



DBFM(O)

bij scholenbouw

Sylvia van den Bosch

DBFM(O) bij scholenbouw

Perspectief; luchtkasteel of schoolgebouw?

Afstudeerrapport
TU Delft, Bouwkunde
Real Estate & Housing

Januari 2007

Naam:	Sylvia van den Bosch
Studienummer:	b1088483
Adres:	Levendaal 110,
Postcode:	2311 JN LEIDEN
Telefoon:	071 - 513 16 21 06 - 42 90 94 72
E-mail:	S.vandenbosch@student.tudelft.nl
Laboratorium:	Project Management
Eerste mentor:	Ir. L.H.M.J. Lousberg, Bouwmanagement
Tweede mentor:	Ir. J.C. de Vries, Vastgoedbeheer
Praktijkmentor:	Paul Beemster, Heddes Bouwgroep

Voorwoord

Voor U ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek van de studie Bouwkunde aan de Universiteit Delft. Het onderzoek is gedaan naar DBFM(O) ontwikkeling voor scholenbouw. Nadat mijn interesse voor dit onderwerp was gewekt en ik me erin verdiepte leek dit me een goed concept. Al hoorde ik ook enkele negatieve geluiden en verbaasde ik me erover dat er niet meer van dergelijke scholen waren. Vandaar de vraag of DBFM(O) wel zo geschikt is als het lijkt. Persoonlijk denk ik dat DBFM(O) een goede kans is voor zowel de school als de private partij. Dit wil ik in het hierop volgende rapport graag uitleggen.

Het onderzoek is gedaan met de ondersteuning van diverse personen. Zij hebben mij gestimuleerd en de goede richting op gestuurd tot dit resultaat. Daarvoor wil ik ze bedanken. Louis, bedankt voor je wijze en hartelijke woorden, die ik af en toe zeker nodig had. Jackie, bedankt voor de fundamentele (wetenschappelijke) tips en uitleg hoe eigenlijk te moeten onderzoeken. Paul, bedankt voor je praktische kennis en verfrissende blik op de wereld. Gesprekspartners, bedankt voor de noodzakelijke informatie en jullie kostbare tijd. Mensen binnen Heddes Bouwgroep, bedankt voor de ruimte die jullie me gaven om mijn ding te doen en voor de verfrissende lunches. Mensen om me heen, jullie ook bedankt dat jullie mijn geklaag, gezeur en gestress voor lief hebben aangenomen. Dat is nu hopelijk voorbij!

Als laatst wil ik iedereen veel leesplezier toewensen en ik hoor graag jullie mening. Hopelijk heb ik mijn steentje bijgedragen voor DBFM(O) en scholenbouw. Zelf heb ik in ieder geval, met vallen en opstaan, enorm veel geleerd in het afgelopen jaar!

Sylvia.

Samenvatting

Centrale vraagstelling van dit onderzoek is *of DBFM(O) een antwoord geeft op het probleemveld binnen onderwijshuisvesting en of het dus een geschikte vorm is voor het ontwikkelen van scholen*. Deze vraag is ontstaan uit de verbazing van het uitblijven van initiatieven ondanks de te behalen meerwaarde.

DBFM(O) is in essentie het integreren van huisvestingstaken, waardoor brede kennis kan worden ingezet en er een prikkel ontstaat te (blijven) presteren. Het zou geschikt kunnen zijn voor scholen, omdat hiervan de huisvestingstaak een lastige, veranderlijke maar belangrijke taak is. Het geeft dan misschien wel niet alle antwoorden op de problemen binnen het onderwijs, maar dat is ook niet de insteek. Het gaat om het samen uitvoeren van die taak waarbij iedereen doet waar hij goed in is. Gezamenlijk wordt gezocht naar passende oplossingen voor de problemen. Het is een samenspel van geven en nemen waarbij de meerwaarde moet opwegen tegen de totale ingezette kosten, tijd en energie.

Onder andere uit een confrontatie van de theorie met de praktijk blijkt dat DBFM(O) niet altijd goed wordt begrepen. Het is niet zoals vaak gezegd wordt het uitbesteden van de huisvestingstaak, maar juist het delen van deze taak. Deze manier van werken en denken is dan ook nieuw en past misschien (nog) niet bij de huidige (bouw)cultuur. Hier bestaat onderling wantrouwen en wordt gedacht in hokjes en worden opdrachten opgeknipt. Dit staat loodrecht op DBFM(O) en er is dus een omslag nodig om wederzijds begrip te kweken, waardoor partijen willen geven en kunnen nemen. DBFM(O) kan dan in theorie wel geschikt zijn voor scholenbouw, maar is het wel geschikt voor de huidige (bouw)praktijk.

Als er meer initiatieven genomen worden en DBFM(O) meer ingeburgerd raakt is er perspectief voor scholen-DBFM(O). Als DBFM(O) wordt ingezet zoals bedoeld kan het een geschikt totaalantwoord op het huisvestingsvraagstuk zijn.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoud.....	4
Inleiding	5
DBFM(O).....	6
Scholen	11
Confrontatie DBFM(O) en scholen.....	13
Confrontatie praktijk en theorie; Montaigne.....	16
Aanbeveling	21
Conclusie.....	22
Bronnen	24
Nawoord.....	26

Inleiding

Beschrijving onderzoek

DBFM(O) is het integreren van ontwerp bouw, beheer, onderhoud en financiering. Dit komt er in principe op neer dat de private partij, omdat dit haar core-business is, de huisvestingstaak grotendeels uitvoert.

Bij scholen is deze huisvestingstaak secundair, naast het primaire onderwijsproces. Onder andere hierdoor bestaan er diverse problemen op het gebied van de huisvesting. Terwijl het gebouw een faciliterende functie heeft en dit proces kan ondersteunen, als het aansluit op het primaire proces.

Op het eerste gezicht lijkt DBFM(O) geschikt voor scholenbouw omdat die lastige en zware taak voor een groot deel wordt overgedragen aan de private partij.

Maar ondanks inspanningen van bijvoorbeeld de Overheid en ondanks diverse succesvolle voorbeelden in het buitenland en andere sectoren is er nog maar een voorbeeld van een scholen-DBFM(O) in Nederland. Dit is het Montaigne Lyceum¹, wat door middel van een DBFM(O) pilot is gerealiseerd. Verdere initiatieven bleven tot nu toe echter uit.

Direct kan afgevraagd worden of dit een gemiste kans is, want het lijkt zo mooi. Of is deze terughoudendheid gegrond, past het toch niet zo goed?

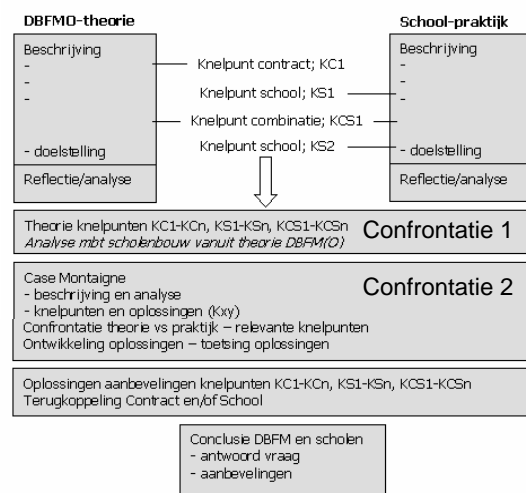
Vandaar de onderzoeksvraagstelling; Is DBFM(O) een antwoord op het probleemveld binnen onderwijshuisvesting? En is het dus geschikte vorm voor het ontwikkelen van scholen?

Daarnaast rijst dan de vraag; Als het dus geschikt is, waarom blijven de initiatieven uit? Wat is hiervan de oorzaak? En als het dus toch niet zo geschikt blijkt te zijn, waar komt dit door?

Opzet onderzoek

Dit onderzoek is gedaan door eerst een theoretisch veld op te stellen. Hieruit komen de voor- en nadelen van DBFM(O) en wat het nu precies is. En wat er precies speelt bij scholenbouw en wat zijn de problemen. Deze gegevens zijn naast elkaar gelegd in een confrontatie waarin bekeken is of de voor- en nadelen van DBFM(O) passen bij de knelpunten. In de casestudie is de theorie naast de praktijk gelegd en onderzocht of de uitkomsten overeenkomen (tweede confrontatie; praktijk en theorie).

Om alvast een tipje van de sluier op te lichten, alvast een paar woorden met betrekking tot de conclusie van het onderzoek. DBFM(O) kan een geschikte ontwikkelingsvorm zijn. Het geeft misschien dan wel geen antwoord op alle problemen, maar is een *totaalantwoord* op het huisvestingsvraagstuk.



Figuur; Onderzoeksontwerp

Hier is, zoals aan de cursieve woorden te zien is, enige nuancering geboden. Dit zal in het verdere rapport aan bod komen.

¹ Geen een eigenlijk, zoals zal blijken uit de casestudie

DBFM(O)

Beschrijving

DBFM(O) staat voor Design, Build, Finance, Maintain en Operate. De essentie is het integreren van de gebouwfases. Hierdoor kan brede kennis worden ingebracht. Kennis van de ontwerper of bouwer voor in het proces, maar ook van de gebruiker en de schoonmaker of onderhoudsman. Gezamenlijk wordt de huisvestingstaak uitgevoerd.

Dit heeft een meerwaarde tot gevolg op het gebied van tijd, kwaliteit en/of geld. Bij diverse DBFM(O) projecten in andere sectoren is gebleken dat dit behaald wordt². De meerwaarde (op de totale balans) moet dan wel voor een ieder zijn en is ook een voorwaarde voor het aangaan van een DBFM(O). Blijkt uit een vooraf te doen vergelijkend onderzoek, een PPC³ deze niet uit te komen, zal het ook niet geforceerd moeten worden (het is een middel, geen doel).

Voor een publieke partij zal de meerwaarde voornamelijk liggen op het publieke belang en de betrokkenheid en mogelijkheden voor de ruimtelijke ordening. Tevens is er een reductie van projectbijdrage te verwachten. Een private partij creëert door het participeren zekerheden op het gebied van budget en werkgelegenheid. Tevens kan zij zich profileren en laten zien wat ze kan wat marktkansen biedt. De gebruiker zal vooral het beheer en de kosten voorop stellen, maar natuurlijk ook de extra kwaliteit en functionaliteit op prijs stellen.

Kenmerkend voor een DBFM(O) is dus het integreren. Dit zorgt er tevens voor dat de partijen geprikkeld zijn te presteren en zich in te zetten. Daarnaast is het een langdurig contract van circa 30 jaar, waardoor de mogelijkheid bestaat te integreren en uiteindelijk de meerwaarde tot uiting komt.

Er wordt binnen dit contract gewerkt met een beschikbaarheidvergoeding⁴. De huisvesting en bijbehorende kosten worden gefinancierd door de private partij. De publieke partij betaald dit terug in de vorm van een soort huur, echter alleen als het gebouw bruikbaar en beschikbaar is en voldoet aan de gestelde eisen.

Deze eisen zijn beschreven in de vorm van outputspecificatie in tegenstelling tot een gebruikelijk programma van eisen. Hierin wordt beschreven wat gewenst is en niet hoe dit uitgevoerd moet worden (*voorbeeld; Er wordt gevraagd naar een temperatuur van 21 graden in plaats van het type en volume van een verwarmingssysteem*). De private partij moet hieraan een eigen invulling geven.

Daarnaast is het inzetten van de levenscyclusgedachte, het life-cycle principe, mogelijk door de integratie en langdurigheid kenmerkend. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de investeringskosten, maar ook naar de beheer- en onderhoudskosten⁵.

Laatste punt is de schaal van het project. De totale investering moet boven een drempelbedrag van €12 miljoen zijn wil het haalbaar zijn⁶. Dit in verband met relatief hoge transactiekosten. De gestelde minimale kosten wordt gezien als ondergrens om deze kosten te kunnen dekken. In hoeverre deze grens correct en noodzakelijk is, is niet onderzocht. Wel betekent een dergelijke voorwaarde dat diverse projecten bij voorbaat al buiten de boot vallen.

² Voortgangsrapportage 2004

³ Publiek private comperator, 2002 gevolgd door een Publieke sector comperator (PSC), 2002

⁴ Handboek DBFM(O), 2005

⁵ PPS bij huisvestingsprojecten, 2001

⁶ Gehanteerd door Ministerie van Financiën, 2006

Positieve punten

Bovenstaande genoemde kenmerken van een DBFM(O) door het integreren hebben diverse positieve punten tot gevolg wat zich uit in de meerwaarde.

