleving, bijvoorbeeld door multifunctionele combinaties te stimuleren. Die maatschappelijke verantwoordelijkheid en

betrokkenheid, ook in de opzet en ontwikkeling van projecten hoort bij een partij te liggen die ook maatschappelijke verantwoordelijkheid kan dragen. De bouw- of financieringsvorm is daarom vooral een afgeleide van de professionele visie van een opdrachtgevende partij,

- De grond in Nederland wordt schaarser en dus ook duurder. Mede om die reden is Overgaauw ervoor om strategische vastgoedposities zoveel mogelijk in eigen hand te houden. Maatschappelijk rendement is een belangrijke afweging in de ontwikkeling van een gebouw of gebied.

Verdere autonomie schoolbesturen

- Overgaauw is in ieder geval voorstander van een doordecentralisatie van middelen en eigendom naar het schoolbestuur binnen het VO. In combinatie met de door hem gesignaleerde ontwikkeling richting een verdere schaalvergroting tot besturen met een omvang van tussen de 12.000-20.000 leerlingen betekent dit dat de overhead effectief en professioneel kan worden ingezet en het primaire proces optimaal kan worden ondersteund. Overgaauw is voorstander van sterke schoolbesturen die autonoom en integraal kunnen sturen, zoals ook bij het ROC en HO het geval is. Het schoolbestuur is dan een sterke maatschappelijke partner, die zelf de regierol kan spelen.

- Scheiding van verantwoordelijkheden en geldstromen zoals nu het geval is moet niet tot de conclusie leiden dat PPS een toverwoord is, Overgaauw is het eens met de noodzaak om een gebouw vanuit een totale levenscyclus te bekijken en investering en exploitatie in 1 hand te houden,

Erwin van Proosdij, stafmedewerker onderwijshuisvesting van Consent (Enschede)

Consent is een stichting en heeft 31 scholen onder haar bewind: 27 PO, 2 SBO, 1 ZMLK SO, 1 ZMLK VSO. Deze scholen zijn gehuisvest in 47 gebouwen in Enschede. Op dit moment vinden er verschillende projecten plaats: uiteenlopend van grote tot kleine projecten en van renovatie tot nieuwbouw projecten.

Context

Van Proosdij is als staf- en beleidsmedewerker verantwoordelijk voor huisvestingzaken van het bestuur. Op dit moment voert de heer Van Proosdij een onderzoek uit naar innovatieve bouworganisatievormen (i.v.m. studie Master Real Estate). Dit onderzoek omvat drie stadia:

- Literatuuronderzoek
- Projectenanalyse uit praktijk
- Interviews met deskundigen

Wat komt uit dit onderzoek, dat tevens relevantie heeft voor het onderzoek naar het SCS: in het onderzoek wordt de praktijk van alledag bevestigd: veel schoolbesturen zien ervan af bouwheer te zijn. In 90% van alle gevallen wordt gekozen voor de traditionele vorm waarbij de gemeente bouwheer is. De achterliggende reden waarom een schoolbestuur hiervoor kiest, is echter niet helemaal duidelijk. Waarschijnlijk zijn PO besturen vaak te klein van omvang,

beschikken niet over de noodzakelijke kennis en zijn onbekend met de materie. Daarnaast is het bij het realiseren van een brede school / mfa logisch dat de gemeente als bouwheer optreedt. Dus de vanzelfsprekendheid uit de verordening dat een schoolbestuur bouwheer is, komt niet overeen met de praktijk.

Ondanks het feit dat gemeenten vaak bouwheer zijn, wordt ook door gemeenten veelal vastgehouden aan het traditionele bouworganisatiemodel: maar 13% van de gemeenten kiest voor een innovatief organisatiemodel (bron: website Onderwijspaleis).

Bouwen

Consent werkt ook met de traditionele bouworganisatievormen. Consent pioniert niet in andere (innovatieve) bouwvormen. Dit om risico's te vermijden: alvorens de gemeente een beschikking afgeeft, dient een heel proces te worden doorlopen. Dit traject leidt tot vertraging en beperking van de creativiteit. Immers: een ambtenaar moet ook zijn daden kunnen uitleggen.

Consent voelt zich in haar rol als bouwheer vaak speelbal van de aannemer die met meer- en minderwerk komt. Dit is het gevolg van de manier waarop een aannemer wordt geselecteerd (traditionele aanbesteding met criterium laagste prijs). Aannemers schrijven zich in en willen hun marge realiseren in de uitvoering en zijn tijdens de uitvoering continue op zoek naar mogelijkheden om hun marge te vergroten.

Het ontbreken van kennis leidt vaak tot een – onbewuste keuze voor – traditionele bouworganisatie van het project. Er wordt niet bewust gekozen voor een bepaalde bouworganisatie: er wordt te laat nagedacht over deze processen en daardoor te laat besloten wat men wil.

De kans op tevredenheid is overigens groter bij een project dat is vormgegeven volgens een traditionele bouworganisatie. Dit komt voort uit de beleving/bijdrage van de opdrachtgever tijdens het proces: je bent als opdrachtgever nauw betrokken bij de beslissingen in een project. Innovatieve organisatievormen vragen van de opdrachtgever dat er meer afstand wordt genomen.

PPS/ innovatieve vormen van bouw en aanbesteding

Bij innovatieve bouworganisatievormen ben je tijdens het project minder speelbal van de aannemer. Dit komt omdat de uitvoerend aannemer tijdens het ontwerp ook is betrokken waardoor de belangen anders komen te liggen.

Nog verder gaat het als investering en exploitatie in één hand worden genomen. Op deze manier wordt de hele levenscyclus van een gebouw betrokken.

Innovatieve bouwvormen hebben financiële voordelen tov traditionele vorm. Maar de risico's zijn ook groter. Daar moet een schoolbestuur zich op richten. Als de risico's afgedekt kunnen

worden, wordt sneller gekozen voor innovatieve vorm. Het service centrum kan een rol spelen bij de screening van risico's en de begeleiding van een schoolbestuur/gemeente bij de keuze voor een bouworganisatiemodel.

PPS, volgens definitie van het Kenniscentrum PPS, is te gecompliceerd voor schoolbesturen in het PO. Dat heeft te maken met de aard van het primaire proces en de wens om betrokken te blijven. Beheer is ook een activiteit die dicht bij het primaire proces staat. Ook is het bijna niet van toepassing in de sector onderwijs. Het Kenniscentrum PPS is wat dat betreft veel te rigide. Het Servicecentrum moet daar veel soepeler mee omgaan.

Aandachtspunt in innovatie bouworganisatievormen zijn de programma's van eisen en de formulering van de opdracht. Bij innovatieve bouwvormen is de uitdaging om te komen tot een kwalitatief goede outputspecificatie. Die moet niet teveel voorschrijven maar voldoende om op terug te kunnen vallen. Een juiste outputspecificatie is erg moeilijk om te maken maar noodzakelijk. Daar kan service centrum ook bij helpen. Centrale vraag daarbij: hoe zorg je ervoor dat je krijgt wat je vraagt?

Het europees aanbestedingsreglement laat overigens ruimte voor andere bouworganisatievormen dan alleen traditioneel.

Samenwerken met andere partijen, zoals kinderopvang e.d., maakt een proces moeilijker. De belangen van partijen kunnen verschillend zijn. Zo sluiten partijen als kinderopvang korte termijn contracten af

voor bijvoorbeeld 5 jaar terwijl een school behoefte heeft aan een gebouw voor tientallen jaren.

Voorwaarde is dat opdrachtgevers bij innovatieve bouworganisaties afstand moeten durven nemen. Opdrachtgevers en opdrachtnemers (belanghebbenden) moeten zich ontwikkelen op dit gebied.

De huidige verordening is traditioneel en gestoeld op het verleden. Veel procedures dienen te worden doorlopen voordat de gemeente haar fiat geeft in de vorm van een beschikking. Bij innovatieve vormen dienen er in een eerder stadium afspraken te worden gemaakt terwijl er formeel nog geen toestemming is. Hiervoor moet je dus eerst met de gemeente overleggen. Gemeenten die de verordening als uitgangspunt hebben, zullen hier dus niet vanaf wijken (blijkt ook in de praktijk). De verordening laat wel enige ruimte over voor innovatieve bouworganisaties maar de verordening zou op dit punt aangepast kunnen worden.

Servicecentrum

Servicecentrum:

- Adviseert m.b.t. bewust kiezen voor een bouworganisatiemodel
- Adviseert op besturing en proces als geheel
- Adviseert op projectniveau
- Is sparringpartner voor schoolbesturen en gemeenten
- Draagt kennis over
- Begeleidt schoolbesturen en gemeenten in maken keuzes

Belangrijk is de vormgeving van de organisatie van het service centrum.

Hoe wordt dit bekostigd? Moet, indien men informatie wil hebben, hiervoor betalen of is het een service van het ministerie? Als geld gevraagd wordt voor de diensten moet nagedacht worden over een vorm van verrekening. Omdat de onderwijsbudgetten al onder druk staan (zeker gezien het huidige aanbestedingsklimaat) is het de vraag of schoolbesturen/gemeenten voor dit advies extra willen betalen. Men moet overtuigd zijn van de noodzaak om het servicecentrum in te schakelen!

Het is opmerkelijk dat eerst een intentieovereenkomst wordt gesloten en dat pas dáárna de behoefte wordt gepeild.

**Gert Jan van Dijkhuizen, hoofd strategie, beleid en projecten.
Gemeente Wijk bij Duurstede**

De gemeente Wijk bij Duurstede heeft in samenspraak met een groot aantal maatschappelijke organisaties de concepten voor twee multifunctionele accommodaties ontwikkeld. Deze beide accommodaties vormen nieuwe knooppunten binnen de gemeente. Tevens valt een aantal lokaties vrij, waarbij de opbrengstpotentie wordt meegenomen om de beide projecten te financieren. De realisatie vindt de komende jaren plaats.

Context

De gemeente Wijk bij Duurstede stuurt op visie. Dat wil zeggen dat kwaliteit leidend is. Maatschappelijk beheer in een vitale gemeente is een belangrijk uitgangspunt. De gemeente zoekt naar nieuwe vormen, waarbij het maatschappelijk middenkader de beheerrol nadrukkelijk gaat vormgeven en de gemeente als regisseur optreedt. Dat proces is inzet geweest van de discussie en moet de komende jaren vertaald worden naar twee multifunctionele accommodaties:

Een mfa Voortgezet Onderwijs annex sportcampus, met nieuwbouw voor het Revius Lyceum en nieuwbouw voor een multifunctionele binnensporthal, een turnhal en een fysio-fitnesscentrum. Tevens komt in de mfa een podiumfunctie,
Een mfa Primair Onderwijs, met onderwijs, kindfuncties en jeugdgezondheidsfuncties. Tevens een bibliotheek en welzijnfuncties.

Bouwen

De gemeente is zoekende naar de goede bouw- en financieringsvormen voor de beide mfa's. Leidend is het financiële kader dat door de raad is vastgesteld. Aan de andere kant weet de gemeente dat de markt op dit moment sterk onder druk staat. Toch blijft kwaliteit het uitgangspunt en wil de gemeente daar op voorhand geen concessies op doen. In principe heeft de gemeente goede ervaringen met de meer traditionele bouwvormen, waarbij de regie nadrukkelijk bij de gemeente ligt en de gemeente in het proces een sterke sturing houdt. Bovendien vindt de gemeente dat het beheer van maatschappelijke functies zoveel mogelijk onderdeel van de (gezamenlijke) bedrijfsvoering van maatschappelijke functies moet zijn. Dat is een beweging die net op gang is gezet en waaraan ook het nadenken over het subsidiebeleid wordt gekoppeld.

Lastig is tevens het bouwheerschap. Van multifunctionele voorzieningen in het primair onderwijs is de gemeente bouwheer. Voor het multifunctioneel project VO claimt het schoolbestuur het bouwheerschap en levert ook een bouwbedrijf. De gemeente moet daar nadrukkelijk de positie in bepalen en wil zelf de regie over het multifunctioneel sporteiland houden. De expertise om dat proces goed te voeren is niet altijd bij de gemeente aanwezig.

PPS

De gemeente heeft minder goede ervaringen met PPS-constructies. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een zwembad, waarbij de ontwikkeling in handen is gegeven van een private partij en na de gebruikstijd de grond in eigendom is overgegaan voor een appel en een ei. De ontwikkelaar bouwt er nu woningen op; de gemeente is de zeggenschap en een maatschappelijke functie kwijt.