Het life-cycle principe kan zorgen voor een kwaliteitsimpuls van het gebouw. Hoogwaardige en duurzame materialen kunnen worden ingezet. De aanschafkosten zijn misschien wel hoger maar het onderhoud kan goedkoper of het gaat langer mee en uiteindelijk worden kosten bespaard.

Het geïntegreerde karakter heeft tot gevolg dat de kennis kan worden samengevoegd. Kennis van alle fasen van een gebouw. Hierdoor kunnen betere keuzes gemaakt en oplossingen bedacht worden. Doordat de partijen betrokken blijven zijn ze geprikkeld zich in te zetten voor het resultaat, maar zullen zij ook geprikkeld blijven.

Het werken met functionele output biedt ruimte voor de private partij, die in principe expert is op het gebied van bouwen en huisvesten zelf te komen met oplossingen. Ze kan haar kennis en creativiteit aanboren om tot innovatieve ideeën te komen.

De beschikbaarheidvergoeding zorgt voor een prikkel te presteren en dat ook te blijven doen voor de private partij. Anders zal worden gekort. Voor de publieke partij betekent het dat de normaal op te brengen hoge investering voor het realiseren van nieuwbouw in feite uitgesmeerd is over een lange periode.

Voor alle partijen wordt een mate van zekerheid gecreëerd. Zekerheid met betrekking tot beschikbaarheid van het gebouw, tot het budget, de werkgelegenheid en de risico's. Dit biedt een basis voor de langdurige samenwerking. De behaalde efficiencywinsten door het werken met levenscycluskosten en input van de private partij kunnen worden herbestemd kunnen worden herbestemd voor zowel de publieke als de private partij.

In feite doet iedereen uiteindelijk waar hij of zij goed in is en de kennis van heeft. Hierdoor komt de focus meer te liggen op het eigen primaire proces.

Kenmerk DBFM(O)	Positief punt
Life cycle costing	Kwaliteitsimpuls, kosten besparing
Geïntegreerd karakter	Kennis delen, Prikkel
Functionele output specificatie	Ruimte innovatie en kennis
Beschikbaarheidvergoeding	Prikkel, uitgesmeerde betaling
Zekerheid	Budget, beschikbaarheid en risico's
Meerwaarde DBFM(O)	Tijd, kwaliteit en/of geld
(Ver)delen van huisvestingstaak	Focus primaire proces Kwaliteit gebouw en kwaliteit proces
Integreren fasen, financiering en kennis	Creëren meerwaarde en prikkel Ieder doet waar hij goed in is en blijft dat doen

Negatieve punten

Maar zoals elk voordeel een keerzijde heeft zijn er ook negatieve geluiden te horen. Hiervan zijn enkele te weerleggen. Hieruit blijkt dat DBFM(O) niet altijd goed begrepen wordt.

Flexibiliteit

Het langdurige karakter waardoor de partijen lange tijd met elkaar verbonden zijn wordt als negatief beschouwd. Dit betekent namelijk dat de vrijheid afneemt, omdat in eerste instantie met de contractpartner gewerkt dient te worden. Flexibiliteit kan echter in het contract worden

ingebouwd. Er kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over procedures bij aanpassingen of er kan een aanpassingsbudget worden ingesteld. Zodra er echter buiten de DBFM(O) om gewerkt wordt zal de private partij zich gepasseerd voelen wat de relatie niet ten goed komt.

De budgetmatige flexibiliteit neemt ook af. De publieke partij kan niet meer zelf beslissen wanneer en hoeveel te investeren in de huisvesting. Er moet namelijk periodiek betaald worden aan de private partij. Het inleveren van deze vorm van flexibiliteit levert voor de partijen zekerheid qua budget. Hiervoor blijft het gebouw op een gelijkmatig kwaliteitsniveau en hoeven er geen hoge piekinvesteringen gedaan te worden. Er is dus sprake van enigszins afgenomen flexibiliteit binnen een DBFM(O), hoewel dit nodig is voor een 'goede' DBFM(O).

Sturing en invloed

Doordat diverse taken worden overgedragen is er sprake van een zekere overdracht van invloed. Kan er nog voldoende invloed worden uitgeoefend en is er inspraak mogelijk over bijvoorbeeld de kwaliteit, de architectuur en het resultaat? Er wordt voornamelijk schriftelijk gestuurd in de vorm van outputspecificatie. Het opstellen hiervan is nieuw en lastig voor de opdrachtgever. De vraag is of deze schriftelijke vorm van sturing goed is voor de samenwerking.

Gezegd wordt dat een DBFM(O) een 'saai' architectuur tot gevolg kan hebben omdat het misschien wel niet prioriteit van de private partij is. Ook hier kunnen diverse mechanismen worden ingebouwd in het contract, zoals ontwerpvoorschriften, toetsmomenten of het vragen naar een schetsontwerp. Wel blijft het een feit dat het ontwerp tijdens het sluiten van het contract nog helemaal af is. Hierna gaat de private partij dit pas geheel uitwerken. In hoeverre dan nog gestuurd kan worden is onduidelijk. De verwachting is wel dat een private partij naar de wensen van de publieke partij zal handelen. Dit is en blijft namelijk de opdrachtgever. En dus degene die betaalt.

Private financiering

Zoals vermeld financiert de private partij de (voor)investeringen voor de bouw en ontwerp en zonodig het beheer en onderhoud als zij dit uitbesteden. De publieke partij vergoedt dit middels de beschikbaarheidsvergoeding. Vaak wordt gezegd dat de private financiering duurder is doordat private partijen tegen een hogere rente leent. Dit is echter relatief omdat een publieke lening de risico's niet meerekent. Daarnaast gaat een private een stabiele relatie aan met een overheidspartij, dus zou onder vergelijkbare voorwaarden kunnen worden geleend.

Daarnaast zal de financiering hoger uitvallen omdat ontworpen wordt op basis van life-cycle costing. Dit kan naast een hoogwaardigere kwaliteit ook hogere investeringskosten tot gevolg hebben. De aanbestedings- en transactiekosten vallen binnen een DBFM(O) hoger uit doordat alles voor een lange tijd moet worden geregeld en vastgelegd. Echter de verwachting is dat dit zich op de lange termijn terugverdient. Hoogwaardigere (duurdere) oplossingen hebben lagere onderhouds- en beheerskosten tot gevolg. Voor een goede beoordeling moeten de totale kosten, opbrengsten en risico's gedurende de contractperiode in beeld (Netto Contante Waarde) worden gebracht. En er moet niet vergeten worden dat het betalingsmechanisme zorgt voor een positieve prikkel naar de private partij om te presteren naar de gestelde maatstaven

Complexiteit

Aangezien een DBFM(O) allesomvattend is wat betreft de huisvesting, moeten er veel afspraken gemaakt worden. Het contract beslaat een lange periode wat de afspraken gecompliceerd maakt maar ook naar voren in het proces haalt. Dit betekent dat al vroeg moet worden nagedacht over dingen die pas later kunnen gebeuren. De onderlinge afstemming moet namelijk nu al gemaakt worden. Wel heeft dit als gevolg dat hier al over is nagedacht en geanticipeerd zodat dit in het

gebruiksproces minder tijd kost. Een goed begin is het halve werk. De extra geïnvesteerde tijd en energie zal worden terugverdiend door de tijds winst die dan behaald wordt.

Risicoverdeling

Het gaat niet om, zoals soms gedacht wordt om het uitbesteden van de risico's. Deze moeten evenwichtig verdeeld worden bij de partij die het risico het best kan dragen en het meeste kan beïnvloeden. Alle risico's bij een partij leggen is niet reëel en zal zich ook uiten in de prijs. Er moet een balans tussen de kosten en risico's gevonden worden. Deze allocatie van risico's is een moeilijke en complexe taak en zal tijd vergen. Ook kunnen er situaties ontstaan waar geen van de partijen iets aan kan doen. De vraag is dan door wie de meerkosten worden gedragen. Ook zijn de risico's niet altijd onder meer te verdelen. Om geprikkeld te blijven de risico's te voorkomen zal de verantwoordelijkheid soms gedeeld moeten worden (net zoals dat het profiteren van de voordelen voor alle partijen moet zijn).

Een evenwichtige risicoverdeling is een onderdeel van de complexiteit. Dit zal de nodige aandacht blijven vergen. Echter waarschijnlijk zal deze verdeling op enkele projectspecifieke punten na gestandaardiseerd kunnen worden. En kunnen verdelingsmodellen van voorgangers gebruikt worden. Een goede maar complexe risicoverdeling is nodig voor een goed contract

Werkwijze

Er bestaat tussen private en publiek partijen een cultuur van wederzijds wantrouwen en onbegrip. Men werkt vanuit verschillende achtergronden en invalshoeken aan hetzelfde eindproduct⁷. Een verschil in opvatting maar ook in de inbreng of belangen of te wel perspectief en doelstelling kan conflicteren. Omdat de overheid (lees; gemeente) uit verschillende autonome instanties bestaat kan daar binnen zelfs verdeeldheid ontstaan. Bijvoorbeeld tijdens het afwijzen van een ontwerp door de welstand ingediend door een publieke opdrachtgever. De (politieke) doelstellingen zijn vaak divers van aard, moeilijk meetbaar te maken en niet altijd complementair. Het bestaan van een kennis- en/of deskundigheidverschil kan voor onzekerheid zorgen bij een deelnemende partij. Duidelijkheid over taakverdeling, verantwoordelijkheden en cultuur is geboden.

Daarnaast is de huidige bouwsector gewend anders te werk te gaan⁸. De private partij handelt meer reactief in plaats van pro-actief. Er wordt voldaan aan de gestelde vraag, maar daar blijft het meestal bij. Daarnaast worden opdrachten veelal versnipperd waardoor het overzicht verdwijnt en geen gebruik van elkaar gemaakt kan worden (zie ook Confrontatie theorie en praktijk).

Nieuwe karakter

Het nieuwe karakter en het ontbreken van kennis en ervaring wordt als problematisch ervaren. Nieuwe contracten en overeenkomsten moeten worden opgesteld. Betrokkenen weten niet waar ze aan toe zijn. Men is onbekend met de werkwijze, de selectie op basis van prijs en kwaliteit en moet het wiel nog uitvinden. Vooral bij de kleinere gemeente blijkt onvoldoende kennis aanwezig te zijn⁹. Daardoor gaat veel tijd, geld en aandacht zitten in de voorbereiding en de aanbesteding. Ook is extra expertise in de vorm van adviseurs nodig wat geld kost. Zodra meer initiatieven genomen worden is de verwachting dat deze problemen zullen afnemen.

Het nieuwe karakter zal qua standaardisatie en de benodigde kennis en ervaring een probleem blijven zolang initiatieven uitblijven. Probleem is dat dan ook de opgedane leereffecten verdwijnen binnen een gemeente en waarschijnlijk niet meer toegepast zullen worden. Dit geldt extra voor de gefragmenteerde scholensector (zie hoofdstuk Scholen). Er is een constantere

⁷ Roelofs, 1998

⁸ Symposium Gaten in de Bouwketen, 2006

⁹ Onderzoek Royal Haskoning, 2006

stroom van opdrachten nodig, wil DBFM(O) een blijvertje zijn en dit knelpunt overwonnen worden¹⁰.

Negatief punt	Argument	Tegenargument	Knelpunt
Flexibiliteit	Langdurig verbonden	-	Kan
Sturing en invloed	Overdragen taak	-	Kan
Private financiering	Kosten	Netto contante waarde	Nee
Complexiteit	Veel afspraken	Terugverdienen	Nee
Risicoverdeling	Kosten	Allocatie	Nee
Werkwijze	Verschillende partijen	-	Ja
Nieuwe karakter	Niet veel voorbeelden	Leerproces	Nee

Essentie

Op het eerste gezicht leek DBFM(O) een ideaalverhaal. Echter als gekeken wordt op de subonderdelen zijn er enkele knelpunten te noemen. Dat is ook niet echt waar het bij een DBFM(O) om draait. Het is dan ook niet echt een ontwikkelingsvorm. Een ontwikkelingsvorm is een wijze om een gebouw te realiseren, maar een DBFM(O) gaat verder. Het is een totaalantwoord¹¹ op het huisvestingsvraagstuk, waardoor de betrokkenen geprikkeld zijn en blijven. Dit is dan ook het onderscheidende en vernieuwende van het concept in vergelijking met traditionelere vormen. Zoals bijvoorbeeld een D&B (Design en Build) constructie, waarbij het ontwerp en de bouw dan wel geïntegreerd zijn, maar weer niet het beheer en onderhoud, waardoor die (*zo belangrijke*) prikkel niet tot uiting waardoor dus ook niet die meerwaarde.

Maar waarschijnlijk door dit nieuwe en ingewikkelde karakter wordt het niet altijd even goed begrepen of uitgewerkt. Het is niet, zoals vaak gezegd (*geschreven*) wordt het uitbesteden en overdragen van de taak en de risico's. Het is het gezamenlijk oplossen van het vraagstuk, waarbij iedereen doet waar hij goed in is en dus uiteindelijk iets voor elkaar kan betekenen.

Dit heeft kans van slagen als er wordt gewerkt volgens het principe van geven en nemen, waarbij begrip van wederzijdse belangen nodig is en er geen onderling wantrouwen aanwezig is.

Een voorbeeld hiervan is wanneer de school een aanpassing aan het gebouw wil plegen. De offerte kan, als het bij de private partij druk is hoog uitvallen. Daarentegen kan het in rustigere tijden goedkoper omdat de private partij blij is met werk voor haar werknemers. Het gaat dan om de totale uitkomst die in balans moet zijn. Dit geldt andersom voor de scholen ook.

Conclusie

In principe is DBFM(O) is als totaalontwikkeling een goed aanbod voor een partij met beperkte middelen qua tijd, kennis en/of budget, maar toch met behulp van anderen iets 'goeds' (*een geschikt gebouw*) wil neerzetten. Door het integreren ontstaat er een blijvende prikkel en kan brede kennis worden ingezet. Hier is wel het één en ander voor nodig om de meerwaarde te kunnen behalen. Als eerste een omslag qua werk- en denkwijze.

¹⁰ Bouwend Nederland, 2006

¹¹ Contractering bij bouwprojecten, 2001

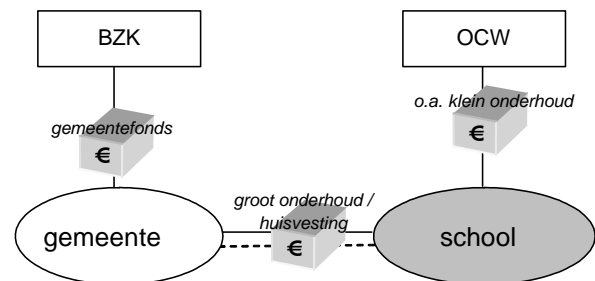
Scholen

Beschrijving

Het onderzoek heeft zich gefocust op het primaire en secundaire onderwijs omdat dit publiek is. Vandaar dat vaak van publiek private samenwerking wordt gesproken als het om DBFM(O) gaat. Primaire en secundaire scholen beslaat in totaal 13 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlak en herbergen 2,4 miljoen leerlingen. Dit is qua ruimte en qua deelnemers de helft van al het onderwijs in Nederland¹².

Bij de huisvesting gaat het om het adequaat huisvesten en ondersteunen van het primaire proces. Zoals vermeld is de taak hiervan echter secundair. De focus ligt voornamelijk bij het verstrekken van onderwijs. Een gebouw passend bij het onderwijssysteem kan dit proces positief beïnvloeden. Tussen huisvesting en gebruik bestaat een relatie¹³

De huisvesting wordt gefinancierd vanuit twee stromen. Er komt geld van het ministerie van OCW, wat bedoeld is voor het onderhoud naast andere lasten als personele kosten. Daarnaast ontvangt de school geld van de gemeente wat bestemd is voor de nieuwbouw, realisatie van het gebouw. De verschillende stromen zorgen ervoor dat er een gescheiden insteek is qua kosten. De gemeente focust op bouwkosten terwijl de school de beheerskosten zal willen minimaliseren.



Figuur: Geldstroom huisvesting

Ook is er iets te zeggen met betrekking tot regelgeving voor de scholen. Is er een vrijheid qua invulling van het onderwijsprogramma¹⁴. Dit zorgt ervoor dat er verschillende onderwijsvormen bestaan en ook steeds nieuwe vormen ontstaan. Dit heeft tot gevolg dat er een grote fragmentatie tussen de scholen onderling is. Het steeds maar doorontwikkelen van het onderwijs betekent onzekerheid voor de school.

Andere ontwikkeling is de ingezette Harmonisatie vanuit de overheid. Dit houdt in de overheid taken en beslissingen door wil schuiven naar beneden, dichterbij de bron. Een voorbeeld hiervan is de Decentralisatie in 1997. Toen werd een gedeelte van het budget (voor realisering van nieuwbouw en groot onderhoud) doorgeschoven naar de gemeente, zodat het geld beter en meer gespecificeerd kon worden besteed. Deze Harmonisatie betekent een groter en zwaarder takenpakket voor de scholen, terwijl ze momenteel al hun handen vol hebben aan het huidige onderwijsproces.

Zoals gezegd is de huisvestingstaak secundair naast het primaire onderwijsproces. Op de scholen is er niet altijd voldoende expertise en tijd voor deze taak. Mede hierdoor is de staat van de huisvesting niet overal even optimaal. Veel scholen stammen uit de periode 1950-1970 en zijn economisch en functioneel afgeschreven¹⁵. Er is veel achterstallig onderhoud en het gebouw voldoet vaak niet aan de vraag van de moderne onderwijsvormen¹⁶.

¹² Nationale Onderwijsdag 2005 (CBS)

¹³ Het Managen van vastgoed, 1999

¹⁴ Onderwijssystemen in Nederland, 2005

¹⁵ Scholenbouw uit het slop, 2006

¹⁶ DHV, 2006

Knelpunten

De huisvesting is dus een complexe en onzekere taak, maar wel belangrijk. Het volgende knelpuntenkader is in het onderzoek gehanteerd. De knelpunten hebben diverse gevolgen voor de huisvesting.

Kenmerk onderwijs	Knelpunt
Demografische onzekerheid	Onduidelijkheid grootte programma
Educatieve ontwikkelingen	Onduidelijkheid programma
Wet en regels; Verantwoording	Zware uitvoerlast
Wet en regel; Normering	Beperkte ruimte en budget
Financiën; Gescheiden geldstroom	Verschillende perspectieven
Financiën; Middelen	Ad hoc investeringen
Secundaire taak	Staat huisvesting, geen expertise

De demografische onzekerheid zorgt voor een onvoorspelbaar leerlingaantal voor de school. Door bijvoorbeeld migratie, bevolkingsgroei of krimp kan dit aantal veranderen. Waardoor er bij een toename ruimtetekort zal ontstaan en bij een afname een overschot aan ruimte. Er bestaat dus onduidelijkheid over de grootte van het programma. Hetzelfde geldt voor de doorgaande educatieve ontwikkelingen. Als wordt gekeken naar de geschiedenis van het onderwijs is te zien dat het telkens is beweging was en nog steeds is¹⁷. Hierdoor is er telkens vraag naar nieuwe of andere ruimte, hoewel niet eens altijd bekend is wat voor soort ruimte er nodig is voor de 'nieuwe' onderwijsmethode. Er is dus onduidelijkheid over het toe te passen programma.

De in de wetgeving bepaalde betrokkenheid van de gemeente bij de huisvesting heeft een zware uitvoerlast tot gevolg. De school verkrijgt het geld van de gemeente volgens een lastige aanvraagprocedure. Deze aanvraag moet zij elk jaar voor het daaropvolgende jaar indienen middels een enigszins achterhaald normeringssysteem. Dit betekent voor de school naast de zware belasting een beperkte bewegingsvrijheid, omdat deze budgetten geormerkt en ook nog eens beperkt zijn.

Zoals vermeld zijn de financiële middelen van de school beperkt. Afgelopen zomer is er nog een alarmerende uitspraak gedaan dat er een tekort in Nederland is van €40 miljoen¹⁸ voor onderhoud van scholen. Hierdoor zullen scholen nogal eens de kosten voor de huisvesting vooruitschuiven omdat andere uitgaven een prioriteit hebben. Investeringen worden vaak ad hoc gepleegd, wanneer het pas echt nodig is. Dan is het in feite al te laat wat resulteert in een afnemende kwaliteit van het gebouw (wat uiteindelijk meer kost om weer te herstellen tot het gestelde niveau).

Omdat de huisvestingstaak secundair is komt het logischerwijs vaak op de tweede plaats. Het onderwijspersoneel heeft eigenlijk niet de kennis en expertise met betrekking tot deze taak (*beoordelen offertes, opstellen bouwkundige vraag*). Mede hierdoor is de staat van de gebouwen niet altijd even optimaal. Dit kan een negatieve neerslag hebben op het primaire (onderwijs) proces.

Conclusie

Uit de knelpunten blijkt dat er een vraag is naar hulp bij de lastige maar belangrijke huisvestingstaak. De vraag is of DBFM(O) een antwoord is op deze vraag wat bestudeerd wordt in de confrontatie van beiden velden; de theorie van scholen en van DBFM(O))

¹⁷ Onderwijs in verandering, 2001, Onderwijsmuseum Rotterdam, 2006

¹⁸ Bombrief VosAbb 2006, Cobouw 2006

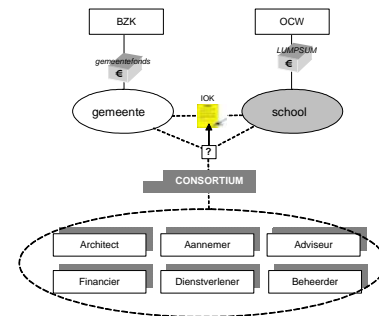
Confrontatie DBFM(O) en scholen

Beschrijving

Een scholen-DBFM(O) zijn diverse specifieke kenmerken te noemen. Het doel is voornamelijk de te verwachten takenverlichting en de kwaliteitsimpuls voor het onderwijs. Faciliteiten kunnen gedeeld en gecombineerd worden met de school, de gemeente maar ook de private partij. Hierdoor kan de school gaan fungeren als wijkfunctie.

Opvallend is de driehoeksrelatie van gebruiker (de school), opdrachtgever (meestal de gemeente) en de private partij die ontstaat. Daarnaast is het dynamische karakter van de scholen opmerkelijk omdat bij een DBFM(O) eerder een stabiel project zou worden verwacht.

De combinatie levert op het eerste gezicht al een paar punten op die met elkaar schorten. Het werken met de levenscyclusgedachte waarbij alle kosten worden meegenomen past bijvoorbeeld niet bij het gescheiden budget van scholenbouw. Of het langdurige toch wel evenwichtige karakter van DBFM(O) bij de voortdurende ontwikkelingen binnen het onderwijs. De gecreëerde ruimte voor kennis en innovatie wordt door het normeringsysteem met zijn geormerkte budgetten ingeperkt. Als laatst wordt opgemerkt dat de genoemde schaal van €12 miljoen die wordt gelijkgesteld aan 1200 leerlingen¹⁹ niet past bij de schaal en middelen van de scholen. Vooral de primaire scholen zijn gemiddeld gezien veel kleiner.



Figuur; Driehoeksrelatie

Confrontatie

In de confrontatie is bekeken of de voordelen van DBFM(O) tot uiting komen en of ze de problemen van de huisvesting van scholen oplossen.

Voor de demografische onzekerheid geldt dat DBFM(O) deels een antwoord geeft op het probleem. Bij een ruimteoverschot een goede mogelijkheid bestaat deze ruimte verhuren. Dit wordt dan gedaan door de private partij, zodat de school er geen last van heeft en geen extra energie in hoeft te investeren. Bij een ruimtetekort kunnen er aanpassingen gedaan worden, zoals een aanbouw. Hiervoor is ruimte ingebouwd binnen het contract. De vraag is echter wat er gebeurt bij een grote aanpassing. Kan dit nog wel binnen het contract, blijft de oorspronkelijke overeenkomst nog wel in takt en wil de school dit wel met dezelfde partij? Hier moeten afspraken over worden gemaakt. Echter doordat de private partij vroeg in het proces betrokken is, maar ook betrokken blijft kan (en zal, naar verwachting) hij zijn creativiteit en expertise hiervoor inzetten en hier (zowel bouwkundige als contractuele) oplossingen voor bedenken. Samen met de school kunnen ze hierop anticiperen.

Ongeveer hetzelfde kan gezegd worden voor de educatieve onzekerheid. Wederom geldt dat er flexibiliteit binnen het contract is met betrekking tot aanpassingen en dat verwacht kan worden dat de private partij geprikkeld is innovatieve oplossingen te bedenken. Het is echter zo dat de onderwijsprogramma's onderling verschillen zodat standaardisatie wat betreft de invulling van het programma moeilijk wordt, terwijl dit de voorbereidingskosten kan verlagen. Ook hier is DBFM(O) deels een oplossing voor het probleem.