PPS is een lastig verhaal mede vanwege het politieke karakter van multifunctionele accommodaties. Dat is niet altijd een positief verhaal en kan sterk vertragend werken. Toch blijft dat de ontwikkeling van met name multifunctionele accommodaties en de locatiekeuze daarvan tot hevige discussies in de gemeenteraad leidt. Veel keuzen zijn daarom niet vooraf al te maken. Tegelijkertijd ziet Van Dijkhuizen dat hierdoor complexe trajecten vaak nodeloos vertraagd worden.

De gemeente vindt nadrukkelijk dat kiezen voor PPS niet vanuit een financieel argument mag worden gedaan. Kwaliteit en regie zijn belangrijker aspecten. Tegelijkertijd is een financieel kader wel bepalend en kan dat erg knellen. Van Dijkhuizen erkent dat echte kennis over PPS ontbreekt en dat er wel vooroordelen zijn.

Service centrum Scholenbouw

Van Dijkhuizen staat niet op voorhand positief tegenover een service centrum. Het rijk heeft taken toch gedecentraliseerd? Waarom dan weer een nieuw lichaam creëren? Hij geeft aan geen behoefte te hebben aan dienstverlening die nu ook al uit de markt te krijgen is.

Wel heeft hij behoefte aan specifieke expertise, bijvoorbeeld begeleiding op het gebied van het maken van de goede keuzen. Ook juridische en financiële expertise is welkom. Van Dijkhuizen geeft ook aan dat echte kennis over de mogelijkheden van nieuwe aanbesteding- en financieringvormen ontbreekt. Daar kan dat bureau een rol in spelen. Een financiële bijdrage in de initiële fase zou welkom zijn. Het zou goed zijn dat een bureau daar een onafhankelijke en faciliterende rol in zou spelen. Van Dijkhuizen ziet de bijdrage van een dergelijk bureau vooral op het gebied van ondersteuning in het maken van keuzen en deskundigheidsbevordering. Van Dijkhuizen is bereid daar een prijs voor te betalen, mits de expertise bruikbaar is.

Jan Oltenburg, directeur Daltonschool St. Martinus

De St. Martinus is sinds 2000 Dalton gecertificeerd en is in het tijdspad vanaf 1995 tot 2000 gegroeid van 50 leerlingen naar 80 leerlingen. De Dalton-certificering en de goede naam in het dorp en omgeving zijn hier mede debet aan. De leerlingenprognoses voor de nabije toekomst zijn gelijkblijvend met een theoretische lichte groeiprognose. Op basis hiervan heeft in 2005 een verbouw en uitbreiding van het huidige schoolgebouw plaatsgevonden.

De St. Martinus valt onder het schoolbestuur van de Bisschop Mulderstichting, die 31 RK PO scholen onder haar hoede heeft.

Bouw

De aanleiding voor de verbouw- en uitbreidingsactiviteiten is de ruimtebehoefte door het stijgend aantal leerlingen en de gewenste huisvestingsaanpassingen voor de implementatie van het Daltononderwijs. Hiervoor is middels een externe fundering een bovenverdieping geplaatst op het bestaande schoolgebouw. Verder heeft op de begane grond een kleine uitbreiding plaatsgevonden,

waardoor het restant schoolplein onderwijskundig in oppervlak voldoet.

Het formele bouwheerschap van de verbouw en uitbreiding lag bij het schoolbestuur, waarbij de invulling van deze taak vooral beperkt is gebleven tot een controle van de financiële onderbouwing van de plannen. Het initiëren en begeleiden van de bouw heeft onder lokale supervisie plaatsgevonden.

Er is gekozen voor een traditionele aanbestedingsvorm omdat dit de meest voor de hand liggende optie was vanuit de onderhandelingen die met de gemeente hebben plaatsgevonden. Er zijn in de voorbereidingsfase een aantal nieuwbouw en verbouwopties gepasseerd waarbij eventueel sprake kon zijn van innovatieve bouwvormen. Deze leken vanuit gemeentewege niet haalbaar, waarbij de verbouw- en uitbreidingsoptie van het huidige pand als enige optie over bleef. Vanaf de onderhandelingen met de gemeente tot en met de oplevering van het pand heeft de St. Martinus zich laten adviseren door het onderwijsadviesbureau Meppel. De directeur is zeer tevreden over de werkwijze van dit bureau en gaat ervan uit dat dit bureau een alternatieve bouwvorm zou hebben geadviseerd indien dit qua huisvesting en financiën voordeel had opgeleverd.

Bij de uiteenzetting van alternatieve (innovatieve) bouwvormen ziet de directeur geen voordeel in de toepassing op zijn huidige huisvesting. Naar zijn eigen inschatting was het maar zeer de vraag geweest of de onderwijskundige wensen (m.b.t. het Dalton-concept) die bij hem en het personeel leefden op de juiste wijze waren

vertaald in de huisvesting. Middels de keuze voor de traditionele bouwvorm is dit uitstekend geslaagd.

Hiernaast is de directeur in zijn loopbaan nu tweemaal in aanraking gekomen met verbouw/nieuwbouw, wat hij te weinig vindt om zich te verdiepen in de materie; laat staan innovatieve bouwvormen.

Hiervoor worden externen ingeschakeld die hem gedurende het gehele bouwproces maatgericht kunnen adviseren. Naar eigen zeggen wil een directeur vooral bezig zijn met de inhoud en niet met de huisvesting. In die hoedanigheid heeft hij geen behoefte aan het aanbod van oriënterende en specifieke kennis in een servicecentrum.

Regierol

De regierol in het bouwproces werd vervuld door het Bouwadviesbureau Meppel namens het schoolbestuur als officiële opdrachtgever. In de praktijk betekende dit een lokale vertegenwoordiging van het schoolbestuur bij monde van de directeur van de St. Martinus. De budgetbewaking lag vervolgens bij de architect onder supervisie van het bouwadviesbureau.

In de aanbesteding zijn tijdens de eerste ronde ook een lokale architect en aannemer uitgenodigd om hiermee lokale partijen een kans te geven in de aanbesteding. Helaas bleken deze niet opgewassen tegen de meer gerenommeerde architecten en aannemers, waaruit in de tweede ronden een keuze is gemaakt. Het Programma van Eisen is in gezamenlijkheid opgesteld door de directeur met inbreng van een aantal medewerkers, de architect en

het bouwadviesbureau. Dit proces is zeer prettig verlopen, waarbij men de juiste inhoudelijke vertaling heeft kunnen geven aan het Dalton-concept met bijbehorende ruimtelijke vertaling. De bouwbegeleiding heeft vervolgens plaatsgevonden door de architect, aannemer, bouwadviesbureau en directeur (als opdrachtgever schoolbestuur).