De genoemde betrokkenheid van de gemeente wat een zware last voor de school betekend en waardoor een gescheiden insteek ontstaat wordt door de integratie van de onderdelen opgevangen.

¹⁹ Gesteld door Kenniscentrum PPS, in hoeverre deze verhouding correct is, is niet bekend

Als alle partijen meedelen in de meerwaarde zal niet meer vanuit verschillende invalshoeken worden beredeneerd omdat het gaat om het geheel. Daarnaast zorgt een DBFM(O) ervoor dat de school nog maar eenmalig die lastige aanvraagprocedure hoeft te doen, omdat de investeringen voor lange tijd worden vastgelegd. Wel geldt dat de bij de aanvraag behorende normering niet past bij de DBFM(O) werkwijze. Ook integreert DBFM(O) de gescheiden budgetten. Hoewel de gescheiden insteek dus niet past zal deze deels verdwijnen omdat de uiteindelijke totale gedane investering lager uitkomt.

Met betrekking tot de beperkte middelen (zowel tijd als geld) kan gesteld worden dat DBFM(O) hier efficiënt en effectief mee omgaat. De efficiëntiewinsten kunnen worden herbestemd. Daarnaast geschiedt de betaling aan de private partij periodiek en worden de totale kosten voor de school uitgesmeerd betaald. Dit in tegenstelling tot een hoge piekinvestering die gedaan moet worden bij traditionelere ontwikkelingsvormen. Hierdoor wordt de nieuwbouw een stuk minder belastend voor het al zo beperkte budget. Echter het gestelde totale investeringsbedrag van €12 miljoen is iets waar veel scholen nog niet aan komen. Vooral voor primaire scholen is dit niet haalbaar, omdat hier gemiddeld gezien zo'n 215 leerlingen op zitten.

Aangezien de huisvesting voor de scholen een secundaire taak zijn en voor een private partij niet is een DBFM(O) een goede oplossing voor dit probleem. De private partij heeft namelijk wel kennis van bouwen en beheren. De school heeft daarentegen kennis van onderwijs geven. De partijen kunnen elkaar helpen en hebben elkaar er ook bij nodig. De taken worden evenwichtiger verdeeld of gedeeld. Dit komt de staat van de huisvesting ten goede.

Kenmerk onderwijs	Pluspunt DBFM(O)	Minpunt DBFM(O)	Antwoord
Demografische onzekerheid	Anticiperen, prikkel, flexibiliteit, verhuur	Grote aanpassingen?	Deels
Educatieve ontwikkelingen	Anticiperen, prikkel, flexibiliteit	Geen standaardoplossing	Deels
Verantwoording	Integratie onderdelen, eenmalig	-	Ja
Normering	-	Ruimte kennis en innovatie	Nee
Gescheiden geldstroom	Integratie budget	Gescheiden insteek	Deels
Middelen	Efficiënt en effectief, gespreide betaling	€12 miljoen	Deels
Secundaire taak	DBFM(O)	-	Ja

Uit de confrontatie valt op te maken dat er diverse subvoordelen zijn als DBFM(O) bij scholenbouw wordt ingezet. Maar er zijn ook kenmerken die minder passen. Er zijn voor de verschillende problemen misschien wel betere oplossingen denkbaar²⁰, maar deze allemaal samenvoegen zal lastig zijn. DBFM(O) geeft dus niet geheel een antwoord op alle problemen. Maar het geeft een totaalantwoord op het huisvestingsvraagstuk. Waarbij gezamenlijk oplossingen worden bedacht ten behoeve van de problemen en van een goed en bruikbaar schoolgebouw. Binnen deze samenwerking zijn de partijen geprikkeld de meerwaarde te creëren en te blijven behalen. Dit is de kracht van een DBFM(O).

²⁰ zoals maincontracting of sale-en-lease-back

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat DBFM(O) geschikt kan zijn als totaalantwoord als hier behoefte aan is. Hoewel het niet antwoord geeft op alle problemen, geeft het antwoord op de vraag in zijn geheel. De knelpunten met betrekking tot ontwikkelingen en het geld worden niet helemaal opgelost. Hier moeten de partijen oplossingen voor bedenken specifiek voor de situatie en wensen. Als de school en/of de private partij verwachten dat er grote aanpassingen gedaan moeten worden, moeten hier afspraken over gemaakt te worden. Of als de schaal te minimaal blijkt te zijn kan er gedacht worden aan schaalvergroting. De overige problemen, welke voornamelijk ontstaan uit tijd of kennisgebrek, worden in een DBFM(O) ondervangen.

Confrontatie praktijk en theorie; Montaigne

Beschrijving

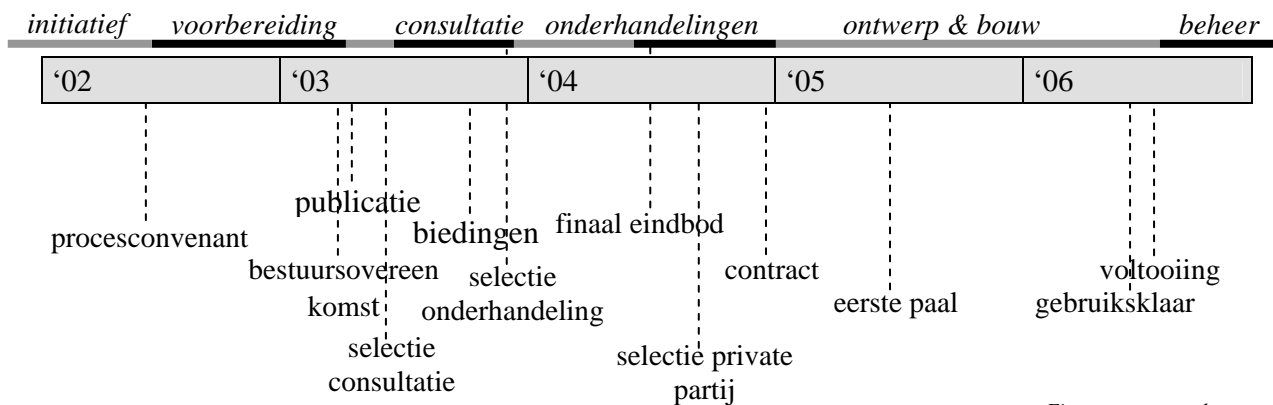
Binnen de casestudie wordt gekeken of voorgaande uitkomsten kloppen (controle) en of er nog diverse lessen zijn te leren van het praktijkvoorbeeld. In feite wordt de theorie geconfronteerd met de praktijk.

Montaigne wordt eerste PPS²¹-school in Nederland genoemd en is uitgevoerd met een DBFM(O) constructie. Montaigne is een onderdeel van SCO Lucas. Daarnaast was de gemeente Den Haag betrokken en is de pilot ondersteund door het Kenniscentrum PPS. Uiteindelijk is het consortium Talentgroep geselecteerd voor de opdracht.

Het doel van deze pilot was tweeledig. Als eerste wilde het Montaigne een kwalitatief goede en gefaciliteerde huisvesting die aansloot op de onderwijskundige visie met zekerheid van beschikbaarheid inclusief beheer. Daarnaast moest er geleerd worden met betrekking tot DBFM(O). Voorwaarde was dat het in ieder geval voor dezelfde prijs, maar met een hogere kwaliteit en snelle bouwtijd moest worden gerealiseerd²².



Figuur; ontwerp



Figuur; procesverloop

Opvallend aan het proces was dat er een tweede onderhandelingsronde nodig was. Tijdens de eerste ronde zijn waarschijnlijk niet alle kaarten op tafel gekomen waardoor de bieding veel te hoog uitkwam. Er is geleerd van de risicoverdeling. Het is niet mogelijk alle risico's bij de private partij te leggen, hierdoor wordt de financiering te duur. Het gaat om een evenwichtige risicoallocatie waarbij de partij die ze het beste kan dragen de risico's op zich neemt. Of zoals zal blijken zelfs in plaats van het verdelen het delen van risico's. Daarnaast schortte het aan de publiek publieke relatie. De afstemming binnen de gemeente was niet optimaal en de discussie tussen de school en de gemeente was niet helemaal afgerond. Er was onduidelijkheid over het uiteindelijke opdrachtgeverschap. De vraag hierbij is wie welke partij deze taak het beste op zich kan nemen, de gebruiker of de meest solvabele partij?²³

²¹ Publiek Private Samenwerking

²² Selectieleidraad Montaigne, 2003

²³ Quick Scan, 2005



Figuur; foto's opening Montaigne; het resultaat

Het resultaat qua meerwaarde geslaagd. Het gebouw is (zoals op de afbeeldingen te zien is) van een hoogwaardig kwaliteitsniveau en de gebruiker verwacht een tijdsbesparing voor het beheer. Hierdoor denkt de school dat er een kwaliteitsimpuls zal zijn voor het primaire proces. Daarnaast is er berekend dat er een financiële meerwaarde van 16% is ten opzichte van de traditionele variant²⁴. Dit houdt in dat als hetzelfde gebouw traditioneel zou zijn gebouwd en alle beheers- en onderhoudskosten meegenomen dit meer dan 1/6 duurder zou zijn geweest.

Dit zou al met al toch een goede stimulans moeten zijn voor het nemen van een DBFM(O) initiatief! Laatste opmerking met betrekking tot het resultaat is dat misschien wel op diverse punten meerwaarde behaald is maar niet de met DBFM(O) bedoelde totale meerwaarde, wat zal blijken uit onderstaande analyse.

Confrontatie

Ook hier is gekeken naar de knelpunten van het onderwijs. In hoeverre zijn deze tot uiting gekomen en hoe zijn de opgelost binnen de DBFM(O). Tevens wordt bekeken of de in de confrontatie weggestreepte knelpunten voorkwamen en wat hiervoor de verklaring is (confrontatie theorie-praktijk) .

Kenmerk onderwijs	Knelpunt theorie (na confrontatie)	Knelpunt praktijk
Demografische onzekerheid	Deels	Nee
Educatieve ontwikkelingen	Deels	Nee
Wet en regels; Verantwoording	Nee	Ja
Wet en regel; Normering	Ja	-
Financiën; Gescheiden geldstroom	Deels	Ja
Financiën; Middelen	Deels	Ja
Secundaire taak	Nee	Ja

Wat merkwaardig is dat volgens de betrokkenen de punten demografische en educatieve ontwikkelingen niet als knellend zijn ervaren. Terwijl dit mijns inziens de grootste moeilijkheden zijn. De kans is groot dat de partijen hier later tegen aan zullen lopen, terwijl binnen een DBFM(O) hier juist op geanticipeerd kan worden door afspraken en oplossingen te maken. Nu is het eigenlijk zoals de gewoonlijke handelwijze is; er wordt over nagedacht als het nodig is en door de school opnieuw geld aangevraagd. (Deze houding komt misschien wel door het feit dat het niet "eigen" geld is.) De kans bestaat dat de DBFM(O) opengebrouwen of aangepast moet worden, wat de relatie niet ten goede zal komen.

De knelpunten van betrokkenheid van de gemeente en secundaire taak zijn wel als zodanig beschouwd. De private partij vond de gemeente een lastige en onduidelijke partij en ook de school

²⁴ Evaluatie Montaigne, 2006

moest de nodige energie leveren tot overeenstemming met hen te komen. Oorzaak hiervan kan de huidige onderlinge verhouding en werkwijze zijn. Er is een mate van onderling wantrouwen en traditioneel gaat men totaal anders te werk. De gemeente ziet de meerwaarde voor zichzelf niet in en is (en was) daardoor niet geprikkeld zich volledig in te zetten. (Er is niet voldoende kennis van zaken bijvoorbeeld met betrekking tot bouw of het nemen van beslissingen binnen de gemeente en de huidige gedifferentieerde structuur binnen gemeente past niet bij DBFM(O))

Het feit dat er de huisvestingstaak secundair was leidde ertoe dat er weinig kennis was op het gebied van de kosten. Dit maakte de vergelijkbaarheid van de DBFM(O) met een traditionele ontwikkelingsvariant lastig. Ook bemoeilijkte dit het maken van keuzes en afspraken. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de inrichting van de keuken. De school had ervoor gekozen deze buiten het contract te houden. De private partij had hierop in kunnen springen en de school er op wijzen of in ieder geval te vragen dit wel te doen. Uiteindelijk is er gekozen voor een tussenoplossing met automaten die eigenlijk voor niemand optimaal is. Het lijkt er op dat de hier niet voldoende is samengewerkt en geïntegreerd. De private partij had op dit gebied de school bij kunnen staan en kunnen meedenken. Of dit kwam door het feit dat de publieke partij hier niet open (transparant) over was of dat de private partij misschien wel niet voldoende geprikkeld was of geen inzicht in of begrip voor de belangen voor de school in onduidelijk.