Rol gemeente

Vanuit de gemeente zijn er geen randvoorwaarden/eisen gesteld aan een duurzame bouw die mogelijkerwijs exploitatievoordelen kan opleveren. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over het delen van de opbrengsten die mogelijkerwijs ontstaan uit het duurzaam en energiezuinig bouwen. De architect heeft zelf in zijn ontwerp ingestoken op duurzame bouw, waarvoor ook onderhoudsreserves voor 2007 zijn meegenomen in de verbouw van 2005.

Servicecentrum

Bij de directeur leeft de indruk dat de advisering vanuit het servicecentrum tot stand komt op basis van landelijke kengetallen en pilots, waarbij geen aandacht is voor lokaal maatwerk. In de huidige setting is de directeur nauw betrokken bij het bouwproces, waarbij hij direct ondersteund wordt door het bouwadviesbureau. Hiermee kan het gewenste lokale maatwerkadvies direct worden vormgeven.

De advisering en kennis die geleverd dient te worden vanuit het servicecentrum kan momenteel ook worden geleverd door andere instellingen, waaronder het bouwadviesbureau. Hiermee ontstaat de indruk dat er integratie van bestaande kennis plaatsvindt in het servicecentrum, waarmee er een situatie van oneigenlijke concurrentie kan ontstaan. Het advies is om eerste te kijken of de huidige aanwezige kennis en advisering van partijen voldoet en ga pas een servicecentrum inrichten als dit werkelijk een aanvullende voorziening is op wat al bestaat. Hiermee voorkom je het gevaar voor het creëren van een extra voorziening waar geen behoefte aan is.

De aanleiding voor de directeur om deel te nemen aan het onderzoek is om vooral een tegengeluid te laten horen betreffende de ontwikkeling van een servicecentrum. Hij is niet overtuigd van de noodzaak tot de ontwikkeling van een dergelijk servicecentrum, aangezien deze kennis al in de markt voorhanden is. Het ontwikkelen van een servicecentrum vanuit overheidswege kan hiermee oneigenlijke concurrentie met bestaande partijen in de hand werken en dit lijkt hem geen wenselijke situatie.

Wim Koeman, projectleider huisvesting DMO gemeente Amsterdam.

DMO Amsterdam is verantwoordelijk voor de huisvesting van het Voortgezet en VSO in Amsterdam. De verantwoordelijkheid voor het basisonderwijs ligt bij de stadsdelen. DMO stelt periodiek (1 x per 3 a 4 jaar) een IHP op. Het gemeentebestuur stelt het IHP vervolgens vast! Om aanvragen te kunnen doen, dienen schoolbesturen te passen binnen de criteria die de centrale stad stelt.

Context

Wim Koeman geeft aan dat DMO het IHP heeft vastgesteld. Hier staat een aantal uitgangspunten rond de gewenste spreiding van scholen, de gewenste omvang en een aantal onderwijskundige uitgangspunten. DMO stimuleert de samenwerking tussen het VMBO en het ROC. Ten aanzien van het spreidingcriterium bewaakt de centrale stad dat het aantal en soort scholen een goede en evenwichtige afspiegeling is van de stad. De centrale stad probeert te ontmoedigen dat leerlingen zonder noodzaak in andere delen van de stad naar school gaan. Feit daar bij is wel dat er historisch een scheve spreiding van scholen voor avo/vwo over de stad is ontstaan, die niet zomaar ongedaan gemaakt kan worden. Daarbij is huisvesting een middel om schoolbesturen te stimuleren.

Jaarlijks wordt een groot aantal projecten door de scholen aangepakt.

Bouwen

Koeman geeft nadrukkelijk aan dat binnen deze kaders de verantwoordelijkheid voor scholen en de huisvesting ervan bij de schoolbesturen ligt. De gemeente heeft weliswaar het economische claimrecht, maar het juridische claimrecht en het bouwheerschap liggen bij het schoolbestuur. De gemeente bemoeit zich daar in principe na toewijzing en toekenning niet mee.

Doordecentralisatie

De gemeente is geen voorstander van doordecentralisatie van huisvestingtaken en –middelen. Huisvesting is een van de weinige sturingmiddelen die de gemeente heeft om een evenwichtige spreiding te bewaken en de marktwerking juist goed te kunnen sturen. Een evenwichtige spreiding is voor een grote stad noodzaak en daar spelen meer zaken mee dan alleen zaken rond huisvesting en geld. Het op elkaar betrekken van investering en exploitatie is een goede en logische zaak, maar het initiatief dient hier uit te gaan van het schoolbestuur. Het schoolbestuur heeft immers het langjarige voordeel van de exploitatie, dus kan in de investeringfase middelen voor de exploitatie en het onderhoud mee laten wegen.

Mocht het gaan om zaken als duurzame investering en bouwen die ook hoog scoren op de agenda van het gemeentebestuur, dan ligt

het voor de hand dat daarover afspraken gemaakt worden en indien nodig extra middelen voor worden toegekend.

Rol schoolbestuur

De financiering gebeurt door de gemeente. Daar kan een schoolbestuur niet zelf over beslissen. Het staat een schoolbestuur vrij om het bouwheerschap cq een eigen aanbestedingsvorm te kiezen, mits er geen grote risico's voor gemeente en schoolbestuur ontstaan. In die zin kijkt de gemeente mee, maar op afstand. De stad ziet vooral de meer traditionele aanbesteding- en financieringvormen worden toegepast door de schoolbesturen.

Koeman ziet dat de markt nu onder druk staat. Dat betekent dat schoolbesturen meer risico's lopen, omdat zij mogelijk niet met het budget uit kunnen komen. Koeman erkent dit, maar ziet dit als een golfbeweging, die altijd blijft bestaan: "een paar jaar geleden was het juist andersom". In principe heeft het schoolbestuur dit risico, maar de stad ziet dat schoolbesturen geen onevenredig grote risico's kunnen dragen. Dat is een onderhandelingstraject en waar echt nodig is de stad bereid bij te springen.

Service centrum

DMO heeft niet echt gevoel bij PPS. De associatie is dat de verantwoordelijkheid uit handen wordt gegeven en de risico's op de langere termijn niet goed te overzien zijn. PPS is afgeleid van het Engelse model, waar bekostiging, instandhouding en exploitatie in 1 hand liggen. In Nederland liggen die geldstromen op drie verschillende niveaus: rijk, gemeente en schoolbestuur. Dat maakt PPS zeer lastig.