Zoals ook uit de confrontatie bleek waren de gescheiden en beperkte middelen een probleem die niet helemaal door DDBFM(O) kon worden opgelost. De gescheiden insteek bleef omdat de gemeente te weinig profiteert en toch op moet draaien voor de kosten. (Deze waren namelijk hoger dan normaliter zou zijn verstrekt aan de hand van het normeringsstelsel. Zie plaatje) De private partij heeft het beschikbare budget als te minimaal beschouwd om tot een goede prijs kwaliteitsverhouding te komen. Er is veel op de kosten gekeken waardoor niet alle meerwaarde is behaald.

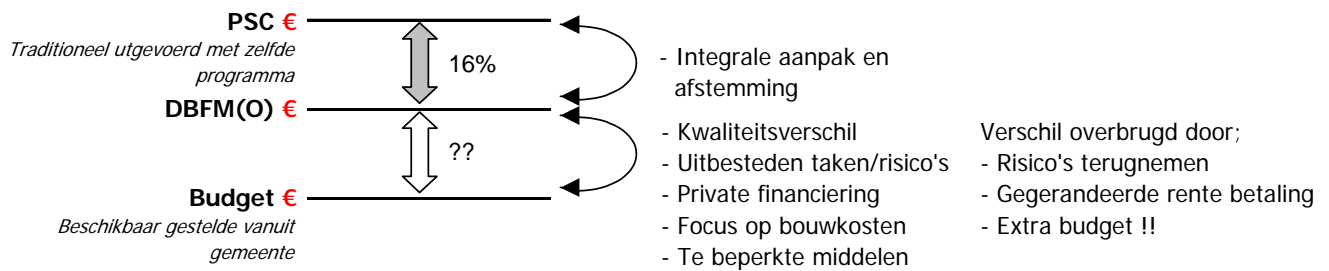
Dezelfde confrontatie is gedaan voor de knelpunten van DBFM(O). Weer zijn alle knelpunten genomen, dus ook de weggestreepte punten. Er zijn diverse verschillen met de theorie te zien, waar een verklaring voor gezocht wordt.

Knelpunt DBFM(O)	Knelpunt theorie	Knelpunt tijdens proces	Knelpunt na proces
Flexibiliteit	Ja	Nee	Nee
Sturing en invloed	Ja	Nee	Nee
Private financiering	Nee	Ja	Ja
Complexiteit	Nee	Ja	Ja
Risicoverdeling	Nee	Ja	Nee
Werkwijze	Ja	Ja	Ja
Nieuwe karakter	Nee	Ja	Nee

De punten flexibiliteit en sturing en invloed zijn zowel tijdens als na het proces niet als knellend ervaren, terwijl dat in de theorie wel de verwachting was. Volgens de betrokkenen is er voldoende vrijheid ingebouwd en de school ziet de afname van invloed niet als probleem. De vraag is of er uiteindelijk voldoende flexibiliteit en sturing en invloed zal zijn, dit moet nog blijken in het beheer en gebruik van het Montaigne. Het feit dat er niet van te voren op is vooruitgelopen lijkt er op te wijzen dat niet alles is doorbedacht en uitgewerkt.

Het commentaar dat de private financiering duurder is en dat er veel en moeilijke afspraken moeten worden gemaakt blijft overeind. Hieruit valt op te maken dat de DBFM(O) nog niet volledig begrepen wordt en dus ook niet uitgewerkt wordt. De partijen, vooral de school moeten beseffen dat er veel afspraken vroeg in het proces moeten worden gemaakt. Hier zullen ze later

profiteren gedurende het proces. De kritiek van de private financiering komt voornamelijk van de gemeente, omdat er voor haar, zoals vermeld weinig meerwaarde in zit.



Figuur; Verschillen in de kosten met verklaring

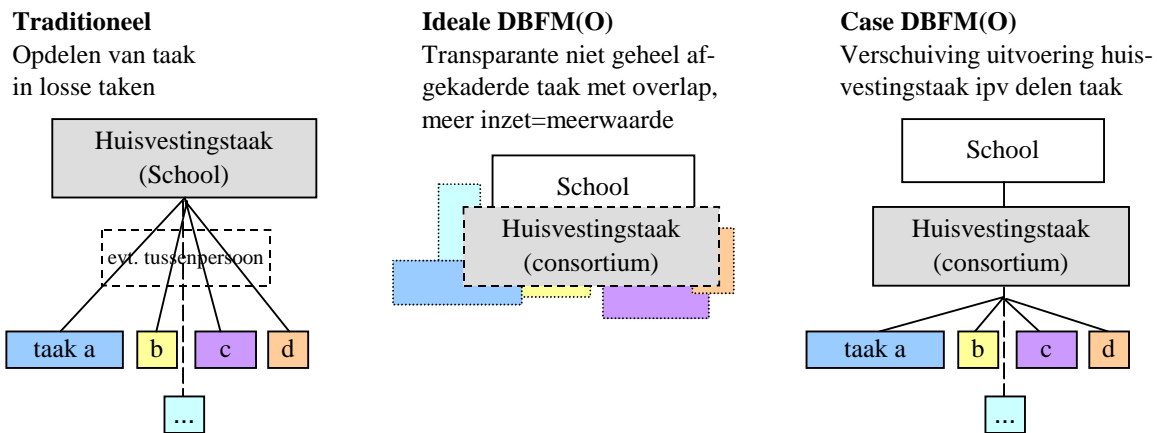
Dat de werkwijze lastig is wordt zowel in de praktijk als theorie geconstateerd. De huidige aanpak is heel anders. Traditioneel wordt er meer vanuit een vraag gewerkt. Dit in tegenstelling dat een private partij met een oplossing in overleg met de publieke partij. Hiervoor is begrip nodig en vertrouwen. Momenteel staan deze partijen meer tegenover elkaar dan dat ze op een lijn zitten. Binnen een DBFM(O) is vooral de verhouding tussen prijs en kwaliteit belangrijk om meerwaarde te kunnen behalen, in plaats van alleen te focussen op de prijs. Door de beperkte ruimte vanuit de publieke partijen of beperkte inzet van private partijen ontstaan veelal dezelfde weinig creatieve oplossingen, waardoor ook wel alleen vergeleken kan worden op prijs. Een vergelijking kan worden gemaakt met het kopen van een auto. De autobranche komt zelf met een kant-en-klaar product met mogelijkheden om te specificeren is samenspraak met de koper. Hiervoor is de klant dan ook bereid extra te betalen. Het integreren staat ook nog eens loodrecht op de huidige tendens van het opknippen van opdrachten en verantwoordelijkheden.

De risicoverdeling en het nieuwe karakter, waren tijdens het proces wel moeilijk maar worden achter niet als knelpunt gezien. Qua verdelen van risico's wordt ingezien dat niet alle risico's kunnen worden overgedragen en is er een enigszins gestandaardiseerde verdeling gemaakt. (*In hoeverre standaard mogelijk is met al die verschillende scholen met een eigen karakter en de verschillende onderwijsmethoden.*) De demografische en educatieve risico's zijn bij de school en de gemeente neergelegd, terwijl hier juist de meerwaarde uitgehaald kan kunnen worden. Over het nieuwe karakter wordt gezegd dat dit een eerste keer was en dat er veel geleerd is. (Nog niet alles geleerd, nog niet fietsen zonder zijwieltjes) Jammer is dat de kennis grotendeels bij de betreffende school, gemeente en private partij ligt.

Aanbevelingen

Het verschil tussen praktijk en theorie zijn voornamelijk te wijten aan het verkeerd interpreteren en uitvoeren van de theorie door de praktijk of aan het feit dat de theorie nog niet aansluit bij de huidige praktijk. In hoeverre is die praktijk klaar voor een DBFM(O) (dus in hoeverre is DBFM(O) geschikt voor de praktijk)? Vandaar diverse aanbevelingen die op te maken zijn vanuit deze praktijk.

Qua integratie kan worden opgemerkt dat er moet worden samengewerkt in plaats dat de taken worden verdeeld. Er was tussen de school en de private partij weinig mondeling overleg. Dit creëert geen onderling begrip en biedt geen ruimte met elkaar mee te denken (en elkaar te wijzen op dingen) terwijl elk anders kennis juist nodig is. Het lijkt er daarnaast op of het consortium de taak opgesplitst en verdeeld heeft. Er is onderling niet altijd bij elkaar meegekeken. Terwijl juist de verwachting is dat bijvoorbeeld de schoonmaker aanklopt bij de architect met suggesties met betrekking tot het schoonmaken of visa versa. Er is niet bij elkaar over de schutting gekeken.



Figuur; Hokjescultuur vs. geïntegreerd samenwerken

Hoewel er al veel geleerd is op het gebied van risicoverdeling hadden sommige risico's beter weggezet kunnen worden, of zelfs gedeeld in plaats van verdeeld. Hierdoor blijven partijen geprikkeld. De bouw- en ontwerprisco's liggen bij het consortium en de demografische en educatieve risico's bij de publieke partij ligt. Dit is in feite een traditionele verdeling en weinig stimulerend.

De outputspecificatie was uitgebreid en gedetailleerd en daardoor een dik pak papier. En toch was niet alles afgedekt en zaten er gaten in het gevraagde. Voorbeeld hiervan is de eerder genoemde keuken. Er werd er weinig ruimte geboden aan de private partij en werd uiteindelijk alleen echt het gevraagde gedaan. Het werd in feite een afvinklijst van taken, waardoor niet werd meegedacht. Er moet onderling meer vertrouwen komen en minder contract.

De zo benodigde flexibiliteit voor het onderwijs is niet echt aan bod gekomen en daardoor niet uitgewerkt. Juist hier had het verschil kunnen zitten. De DBFM(O) is niet volledig benut. De precieze oorzaak is moeilijk te achterhalen. De school had hier meer blijf van kunnen en moeten geven zodat de private partij wist van deze wens en deze had zelf ook meer initiatief kunnen tonen. In ieder geval had meer transparantie een hoop kunnen doen.

Het feit dat het een zware belasting voor de school was doordat het een secundaire taak is. Hier blijkt onder andere uit dat de school goed moet beseffen dat er eerst energie en tijd in moet worden gestoken wil ze ervan kunnen profiteren. Ook kan gesteld worden dat de school ondersteuning nodig heeft voor de taak. De private partij had als de samenwerking beter was geweest de school hierin kunnen bijstaan.

Conclusie

Resumerend kan worden gesteld dat DBFM(O) geschikt was voor het Montaigne, zowel qua vraag als qua school. (Maar waren de partijen welk geschikt/klaar voor een DBFM(O)?) Zoals uit de confrontatie blijkt is DBFM(O) niet optimaal uitgewerkt waardoor niet alle mogelijkheden zijn benut. Uiteindelijk lijkt het meer op een traditionelere ontwikkeling waarbij de private partij die vraag heeft uitgevoerd en verdeeld. Het is niet op alle punten een DBFM(O) terwijl het daarbij juist om die totaliteit gaat. Opvallend is dat de aanbevelingen grotendeels betrekking hebben op de samenwerking, wat de kern van DBFM(O) is. In ieder geval moet de traditionele werk- en denkwijze worden losgelaten, wil DBFM(O) geschikt worden. Als vanuit de beschreven theorie geoordeeld wordt is deze DBFM(O) geen echte DBFM(O). In feite is er dus nog geen een voorbeeld van een scholen-DBFM(O) in Nederland.

Aanbeveling

Diverse aanbevelingen vanuit de casestudie en de confrontatie kunnen DBFM(O) geschikter maken en daardoor het perspectief vergroten. Dit zijn verbeterpunten per onderdeel.

School

De school kan om aan het gestelde drempelbedrag te komen gaan bundelen met bijvoorbeeld scholen of gaan verbreden met andere functies. Hierdoor wordt de schaal vergroot en komen kleinere scholen ook in aanmerking voor DBFM(O). In hoeverre scholen en gemeenten dit willen en wat de gevolgen hiervan zijn is niet bekend²⁵. Ook is niet zeker of die schaal van €12 miljoen onoverkomelijk is en of een kleinere schaal voor een dergelijke constructie echt niet mogelijk is.

Om niet te worden geconfronteerd met de gescheiden insteek van de gemeente en de school is het mogelijk ervoor te kiezen het budget afkomstig van de gemeente door te decentraliseren. Hierdoor zal de focus op bouwkosten wegvallen. In hoeverre de gemeente hiermee zal instemmen en wat haar taak dan blijft is onbekend. Denkbaar is dat de gemeente bang is hierdoor invloed te verliezen.

Andere optie is om de school bij te staan bij de zware taak (in het algemeen, maar dan ook bij een DBFM(O)) door het oprichten van een ondersteunend orgaan. Deze kan daarnaast ook de kosten van bijvoorbeeld onderhoud en binnen de gemeente inzichtelijk maken om de vergelijkbaarheid te vergroten. En niet te vergeten kan zij kennis van DBFM(O) opbouwen en behouden en ook verspreiden.

DBFM(O)

Voor DBFM(O) geldt dat er een goede basis moet zijn voor de samenwerking. Het creëren van korte communicatielijnen, het delen van de lusten en lasten en het benadrukken van de gezamenlijkheid kan dit bewerkstelligen. Misschien is het meekijken bij elkaar in de keuken om daardoor inzicht te krijgen in het proces en de belangen een idee. Voor de intergratie moet in ieder geval “anders” gedacht worden.

Voor het overzicht is transparantie nodig en zou een onafhankelijke trekker het grote geheel in de gaten kunnen houden. In ieder geval moeten er door het nieuwe en onbekende karakter meer initiatieven genomen worden. Meer initiatieven betekent standaardisatie (waar mogelijk) en dit betekent verlaging van de kosten wat een kleinere vereiste schaal betekent, waardoor meer initiatieven en dus meer kansen genomen kunnen worden.

Het gaat zoals bij een op zich staande DBFM(O) ook niet om de suboplossingen en subkenmerken maar om het geheel. Om DBFM(O) in zijn algemeenheid geschikter te maken moeten alle partijen hun steentje bijdragen. Zo moet de opdrachtgever vertrouwen hebben in het kunnen van de private partij en niet alleen maar het onderste uit de kan willen halen. De private partij daarentegen moet inzicht en begrip krijgen in het onderwijs en de school willen ondersteunen. Hier is zoals eerder opgemerkt een omslag voor nodig.

Conclusie

DBFM(O) kan dus geschikt zijn voor scholenbouw. De vraag die rijst is of de Nederlandse (bouw)wereld wel klaar is voor een DBFM(O). Hoewel er veel aandacht is voor het nieuwe denken en werken is het nog een grote stap.

²⁵ Uit een willekeurig uitgevoerde steekproef bleek ongeveer de helft van de responderende (20) scholen hier positief tegenover staat. De andere helft neutraal of zelfs negatief.

Conclusie

Terugkomend op de onderzoeksvraag; DBFM(O) kan geschikt zijn als *totaalantwoord* op het huisvestingsvraagstuk van scholen doordat de gehele lastige, veranderlijke maar toch belangrijke taak gezamenlijk en geïntegreerd wordt uitgevoerd gedurende een lange tijd met een optimaal resultaat voor ogen, waarbij als er meerwaarde is voor een ieder een prikkel ontstaat inzet te tonen en te blijven presteren en de mogelijkheid bestaat brede kennis in te brengen.

Mits

DBFM(O) is niet altijd geschikt en moet niet kosten wat kost ingezet worden. Het is namelijk een middel en niet een doel. Het is geschikt als voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden. De totale kosten, tijd en inzet moeten opwegen tegen de meerwaarde. Hiertussen moet een afweging gemaakt worden. Dit kan gedaan worden aan de hand van een vergelijkingsmethodiek, de eerdergenoemde PPC. Daarnaast is er besef en begrip wederzijdse belangen nodig voor een goede basis van de samenwerking. Transparantie is hiervoor een goed vertrekpunt. De betrokkenen moeten het mechanisme van integreren begrijpen. Als laatste geldt dat een DBFM(O) geschikt is mits wordt voldaan aan de gestelde schaal van €12 miljoen.

Nuancering

Aan de conclusie is enige nuancering op zijn plaats. Zo is DBFM(O) niet geschikt voor elke school en zijn er andere oplossingen mogelijk. Daarnaast geeft het dus niet een antwoord op alle problemen zoals is gebleken, maar wel een totaalantwoord. Daarom kan het beter een aangeduid worden als totaalantwoord op het huisvestingsvraagstuk in plaats van ontwikkelingsvorm.

Het geeft bijvoorbeeld wel antwoord op de problemen ontstaan door de uitvoering van de taak, maar niet geheel op de ontwikkelingsknelpunten. Hier moeten de partijen samen een oplossing binnen het contract voor zoeken en ook samen de gevolgen daar voor dragen. Ook de opdrachtnemer wordt dan geconfronteerd met de gevolgen van zijn oplossing. Er is een prikkel om beter na te denken en te plannen als deze mede verantwoordelijk wordt voor ruimteoverschotten of tekorten. De betrokkenheid, ook met betrekking tot onderwijskundige veranderingen, wordt groter.

Aanbeveling

Diverse verbeterpunten ten behoeve van scholen DBFM(O) zijn gedaan. Zoals het bundelen of verbreden, het doorcentraliseren of het ondersteunen van de school met betrekking tot het onderwijs. Of het creëren van korte lijnen en een goede basis voor de samenwerking. Dit zijn deeloplossingen. 'Iedereen' kan zijn steentje bijdragen.

Een opdrachtgever moet bijvoorbeeld open staan voor de mogelijkheden. Daarbij moet deze vertrouwen op de kundigheid van de private partij. Opdrachtnemers moeten gaan meedenken ten behoeve van het resultaat met de gedachte dat de geleverde meerwaarde en inzet terug wordt verdiend. Onafhankelijke partijen daarentegen kunnen ene bijdrage leveren met een objectieve blik en onderzoek naar DBFM(O) en daarin begeleiden. In breder perspectief is er nog een mentaliteitsverandering nodig omdat anders gedacht en gewerkt wordt. Begrepen dient te worden dat een goed resultaat uiteindelijk goed is voor allemaal

Initiatieven

De subvraag met betrekking tot het uitblijven van initiatieven kan ook worden beantwoord. Het uitblijven van initiatieven is namelijk voornamelijk te wijten aan een afwachtende houding. Er is koudwatervrees en angst voor het onbekende. Misschien is de (bouw)wereld er nog niet klaar voor.

Doordat het een ingewikkeld concept is bestaat er een verkeerd beeld van DBFM(O). Dit blijkt vooral uit de casestudie, maar ook aan de te weerleggen kritiek. De pilot is in feite, als theorie en praktijk naast elkaar worden gelegd geen volledige DBFM(O). DBFM(O) moet bij alle partijen worden uitgelegd, zodat in ieder geval een goede overweging gemaakt kan worden wel of niet voor een DBFM(O) te kiezen.

De scholen zijn echter moeilijk te bereiken door zelfstandigheid en fragmentatie. Het verspreiden van de boodschap is daardoor lastig. Dit zou bijvoorbeeld vanuit het voorgestelde orgaan kunnen gebeuren wat kan DBFM(O) stimuleren. Daarnaast kan het vergoeden van overwegen van een DBFM(O) met een PPC de initiatieven bevorderen. Zoals gezegd, iedereen kan een bijdrage leveren, dus ook de overheid.

Gelukkig zijn er inmiddels al meer geluiden te horen. Er wordt veel over geschreven, besproken en gediscussieerd. Ook zijn er enkele DBFM(O) of vergelijkbare initiatieven genomen²⁶. Tevens is er een intentieverklaring²⁷ ondertekend ter oprichting van een servicecentrum onderwijshuisvesting ter ondersteuning van innovatief aanbesteden. Zo te zien wordt de kans gepakt, wat het perspectief van scholen-DBFM(O) vergroot.

²⁶ Internationale school Eindhoven, bundeling scholen Vught, Schoolcompagnie Alkmaar, LBC Veenendaal

²⁷ Kenniscentrum PPS, november 2006

Bronnen

Literatuur

- Beek ter H., Heijden van der D., *Evaluatie Montaigne 20054 eindrapport*, Ernst & Young, Amsterdam, 2006
- Besturenraad e.a., *Visie op onderwijshuisvesting*, 2004
- Beter kiezen door objectief vergelijken, PPC en PSC*, KC PPS, Den Haag, 1991
- Blijswijk van H.W.M., Heijnen Drs. P.M.M., *Selectieleidraad aanbesteding DBFM-contract Montaigne 2005*, 2003
- Bremer van den ing. A.E., *Bouwen van scholen*, VNG uitgeverij, Den Haag 2002
- Bult-Spiering W.D Dr., *Publiek private samenwerking, de interactie centraal*, Lemma 2003 Utrecht
- Chao-Duivis Mr. Dr. M.A.B., Koning Mr. A.Z.R., Leijgraaf Mr. R.C.E., *Aan het werk met bouwcontracten*, Kluwer Alphen a/d Rijn 2004
- Coenen G., *Roadshow PPS bij scholenbouw*, KC PPS, Den Haag, 2003
- Coenen G., Johannisse S., *Een schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS*, Kenniscentrum, 2000
- Dewulf dr. G.P.R.M. e.a., *Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie*, Delftse Universitaire Pers, 1991
- Droog M., *Onderwijssystemen in Nederland, Euridyce*, Den Haag, 2005
- Felix A.E., *Quick Scan Montaigne Project*, AEF, 2005
- Geerling mr. A.H., Koster mr. J.H.W. e.a., *Handboek DBFM, een verkenning van DBFM contractonderdelen*, KC PPS, Houthoff Buruma, Nauta Dutilh, 2005
- Geraedts R.P., Koolwijk J.S., *Projectalliantie, procesinnovatie bij complexe bouwprojecten*, VSSD, Delft, 2006
- Groote G. P. e.a., *Projecten leiden*, Het Spectrum, 2004
- Ham van H., Koppenjan J., *PPS bij transportinfrastructuur*, LEMMA, 2002
- Hoeven M.J.A vd, *Beleidsnotitie governance in het onderwijs*, Den Haag, 2005
- Hoeven M.J.A vd, *Monitoring decentralisatie*, Den Haag, 2003
- Hoeven M.J.A vd, *PPS en de brede school*, Den Haag, 2004
- Hoeven M.J.A vd, *Verdere harmonisatie van de onderwijswetgeving*, Den Haag, 2005
- Jannink J., e.a., *Eindrapport PPC Rijnlands Lyceum Wassenaar*, Rotterdam, 2002
- Jenniskens N., *DBFM bij huisvesting*, 2004
- KC PPS , *Publiek private samenwerking bij huisvestingprojecten, wie durft?*, KC PPS 2001
- KC PPS , *Publiek private samenwerking in de zorg, full service concept, een zorg minder*, KC PPS 2002
- KC PPS, *het project Montaigne 2005*, Den Haag 2003
- KC PPS, *Voortgangsrapportage PPS*, Den Haag, 2004
- Knibbe A., Bloemert A., *Afwegingskader uitvoeringsvarianten scholenbouw*, IBM, 2003
- Leune J.M.G., *Onderwijs in verandering, reflecties op een dynamische sector*, Wolters-Noordhoff, Groningen 2001
- Roelofs L.A., *Bouworganisatie en contractvormen*, Onri, Den Haag, 2005
- Schraven J., *Scholenbouw uit het slop, het spel met de knickers*, Alfabase, Alphen a/d Rijn, 2006
- Snoei drs. K.J. e.a., *Samenwerkingsvormen bij scholenbouw*, AVBB, 2004
- Steijns Y., Koutamanis A., *Onderwijsvisie & Schoolgebouw*, SUN, 2004
- Vendrig D., Bindels E., *Handboek PPS bij scholen*, KC PPS, Den Haag, 2005
- Verschuur J., *Brochure PPS-light, Hevo en CPBI*, 2006
- Vink A., e.a., *Serie over het nieuwe leren*, NRC, 2006
- Visscher W., e.a., *Montaigne Lyceum, een schoolvoorbeeld, PPS toegepast op een school*, Delft, 2004

Voortgangsrapportage PPS 2004, “*Van incidenteel naar structureel*”, Ministerie van Financiën, 2005

Voortgangsrapportage PPS 2005, “*Werk in uitvoering*”, Ministerie van Financiën, 2006-11-29

Wassenaer A., *PPS 21 kritische succesfactoren*, Norton Rose, 2004

Wieringen van prof. dr. A.M.L., e.a., *Varieteit in schaal*, Onderwijsraad, Den Haag, 2005