Koeman staat sceptisch tegenover de komst van een nieuw service centrum. De markt heeft volgens Koeman geen behoefte aan nog eens een marktpartij. Er kan wel behoefte zijn aan een onafhankelijke partij met expertise op het gebied van financiering, aanbesteding en juridische advisering. Koeman ziet dat de vraagstelling, deels door multifunctionele toepassingen en deels door meer een gebiedsgerichte benadering complexer wordt.

Uitkomsten versnellingkamer

Een aantal spelers van gemeenten en schoolbesturen is bij elkaar gekomen om met leden van de werkgroep verder te praten over de centrale thema's. De versnellingkamer heeft tot doel om dieper in te gaan op een aantal centrale thema's, dat in de enquêtes en tijdens de diepte-interviews aan de orde is geweest.

Deze thema's zijn (1) kansen van PPS, (2) de regierol, en (3) de mogelijke rol en invulling van een service centrum. De volgende thema's zijn verder uitgewerkt:

1. De wenselijkheid van PPS bij onderwijshuisvesting

- Weet iedereen wat onder het begrip PPS valt?
- Waarom is PPS wenselijk?
 - Welke voordelen biedt het integreren van investering en exploitatie?
 - Welke voordelen biedt het uitbesteden van niet-kernactiviteiten?
 - Op welke vlakken kan een private partij efficiënter opereren dan een publieke partij?
- Waarom is PPS voor onderwijshuisvesting niet wenselijk?
 - Waarom en waarover is het belangrijk om zeggenschap te hebben?

- Waarom en voor welke onderdelen van onderwijshuisvesting is flexibiliteit van belang?
- Welke expertise is extra benodigd ten opzichte van traditioneel bouwen en is men bereid daarin te investeren?

2. De regierol van de gemeente

- De gemeente moet altijd de regierol houden,
- De regierol kan beter bij schoolbesturen liggen, omdat zij veel beter vanuit het primaire proces kunnen redeneren,
- De regierol kan ook bij private partijen liggen,

3. De rol van een service centrum

- Een servicecentrum kan besturen en gemeenten als mediator goed ondersteunen,
- Een servicecentrum gaat gemeenten helpen rond nieuwe vormen van financiering en aanbesteding:
 - Op welke vlakken precies?
 - In welke fase?
 - In welke vorm?
- Welke informatiebehoefte is er precies?
- Hoe zou de samenwerking met het Service Centrum er uit moeten zien?

De voor- en nadelen van PPS

Voordelen PPS

- Private partijen kunnen efficiënter het huisvestingproces organiseren; de besluitvorming en allocatie van middelen liggen in 1 hand en niet extern bij de gemeente, of intern binnen de school, zoals de (MR).
- PPS biedt voordelen bij voldoende schaal. Een SCS kan voor optimalisatie van middelen zorgen.
- Voordeel van PPS is dat het beheer geoutsourced kan worden bij bedrijven die er verstand van hebben, waardoor expertise toeneemt, evenals de creativiteit en flexibiliteit.
- PPS is misschien wel nodig om de snelheid van de verandering in onderwijs en onderwijshuisvesting bij te houden. Gevaar bij traditionele bouwvormen is dat er inefficiënties in het ontwerp optreden door een te korte termijn visie, terwijl de functionele flexibiliteit eindig is en daarmee de verkoopbaarheid van het gebouw.
- Voordeel is dat 1 partij aanspreekpunt is en de flexibiliteit naar de toekomst toeneemt. Een integrale benadering is belangrijk, zeker bij brede ontwikkelingen, zoals multifunctionaliteit.
- De school kan zich concentreren op de kernactiviteit. Er wordt veel werk weggehaald bij onderwijsbesturen en -directies

- De verwachting is dat de private partijen kostenbewuster zijn, beter bekend zijn met de marktpartijen, partijen beter kan binden.
- Voorwaarde is wel dat publieke en private partijen samen een publiek belang dienen en private partijen niet alleen voor het winstbejag gaan.
- Voordeel is verder dat de private partij risico's financieel beter kan afdekken.
- Voordelen zijn verder dat gemeenten en/of besturen met private partijen gerichte prestatieafspraken kunnen maken. Daarbij kunnen vooraf prikkels worden geformuleerd die te maken hebben met de verwachte output van het gebouw in relatie tot het primaire proces. Dat leidt tot meer discipline in de voorfase,
- Overwegend voordeel is verder de lange termijn scope (>20 jaar), waarbij de samenhang van investering en exploitatie voorwaarde is.
- Door professionele partijen datgene te laten doen waar ze goed in zijn, kunnen de doelstellingen van het primaire proces beter gehaald worden. Dat leidt tot autonomievergroting.

Nadelen traditionele bouwvormen:

- Er is vaak sprake van een toevalsfactor; een schoolbestuur is afhankelijk van toevallige factoren zoals competente ambtenaren en bestuurders. Vaak verzandt het in stroperige

besluitvormingprocessen die over collegeperioden heengaan. Vaak is de expertise niet aanwezig bij de ambtenaren.

- De vergroting van de context wordt als een nadeel genoemd. Brede schoolmodel / gebiedsontwikkelingen is binnen het traditionele model te risicovol geworden. Nu ben je overgeleverd aan de incompetentie van de gemeente, terwijl de risico's voor partijen, met name op het gebied van exploitatie, zijn toegenomen,
- De toegenomen complexiteit van de vraagstelling. De traditionele vormen van aanbesteding en financiering werken niet bij complexe vraagstukken,
- Traditionele aanbestedingsvormen brengen risico's met zich mee, waar het gaat om de exploitatie, bezetting en benutting en de kwaliteit van de gebouwen op de langere termijn.

Nadelen PPS:

- Zeggenschap: het gevoel bestaat dat bij vormen van PPS men de zeggenschap kwijtraakt.
- Vooraf moet je een ingewikkeld contract opstellen op basis van outputspecificaties. Onderwijs is daarmee niet bezig,
- Een private risicopremie maakt verborgen kosten expliciet! Zo werken gemeenten niet en daardoor lijkt het duurder,
- Je bent geen baas in eigen huis!
- Langdurige contracten bemoeilijken flexibiliteit
- Flexibiliteit en risico's moeten worden afgekocht

- Hoge transactiekosten (in het voortraject); een juridisch complex traject,
- Extra tijd nodig (in het voortraject)
- Tijd: Innovatieve contractvormen duren langer.
- Je weet vooraf niet hoe je huisvestingsvraag over een langere periode verandert,
- Onzekerheid over de mate van flexibiliteit, de mate van veranderbaarheid en de mate van gebruik (benutting/bezetting) bij PPS,
- Er is onvoldoende besef dat je weliswaar vooraf betaalt voor een aantal outputspecificaties, maar dat terugverdient in de exploitatie en de flexibiliteit van het primaire proces.

De regierol van de gemeente

- De gemeente moet altijd de regierol houden,
- De regierol kan beter bij schoolbesturen liggen, omdat zij veel beter vanuit het primaire proces kunnen redeneren,
- De regierol kan ook bij private partijen liggen,

Positieve aspecten

- De gemeente kan een integrale visie ontwikkelen,
- Een centrale rol bij de gemeente dwingt scholen samen te werken,
- Betere (integrale) inzet capaciteit,

- Natuurlijke relatie met andere beleidsterreinen, waardoor een betere afstemming mogelijk is,
- Regierol zeer belangrijk vooral bij multifunctionele complexen en het dienen van het maatschappelijk belang.
- Huidige bekostigingssystematiek hoeft geen probleem te zijn voor PPS.
- Gemeente kan het beste de regierol vervullen vanwege haar onafhankelijkheid en het maatschappelijk belang.
- Regierol bij private partijen onwenselijk voor scholen, voor de gemeente ligt dit anders,
- Regie zou bij de gemeente moeten liggen voor de integrale visie, de visie op de samenleving en de voorzieningen in een wijk. De uitvoering kan worden uitbesteed; daarbij behoudt de gemeente de regie, indien ze voldoende randvoorwaarden kan formuleren op het gebied van financiën, ruimtelijke randvoorwaarden en de gewenste toekomstige bestemming van het gebouw.

Negatieve aspecten

- Afhankelijk van toevallige competentie ambtelijk apparaat of bestuur,
- Gemeenten denken veel te veel in termen van m² en geld en niet in termen van lange termijn kwaliteit,
- De scheiding tussen investering en exploitatie is slecht. Gemeenten denken niet vanuit de exploitatie van een gebouw,

- Complexiteit neemt toe, terwijl de daadkracht bij gemeenten afneemt,
- Kleine gemeenten kunnen de complexiteit niet aan
- Beleidsverbreding leidt tot financiële knelpunten (expertise)
- Huidige vangnet (verordening) werkt niet goed

De rol van een service centrum (SCS)

- Het SCS zou een intermediaire rol moeten krijgen,
- Het SCS moet vooral contacten leggen (Het doorlinken naar andere expertise!) en minder een bemiddelende rol vervullen,
- De bezoekersfunctie is belangrijk / persoonlijk contact vooral in de beginfase van het SC van belang,
- KenmerkenSCS:
 - deskundigheid / expertise
 - intermediair,
 - versnelling besluitvorming
 - boven de partijen
 - onafhankelijk en monitorfunctie
- Het SCS moet gezag door expertise uitstralen,
- Informatieverstrekking; voornamelijk via internet is een belangrijke voorwaarde, informatie moet makkelijk te bereiken zijn,
- Het SCS moet inkleuring geven aan de onbekende kennisvlekken bij innovatieve aanbestedingsvormen.

- Overzicht van de mogelijke aanbestedingsvormen
- Valkuilen delen
- Handboeken / modelcontracten
- Juridische / financiële expertise
- Het SCS kan voornamelijk de complexe aanbestedingsvormen ondersteunen
- Doel SCS: huisvesting die beter voldoet aan lange termijnverwachtingen,
- Het SCS heeft veel aanbestedingskennis,
- Het SCS moet het PvE ook in financiële termen kunnen doorberekenen naar contracten ed.
- Kern issues:
 - onafhankelijkheid
 - onderwijsbelang moet voorop staan.
- Succesfactoren:- ontsluiten kennis naar scholen en gemeenten,
- Begeleiding van het totale proces van vraag tot en met oplevering en exploitatie,
- Doel:
 - informatie
 - organisatie
 - communicatie
 - expertise;
 - kennis
 - inrichtingproces
 - keuzesmaken
 - besluitvorming
 - proces vormgeven → prestatieafspraken
 - begeleiden proces

- Winst SCS:
 - expertise
 - tijd,
 - competenties op de juiste plek
 - Inschakelen SC

A)Vroegtijdig mee laten denken(++)

B) Er is al een besluit of richting bepaald

C) Er is al een aanbestedingsvorm (financiële vorm) bepaald

D) Het gebouw is opgeleverd

Algemene opmerkingen

- Wat is de prestatieafpraak met het SCS?
- De naam van het SCS is misleidend, vooral de term service is onduidelijk,
- Wat moet je voor de diensten van het SCS betalen en verschilt dat per soort dienstverlening?

Presentatie LVO 11 mei

Op 11 mei hebben Erik Jan Snik van het Ministerie van Financiën en Sibó Arbeek namens de kwartiermakers een presentatie gehouden voor een groep van ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten. Het LVO vertegenwoordigt circa 30 gemeenten in het land en komt regelmatig bij elkaar op basis van actuele thema's.

Op basis van de presentaties is een levendige discussie gevoerd met de gemeenten. Deze is als volgt samen te vatten:

- Gemeenten ervaren de werkelijkheid als steeds complexer. Dat komt door de brede school ontwikkeling, de ontwikkeling naar multifunctionele accommodaties en de notie dat gemeenten steeds meer vanuit de omgeving naar een vraagstuk kijken,
 - Gemeenten ervaren daardoor dat de risico's toenemen; het is niet meer mogelijk om een gebouw over een langere levensduur te prognosticeren. Daarmee nemen de risico's van leegstand toe,
 - Naarmate gebouwen meer multifunctioneel zijn, neemt het risico van de exploitatie toe. De gemeente is daar vaak de partij die het risico draagt,
 - Gemeenten kennen het argument van besturen dat de besluitvorming bij gemeenten vaak stroperig en inefficiënt gaat,
- Gemeenten willen graag een centrale regierol voeren, maar de wijze waarop kan op verschillende manieren worden ingevuld,
 - Gemeenten kennen vooral de traditionele bouw- en aanbestedingvormen. Zij hebben behoefte aan informatie over de meer innovatie bouw- aanbesteding- en financieringvormen,
 - Gemeenten staan positief tegenover een servicecentrum voor scholen. Niet als een onderaannemer of het zoveelste adviesbureau, maar als een partner die naast hen staat,
 - Gemeenten realiseren zich dat een service centrum niet de plaats van commerciële adviesorganisaties overneemt, maar daarnaast bestaat,
 - Gemeenten realiseren zich dat het nadenken over de totale levensduur van een gebouw met zich meebrengt dat partijen vooraf een aantal heldere afspraken met elkaar moeten maken over de gewenste output, tijdens en na het gebruik van het gebouw door de betrokken organisaties. Dit leidt automatisch tot een relatief dwingende en zware (ook juridische) fase vooraf. Het maatschappelijk veld is niet gewend op die wijze naar de levensduur van een gebouw te kijken. Daar geldt dat elke output wordt gerelateerd aan een afspraak en een financieel effect in investering en/of exploitatie,
 - Gemeenten zijn bereid om voor de dienstverlening van een servicecentrum te betalen. Grofweg zijn er drie fasen, met elk andere vormen van dienstverlening: de fase van