ZIN, *You concentrate on education, we'll focus on the rest*, nr. 18, 2001²⁸

Websites

www.besturenraad.nl	Besturenraad, Dossier huisvesting
www.bouwendnederland.nl	Bouwend Nederland, Taskforce PPS
www.buildingbusiness.com	Building Business Magazine
www.cbs.nl	Centraal Bureau Statistiek
www.hetnieuweleren.nl	KPC Groep, onderwijs advies en innovatie
www.livingbuildingconcept.nl	Living Building Concept, Hennes de Ridder
www.lumpsumpo.nl	Informatie Lumpsum
www.m3v.nl	M3V, adviescentrum voor organisatie en huisvesting
www.maincontracting.nl	Platform Maintcontracting
www.ocw.nl	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
www.onderwijspaleis.nl	Database kerngegevens schoolbouwprojecten Nederland
www.oppo.nl	Ontwikkelingsmaatschappij PPS
www.pps.minfin.nl	Kenniscentrum PPS
www.psib.nl	PSI Bouw, Netwerk van vernieuwers
www.p3bi.utwente.nl	Onderzoek publieke/private organisaties
www.scholenbouw.nl	Vereniging van Nederlandse Scholenbouwers
www.schooldomein.nl	Scholenbouw informatiesite
www.vernieuwingbasisvorming.nl	Onderbouw Voortgezet onderwijs
www.vosabb.nl	Vereniging van openb. en alg. toegankelijke scholen

Tijdschriften en artikelen

Cobouw dagblad	Diverse artikelen (periode 2006)
Facility Management Magazine	Diverse edities
Huisvesting Kernthema Vos Abb	Nummer 1 en 2, 2006
Podium Bouwend Nederland	Nummer 13, jaargang 2, 2006, e.a.
PPS (op school)	Nummer 5, jaargang 3, 2003
PPS Post	Diverse edities
Scholen bouwen aan de toekomst	Nummer 3, jaargang 2, 2005
Schoolbestuur	Nummer 2, jaargang 26, 2006
Nieuwsbrief Onderwijs DHV	Juni 2004
NRC, Serie over het nieuwe leren	Serie

Bijeenkomsten

MCD symposium PPS	Diverse sprekers met betrekking tot PPS	??-12-2005
Forum PPS bij Scholenbouw, OCW	Diverse sprekers/betrokkenen Montaigne	27-04-2006
Living Building Concept	Introductie LBC door Hennes de Ridder	16-11-2006

Gesprekspartners

Karin Wijsman	Kenniscentrum PPS	17-07-2006
Errol Scholten	Talentgroep; Strukton	19-07-2006
Piet Post	Rector Montaigne Lyceum	12-10-2006
Ernst Peter Everaardt	Architect RAU	01-11-2006

²⁸ Weergegeven is de meest gehanteerde literatuur. Deze bronnenlijst is niet uitputtend.

Nawoord

Voor de haalbaarheid van DBFM(O) is een constante opdrachtenstroom nodig. Echter wordt het concept niet altijd even goed begrepen en onder andere daardoor nog niet toegepast. Hopelijk heb ik met dit onderzoek mijn bijdrage geleverd ter verheldering van DBFM(O), zodat de kans door scholen maar ook door private partijen genomen kan worden. Gelukkig worden er inmiddels al voorzichtige initiatieven genomen en komt DBFM(O) steeds meer onder de aandacht. Een voorzichtige stap in de goede richting is genomen. Al zal het nog wel een grote stap blijven. .



DBFM(O)

bij scholenbouw

bijlagen

Sylvia van den Bosch

DBFM(O) bij scholenbouw

Perspectief; luchtkasteel of schoolgebouw?

Bijlagenrapport
TU Delft, Bouwkunde
Real Estate & Housing

Januari 2007

Naam: Sylvia van den Bosch
Studienummer: b1088483
Adres: Levendaal 110,
Postcode: 2311 JN LEIDEN
Telefoon: 071 - 513 16 21 06 - 42 90 94 72
E-mail: S.vandenbosch@student.tudelft.nl
Laboratorium: Project Management

Eerste mentor: Ir. L.H.M.J. Lousberg, Bouwmanagement
Tweede mentor: Ir. J.C. de Vries, Vastgoedbeheer
Praktijkmentor: Paul Beemster, Heddes Bouwgroep

Deze bijlagen behoren bij het rapport DBFM(O) bij scholenbouw. Het is bedoeld als achtergrondinformatie voor zowel de onderwerpen DBFM(O) als scholenbouw. Daarnaast geeft het een aanvulling van informatie over het Montaigne Lyceum.

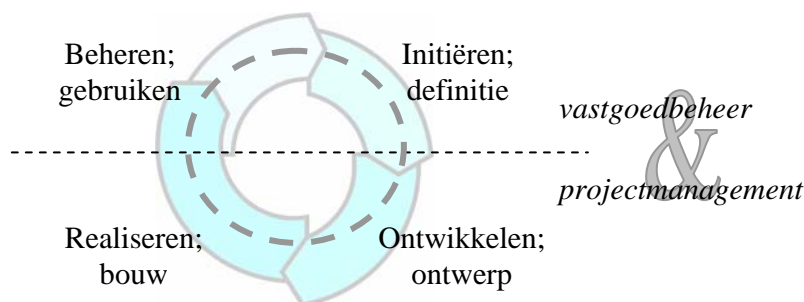
Inhoud

Inhoud.....	2
DBFM(O)	3
Proces	3
Contract	9
Traditioneel	14
PPS	17
Vergelijking ontwikkelingsvormen	21
Scholen	23
Beschrijving.....	23
Geschiedenis en ontwikkelingen	24
Huisvesting.....	27
Montaigne.....	30
Beschrijving.....	30
Proces	31

DBFM(O)

Proces

Elk bouwproject verloopt volgens een min of meer vast proces. Algemeen is een bouwproces te faseren in het initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie en nazorgfase. De levensduurcyclus van een gebouw strekt echter verder. Namelijk van initiatief tot sloop. Een vastgoedmanager heeft de taak het beheerproces te managen. Omdat het managen van bouwprojecten expertise vergt wordt deze taak uitbesteed aan de projectmanager. Door de complexiteit en verschillen in sturing worden deze vakgebieden vaak los bestudeerd en gezien. Bij DBFM(O) wordt deze kennis juist geïntegreerd en dit is dus vernieuwend.



Figuur; Levenscyclus

Hoewel elk project uniek, nieuw, eenmalig en tijdelijk is (definitie project¹; een geheel van activiteiten uitgevoerd door een specialistische groep in een tijdelijk samenwerkingsverband, gericht op een duidelijk geformuleerd resultaat dat is vastgelegd in een projectplan, waarbinnen een oplossing voor specifiek probleem wordt gezocht binnen een bepaald budget) zijn bij een DBFM(O)proces over het algemeen de volgende stappen te onderscheiden²;

Fase	Stappen
Initiatief	
Pre-aanbesteding	afweging → keuze DBFM(O) organisatie en planning selectie en aanbesteding adviseurs scope, outputspecificatie bestuursovereenkomst ppc aanbestedingstrategie
Aanbesteding	contract en betaling selectie consultatie bieding psc onderhandeling eindbod en contractclose
Ontwerp en bouw	aanvang beschikbaarheid voltooiing
Beheer en onderhoud	betaling
Beëindiging	teruggave

¹ Projecten leiden 2004

² Handboek DBFM(O) 2005

Initiatief

Tijdens de eerste fase wordt het idee gevormd voor nieuwbouw. Er is een behoefte aan (extra) ruimte, (meer) kwaliteit of aan iets anders.

Pre-aanbesteding

Vorbereiding

De preaanbesteding is voorbereidend van aard. De eerste stap die gezet moet worden is het bepalen van de nut en noodzaak van nieuwbouw. Verschillende opties moeten worden bekeken en het concept moet vastgesteld worden. Belangrijk is dan ook de financiële haalbaarheid, het project met natuurlijk wel gefinancierd kunnen worden³.

Afweging

Hierna kan men beginnen met de afweging van ontwikkelvariant. Elke situatie is uniek door zijn specifieke kenmerken en het perfecte aanbestedingsmodel bestaat niet. Een keuze moet gemaakt worden voor een zo goed mogelijk passende variant. Criteria kunnen zijn ervaring, tijd of capaciteit. Welke variant beoogd voor de omstandigheden de beste uitkomst of kan dit verbeterd worden door een andere variant? Als uiteindelijk de keuze is gevallen op DBFM(O) wordt gevolgd met de volgende stappen.

Bundeling

Beoordeeld moet worden of er bundeling mogelijk is. Bundeling is in verschillende vormen denkbaar; het samenvoegen van verschillende functies (ook wel multifunctionele accommodaties), projecten (losse projecten met overeenkomstige kenmerken) of in tijd. Bundeling, ook wel verbreding van scope genoemd, kan nodig zijn om de haalbaarheid te vergroten. Een DBFM(O) ontwikkeling heeft pas kans van slagen boven een bepaald drempelbedrag van €12 mln.⁴

Organisatie

Daarnaast wordt een projectorganisatie opgetuigd die zal blijven bestaan tot het contract ondertekend is. Deze organisatie zal bij een serieuze overweging van DBFM(O) bovenstaand onderzoek uitvoeren waarbij voldoende capaciteit van belang is zodat een snel en gefundeerd besluit genomen kan worden. De organisatie zal onder andere bestaan uit een officiële opdrachtgever, bevoegd gezag (dit kan institutioneel of hoofdelijk zijn) en een projectleider/projectmanager. Daarnaast kan een aanbestedingsteam worden opgericht eventueel een stuurgroep en een gebruikers- adviesteam (voor draagvlak). De keuze om dit intern of extern te regelen hangt af van de kwaliteit, ervaring en beschikbare tijd van betrokkenen. Verdere taken zijn het opstellen en evalueren van het programma, de consultatiefase inrichten, wensen en eisen vertalen in outputspecificatie, het doorgronden van het financiële voorstel en besluitvorming rond de ppc (zie publiek private comparator) vaststellen.

Naast een projectorganisatie moet een planning opgesteld worden in hoofdlijnen met bijvoorbeeld een kritiek pad (Gantt grafiek). Taken en verantwoordelijkheden, benodigde middelen (kennis en ervaring) en bijbehorend tijdstip worden inzichtelijk. Een wat grovere tijdsindeling biedt wat meer ruimte en vrijheid.

Bestuursovereenkomst

Als er sprake is van een driehoeksverhouding waarbij opdrachtgever en gebruiker niet dezelfde zijn dient een en ander te worden overeengekomen in de bestuursovereenkomst. Het gaat om afspraken over de bekostiging, indexatie, eventuele tijdelijke huisvesting, eventuele wijzigingen in bekostiging, verzekering, wijzigingen gebruikersaantal tussen een publiekrechtelijk rechtspersoon en bevoegd gezag. Een dergelijke overeenkomst biedt duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden en zekerheid voor de opdrachtnemer. Belangrijk is de keuze wie aanbesteedt en de opdracht verleent.

³ Afwegingskader uitvoeringsvarianten 2003

⁴ www.min.fin.nl

Geen overeenkomst is onvoldoende basis voor de samenwerking. Na het sluiten van de overeenkomst kan worden aangevangen met de aanbesteding en het opstellen van DBFM(O) contract.

Publiek publieke overeenkomst

Daarnaast is de publiek publieke overeenkomst van belang zodat meningsverschillen voorkomen worden en de opdrachtgever als één partij fungeert.

Selectie en aanbesteding adviseurs

Naast de projectorganisatie kunnen adviseurs geselecteerd worden. De keuze van zelf doen of uitbesteden hangt af van de benodigde en al aanwezige kennis en ervaring, de kosten, beschikbare tijd, relaties, kennisopbouw en complexiteit. Adviseurs kunnen geregeld zijn in een consortium, waarbij de geïntegreerdheid tot gevolg heeft dat verantwoordelijkheid kan worden afgeschoven en maar éénmalig hoeft worden uitgevraagd (volgens outputspecificatie) en de opdrachtgever zit niet in het midden en de combinatie zal concurrentie en samenwerken bewerkstelligen. Echter kan het ook per discipline waardoor per expertise de 'beste' betrokken zal zijn. Bij selecteren van adviseurs is de (vertrouwens)relatie van belang en zal dit vaak gevoelsmatig gaan. Echter bij Europees aanbesteden van diensten (met directe selectie of prequalificatie), wat moet boven een drempelbedrag (van ± €200.000) gelden de basisbeginselen gelijkheid, transparantie en concurrentie. De offerte kan beoordeeld worden op verschillende combinaties van prijs- kwaliteitscriteria.