deskundigheid, de fase van begeleiding en de fase van uitvoering en beheer,

- Gemeenten realiseren zich dat het voordelen biedt om een servicecentrum zo vroeg mogelijk in het proces van keuzen maken te betrekken.

Het LVO wil graag in de verdere ontwikkeling betrokken worden in een latere fase nogmaals geïnformeerd worden over de voortgang van het scs.

Analyse diepte-interviews, enquêtes en versnellingskamer

In dit hoofdstuk wordt een eerste analyse gemaakt van de diepte-interviews en van de ingevulde enquêtes. Voor de verdere ontwikkeling van een profiel voor een service centrum is een eerste analyse gemaakt van de diepte-interviews. Daaruit zijn de volgende observaties getrokken:

Regie en rol scholen-gemeente

- Er is sprake van een toenemende irritatie vanuit schoolbesturen waar het de rol van de gemeente betreft. Dat betreft de onderdelen deskundigheid (competenties) en de mate en snelheid van besluitvorming,
- Ook de gemeente geeft aan dat de complexiteit van projecten leidt tot vertraging in de besluitvorming. Gemeenten geven aan dat zij niet altijd over de juiste kennis beschikken om projecten goed te kunnen uitvoeren. Ook leidt het duale stelsel tot een extra complicatie (rol college en raad), hetgeen tot een complex besluitvormingstraject kan leiden,
- Partijen geven aan dat maatschappelijke organisaties sterk vanuit betrokkenheid bij het primaire proces acteren, ook waar het gaat om het opzetten van vormen van exploitatie. Het gevoel is dat een commerciële partij deze betrokkenheid minder kan leveren. Tegelijkertijd is er behoefte aan

professionele ondersteuning op het gebied van exploitatie en vult de gemeente die rol vaak niet goed in,

- Gemeenten en schoolbesturen geven aan dat de regie een belangrijk aandachtspunt is. Gemeenten geven aan dat zij de regie willen voeren en dit als een principieel punt zien; schoolbesturen geven aan dat er regie moet zijn. Het overhevelen van een regierol naar commerciële partijen wordt als niet gewenst gezien,
- Het bouwproces en alles dat daar mee samenhangt heeft vanuit de rol van gemeenten nu eenmaal een sterk politiek karakter. Dit is, zeker binnen het duale stelstel, uitermate lastig, en verstoort een efficiënt besluitvormingproces. Dit terwijl in toenemende mate wordt gevraagd om huisvestingafwegingen vanuit een meer bedrijfsmatige insteek.

Bouwen

- De respondenten associëren de meer traditionele bouwvormen met betrokkenheid, regie en veiligheid,
- Alles wat met PPS samenhangt wordt als commercieel en zakelijk gezien,
- Tegelijkertijd worden de wens en noodzaak geuit om kennis en deskundigheid te vergaren over innovatieve bouw- en financieringsvormen, omdat de complexiteit van projecten toeneemt, evenals de financiële risico's,

Complexiteit van de vraagstelling

- Respondenten geven aan dat gebiedsontwikkeling steeds vaker een argument is om tot een huisvestingontwikkeling te komen. Daardoor wordt het schaalniveau groter en de vraagstelling complexer,
- Respondenten geven aan dat er steeds meer partijen betrokken zijn in een afweging rond de huisvesting (en de organisatie) hetgeen het proces en de afwegingen complexer maken,

Noodzaak samenhang investering en exploitatie

- De exploitatie van gebouwen wordt steeds meer betrokken bij de investeringbeslissing. Met name het voorbeeld van de MFC Leidsche Rijn geeft aan dat gemeenten moeite hebben de rol van exploitant te kunnen voeren,
- Een aantal keren wordt het voordeel aangegeven wanneer investering en exploitatie integraal worden gezien. Dit leidt tot voordelen in het ontwerpproces en de kwaliteit en duurzaamheid van het gebouw.
- De wens tot doordecentralisatie wordt vooral vanuit het voortgezet onderwijs sterk gevoeld, om zelf een sterke speler te kunnen zijn en om integraal de opdrachtgeverrol te kunnen vervullen. Deze wens tot autonomieverbod lijkt soms parallel te lopen aan de rol die partijen een service centrum toedichten,

Waardering service centrum

- De rol die respondenten een service centrum toedichten ligt met name op het aspect intermediair en facilitator. In feite hulp bieden aan gemeenten en schoolbesturen om in het voortraject effectief tot besluitvorming te komen. De hulp die nodig is, ligt met name op het gebied van deskundigheid en informatieverstrekking,
- Een actieve rol als projectbegeleider van een service centrum wordt minder genoemd en wordt door een aantal respondenten als onwenselijk geacht. Partijen geven aan geen behoefte te hebben aan een nieuwe marktpartij. De behoefte aan ondersteuning wordt door de markt in voldoende mate gedekt.
- Belangrijke observatie is dat respondenten het service centrum in een samenwerkende rol zien en niet in de rol van opdrachtnemer. Daarbij geven partijen aan het als een voordeel te zien wanneer een service centrum zo vroeg mogelijk wordt ingeschakeld,
- Enkele partijen geven aan nog onvoldoende beeld te hebben bij de precieze rol en toegevoegde waarde van een service centrum. De angst wordt geuit dat het een semi-overheidslichaam wordt, terwijl al veel taken zijn gedecentraliseerd naar gemeenten,
- Partijen geven aan de hulp van het service centrum in te willen schakelen en zijn bereid daar een prijs voor te betalen. Ook wordt een financiële bijdrage van een service

centrum genoemd in de haalbaarheidsfase om tot een goede afweging te kunnen komen,

- Partijen hebben over het algemeen een betrouwbaar gevoel bij de meer traditionele bouw- en financieringvormen. Hier lijkt het gevoel achter te zitten dat in deze vormen de betrokkenheid en de borging van het primaire proces beter tot hun recht komen. Tegelijkertijd wordt de noodzaak gevoeld om te innoveren en investering en exploitatie in één hand te zien en zien partijen dat de complexiteit van de vraagstelling toeneemt. Het lijkt erop dat door onvoldoende kennis en (mogelijk) een negatief beeld, het houdingsaspect ten aanzien van innovatieve bouwvormen nog negatief is. Dat leidt tot de observatie dat er op de korte termijn qua gedrag wel behoefte bestaat aan feitelijke ondersteuning op het gebied van deskundigheid, maar nog niet op het gebied van feitelijke procesondersteuning en –begeleiding, waar het gaat om innovatieve bouwvormen.

Conclusie; er wordt zeker een behoefte gevoeld bij zowel scholen en gemeenten. De behoefte is vaak anders gekleurd en verschilt ook per opgave, Unaniem is men over de behoefte op het niveau van deskundigheidsbevordering, expertise, een onafhankelijke monitorfunctie, een intermediaire functie en rol. Het SCS zou vanuit deze kwalificaties toegankelijk en laagdrempelig moeten zijn. Er is behoefte aan persoonlijk contact en ook persoonlijke begeleiding. Partijen willen voor de diensten van het SCS betalen, mits er een duidelijke toegevoegde waarde is.

Over vormen van PPS en innovatieve aanbesteding en financieringvormen zijn partijen voorzichtig positief. De kennis ontbreekt, maar de argumenten zijn helder. De huidige splitsing van investering en exploitatie leidt bij een complexere vraagstelling tot veel risico's. Dit leidt tot niet wenselijke situaties en een hoge beheerlast voor managers, waar hun competentie een andere is. Partijen zijn zeker nog niet gewend om over het eigen primaire proces en de lange termijnvisie in termen van outputspecificaties te denken.

Trends in nieuwbouw van scholen

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal projecten binnen het primair en voortgezet onderwijs jaarlijks toeneemt. Tevens neemt de omvang en daarmee de complexiteit van de projecten toe. Op basis van deze trend, de feitelijke waarneming in de markt en het analyseren van Collegeprogramma's van gemeenten kunnen we stellen dat het aantal scholenbouwprojecten in de komende jaren blijft toenemen.

De omvang van projecten neemt toe. De keuzen om al dan niet innovatief aan te besteden is niet afhankelijk van een bepaalde omvang. Veel projecten binnen het voortgezet onderwijs liggen boven de 12,5 miljoen €. Vaak zijn het combinatieprojecten. Binnen de gemeenten in relatie tot de brede schoolontwikkeling zien we steeds meer een gebiedsgerichte benadering waarbij in de tijd meerdere brede scholen worden ontwikkeld (elk met een omvang van circa 3-5 miljoen €), vaak in samenhang met woningen en andere voorzieningen. In combinatie en volgordelijk bieden deze clusters een aantrekkelijk perspectief voor vormen van innovatieve aanbesteding en financiering. Innovatief aanbesteden is geen doel op zich, maar kan voor bepaalde vraagstukken een goede oplossing bieden om tot een verantwoord en goed te beheersen project te komen.

Daarnaast blijkt dat de projecten steeds complexer van aard worden. Er is sprake van brede scholen en multifunctionele accommodaties. In het primair onderwijs steeds meer en we zien dat elke gemeente bezig is met brede scholen en MFC's, maar in het voortgezet onderwijs zien we ze ook ontstaan in de vorm van bijvoorbeeld Cultuurcampussen en Sportcampussen (Leidsche Rijn Utrecht). Ook nemen we waar dat het accent steeds meer verschuift van het gebouw naar het gebied. De kwaliteit van de omgeving bepaalt in toenemende mate de invulling van een voorziening. Een school neemt steeds meer een centrale plek in in de omgeving. Dat maakt dat gemeenten te maken krijgen met complexe financiële en besluitvormingprocessen. Bovendien nemen de risico's in de tijd toe, omdat het bijna onmogelijk is om voor een bepaalde functie voor 40 jaar een huisvesting neer te zetten. Dit vraagt waar het gaat om investering en exploitatie om specifieke expertise, waarbij vooraf een inschatting moet worden gemaakt van het toekomstige gebruik van een voorziening.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten en schoolbesturen grotendeels opteren voor traditionele bouw- en aanbestedingvormen. Ook de financiering vindt nog veelal traditioneel plaats. Uit onderzoek over de jaren 2002-2006 zien we wel een lichte trend naar nieuwe vormen van eigendom, financiering en innovatieve aanbestedingen. Gezien de complexiteit van de vraagstukken is onze verwachting dat de vraag om innovatieve bouw- en financieringvormen gaat toenemen. Centrale begrippen bij het zoeken naar nieuwe vormen blijven autonomie, zeggenschap en de regiefunctie.

Zonder uitzondering geven gemeenten en vertegenwoordigers uit het Primair en Voortgezet onderwijs aan dat ze behoefte hebben aan ondersteuning. Hun kennis van en inzichten in nieuwe vormen van aanbesteding en financiering is beperkt, maar de behoefte is aanwezig. Onbekendheid leidt tot weerstand. Het oude lijkt dan veilig. Vanwege de complexiteit van de projecten en de toenemende multifunctionaliteit, zouden nieuwe projecten vanuit een innovatieve wijze van aanbesteden begeleid kunnen worden.

Partijen hebben behoefte aan gerichte ondersteuning die nu niet of gefragmenteerd uit de markt te halen is. Vanuit de argumentatie van partijen, zowel gemeenten als schoolbesturen, wordt deze manifest. Deze ligt globaal op drie niveaus: kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering, ondersteunen bij gerichte vraagstukken en helpen om het project in te richten. Een in te richten service centrum voor scholen (werktitel) kan goed in deze behoefte voorzien.

Op basis van de eerste fase van het onderzoek, waarin marktomvang, de spelers en de behoeften zijn onderzocht en geanalyseerd, zal het bureau in de volgende fase van de opdracht worden ingericht en vertaald naar een aantal gerichte scenario's. Centraal staan de vragen; wat wordt het aanbod en hoe wordt het bureau gepositioneerd?