Scope

Om te bepalen wat wel en niet bij het project betrokken is wordt een scope opgesteld. De scope (reikwijdte, van Dale) van een project is een overzicht van componenten van de opbouw van het project met bijbehorende motivaties, randvoorwaarden en prioriteiten. Behoeftes, keuzen en consequenties worden hierin beschreven. Om het project behandelbaar te houden moet enigszins zijn afgebakend. De scope, die opgezet kan worden door de gebruiker in samenwerking met de opdrachtgever, externe adviseurs en eventuele private partijen (in de vorm van een consultatie) vormt de basis en vertrekpunt voor het contract. In de scope moet minimaal de organisatie en bijbehorende visie beschreven zijn en is er voldoende draagvlak nodig. De scope bestaat naast de visie uit onderdelen waarvoor een afweging gemaakt moet worden. De basisscope, aanvullende onderdelen op project (bijv. nuts), facilitaire diensten, wensen en opties en de niet meegenomen onderdelen, waarbij aangegeven kan worden wat een harde of zachte eis is. Logischerwijs moet alles binnen wet en regelgeving te denken aan het bestemmingsplan, vervuiling, stedenbouwkundige voorwaarden en eisen m.b.t. eventuele huidige gebouwen en dient de scope ook traditioneel haalbaar te zijn.

Outputspecificatie

Kenmerkend voor een DBFM(O) ontwikkeling is het werken met outputspecificatie. Het gaat hierbij niet om het stellen van wensen en eisen in de vorm van input, maar het stellen van een te behalen resultaat met eventuele randvoorwaarden. Dit in de vorm van functies en functionaliteiten (te huisvesten activiteiten, te leveren diensten). Dit biedt maximale vrijheid voor opdrachtnemer zijn kennis in te zetten en innovatief te denken. Van belang is de volledigheid, de meetbaarheid, haalbaarheid en realiseerbaarheid en de waarde van verschillende output. Soms is het nodig input driven bezig te zijn in relatie tot regels en richtlijnen. De outputspecificatie is een vertaling het concept (vanuit de scope) meestal opgesteld door opdrachtgever cq gebruiker (bevoegd gezag) en getoetst door de gemeente i.s.m. adviseurs, toetsende instanties en medegebruikers. De output kan tijdens het proces veranderen en aangepast worden door nieuwe input vanuit een consultatie of onderhandeling.

PPC⁵

Voordat verder gegaan kan worden kan een publiek private comperator (ppc) worden uitgevoerd. Dit is een vergelijkingsmethodiek om de meerwaarde aan te tonen van DBFM(O) t.o.v. traditionele variant en dus een onderbouwing en rechtvaardiging van de keuze is. Het is een kwalitatieve en kwantitatieve analyse met grove schattingen en aannames waarin argumenten voor en tegen worden bijeengebracht tot een vergelijkend eindoordeel waarbij geldstromen zichtbaar worden gemaakt over de gehele

⁵ Handleiding PPC 2002

levensduur. Doordenken verschillen, inventariseren risico's en beheersbaarheid, kwantificeren verschillen, waarden verschillen in risico-allocatie en beheersing.

Marktconsultatie

De mogelijkheid bestaat de markt om hulp te vragen middels een marktconsultatie over een op te lossen probleem. Resultaten van een dergelijke consultatie dienen teruggekoppeld te worden naar de private partijen, waarbij zorgvuldigheid is geboden. Het mag namelijk geen verkapte competitieronde worden en ideeën dienen te worden beschermd.

Aanbestedingstrategie

Als de organisatie rond is kan nagedacht worden over de strategie van de aanbesteding uitgewerkt in een besluitvormingsdocument. Nagedacht moet worden over wat en hoe en of de aanpak realistisch is. Dit document vormt het kader voor aanbestedingsdocumenten opgesteld door alle projectbetrokkenen zodat één doel en aanpak gehanteerd wordt. Het 'hoe' handelt zich over de procedure (bijvoorbeeld traditioneel niet openbaar of onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking), hoe met het budget wordt omgegaan, de keuze wel of niet voor aankondiging, het soort (basis van selectiecriteria), tijdstip en aantal (i.v.m. marktspanning) te selecteren partijen en de rol van het ontwerp.

Om te bepalen of de uitvraag reëel is moet bekeken worden hoe groot de marktinteresse is en of budget in verhouding is. De marktspanning hangt af van het algehele aanbod in de markt op dat moment, de investeringsomvang en de transactiekosten. De budget realiteit kan aan de hand van een vergelijking met een publieke sector comparator. Gekozen kan worden voor een voor aankondiging. Het doel hiervan is het wekken van interesse waardoor de markt zich alvast kan voorbereiden en het inschrijvingstermijn kan worden verkort. Ook wordt er in zekere mate een verwachting wordt geschept hoewel het geen verdere verplichtingen met zich meebrengt. Laatste beslissingen moeten worden genomen over de omgang met de wijze van financiering, het moment due diligence (haalbaarheidsstudie door financiers of de bieding kloppend realiseerbaar is), het al dan niet scheiden van commercial en financial close, het al dan niet betrekken van stedenbouwkundigen.

Aanbesteding

Op het moment van het verzenden van bekendmaken van de aanbesteding naar Official Journal of the European Union (OJEU) start de aanbestedingsfase en tevens selectiefase. Geïnteresseerde partijen kunnen zich tot 37 dagen (of 22 met voor aankondiging) erna aanmelden.

Contract

Uiteindelijk resultaat van de aanbesteding is het sluiten van het DBFM(O) contract. Dit is de kern van de hele 'samenwerking' waarin integrale rechtsverhoudingen van opdrachtgever en nemen vermeld staan. Beginsel is het Burgerlijk Wetboek waarin open normen nader zijn ingevuld met rechten, plichten en regelingen, waarbij telkens de balans tussen flexibiliteit en zekerheid moet worden gewaarborgd. De opdrachtnemer is special purpose company die de projectactiviteiten doorcontracteert (back-to-back) aan onderaannemers in het consortium. De indeling van het contract is globaal; ontwerp bouwproces, beheer en onderhoud, betalingsmechanisme, geval van overmacht, uitstel van vergoeding, overdracht van zeggenschap en geschillenregeling.

Selectie

Voordat het contract kan worden getekend moet eerst de private partner geselecteerd worden. Na de bekendmaking kunnen gegadigde private partijen die verwachten in staat te zijn om de vraag te leveren, hun interesse kenbaar maken en een selectieleidraad aanvragen.

In deze leidraad staat het project uitgelegd (de achtergrond en uitleg van DBFM(O), de scope, de visie, informatie over de opdrachtgever, beschrijving van het contract, het aanbestedingsproces en de selectiecriteria) die in de voorbereiding van de aanbesteding is opgesteld. Deze criteria, ook wel

knock-out criteria zijn uitsluitinggronden volgens de richtlijn Werken, door de opdrachtgever bepaalde minimumeisen en schaalbare selectie-eisen om de 'beste' te selecteren. Bij het bepalen van de criteria moet bedacht worden wat voor soort (momenteel is er behoefte aan een combinatie van verschillende disciplines, later zal de nadruk meer liggen op contractmanagement) en aantal (ten behoeve van balans transactiekosten en het behouden van marktspanning ong. 3-5) partijen gewenst is.

Tijdens deze fase kunnen partijen eventueel vragen stellen waarop in een algemene nota van inlichtingen aan alle geïnteresseerde partijen. Tijdens deze fase is het zaak dat de projectorganisatie een protocol opstelt voor de interne procedure voor de selectie interne procedure (rollen, taken en verantwoordelijkheden van het selectieteam, bestaande uit betrokkenen per discipline en een procesbegeleider, omgang met aanmeldingen, bijeenkomsten, omgang met vragen, verslaglegging, communicatie van uitslag) en een keuze maakt en de uiteindelijke partijen uitnodigt voor verdere samenwerking.

Consultatie

Voordat wordt overgegaan op een eerste bieding is er tijd voor een globale informatie- en gedachte-uitwisseling in de vorm van een consultatie. Hier is ruimte voor het verkrijgen van duidelijkheid, inzicht over eventuele knelpunten en constateren of men een juiste interpretatie heeft, waardoor het contract, werkwijze en/of de outputspecificatie kunnen worden aangepast en geoptimaliseerd. Het is niet de bedoeling dat partijen worden beoordeeld of dat verder wordt geselecteerd. Wederom wordt voor deze fase een leidraad en protocol opgesteld, waarin eventueel de te behandelen onderwerpen of vragenlijsten kunnen worden verwerkt. Het is van belang een gelijke behandeling (bijv geen waardeoordelen geven) en transparantie (bijv algemene info met strekking besprokene verschaffen) te waarborgen (3R) zodat voor alle partijen evenveel kans maken, daarentegen moet voorkomen dat de consultatie vrijblijvend en te algemeen (en dus nutteloos) wordt.

Bieding

Na deze eerste vragenronde en kennismaking wordt aan de hand van een biedingleidraad geboden aansluitend op de wensen van de opdrachtgever. Er kan een basisbieding, die voldoet aan de leidraad en eisen gedaan worden en eventueel ook nog een alternatieve of optie bieding. Van te voren moeten de eisen, doel, procedure, planning, gunningcriteria, beoordelings- en rangschikkingcriteria en instructies ten behoeve van de vergelijkbaarheid bekend zijn gemaakt(in de leidraad). Er wordt gewerkt aan de hand van het biedingprotocol waarbij beoordeeld wordt op volledigheid, conformiteit en projectafhankelijke criteria door een opgesteld beoordelingsteam eventueel bijgestaan door een aanbevelingsteam.

PSC⁶

De private biedingen kunnen vergeleken worden in de vorm van een benchmark aan de hand van de publieke sector comparator (PSC). De PSC geeft in tegenstelling tot de PPC alle kosten (van transactie, realisatie en exploitatie), opbrengsten en risico's gedurende de looptijd van het project in detail weer en is een levend document. Dit is een laatste check tijdens de aanbesteding of de DBFM(O) variant meerwaarde levert en ligt dus politiek gevoelig omdat het om publiek geld gaat.

Onderhandeling

Na het bieden waarbij het aantal partijen gecompriemd is er zo nodig plaats voor onderhandelingen over concrete (individuele) afspraken en details om naar een eindbod toe te kunnen werken. Ingegaan kan worden op (eventueel van te voren vastgestelde onderhandelingsruimte of punten en zo mogelijk gefaseerd) eigen en dus misschien wel vertrouwelijke inhoud, waar nu een prijskaartje aan verbonden is. Gesproken kan worden over de financierbaarheid, outputspecificatie of over specifieke doelstellingen. Aangezien dit een definitieve en dus belangrijke (en intensieve) fase is, is er een onderhandelingsteam van besluitvormers of gemandateerden nodig en een specialistisch team voor

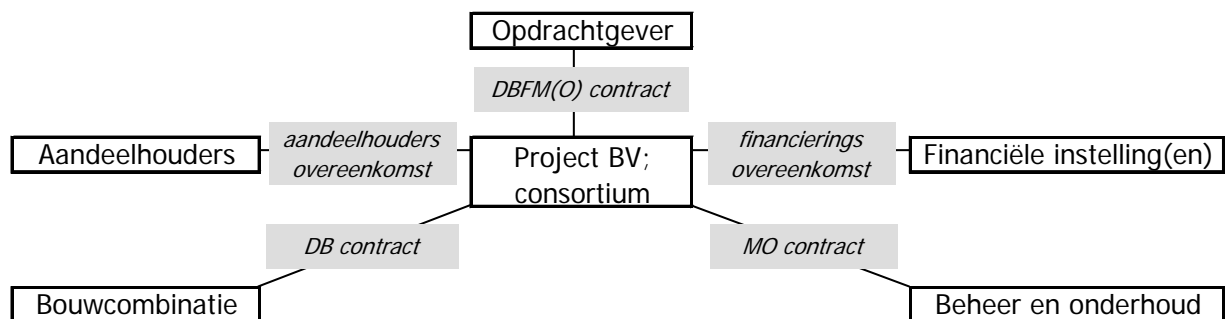
⁶ Handleiding PSC 2002

specifieke kennis voor de onderhandelingen, beslissingen en de verwerking ervan volgens een opgesteld protocol.

Voor 'complexe' projecten wordt dit in verband van de gelijke en vertrouwelijke behandeling ingericht in de vorm van een concurrentie gerichte dialoog. Een overheidsaanbesteding is complex wanneer vooraf niet alle technische, financiële of juridische eisen waaraan het project moet voldoen, kunnen worden voorgeschreven (volgens ARW 2005, in afwachting van RA 2007). Deze dialoog is bedoeld voor het vinden van technische oplossingen, juridische- en/of financiële voorwaarden.

Eindbod en contraclose

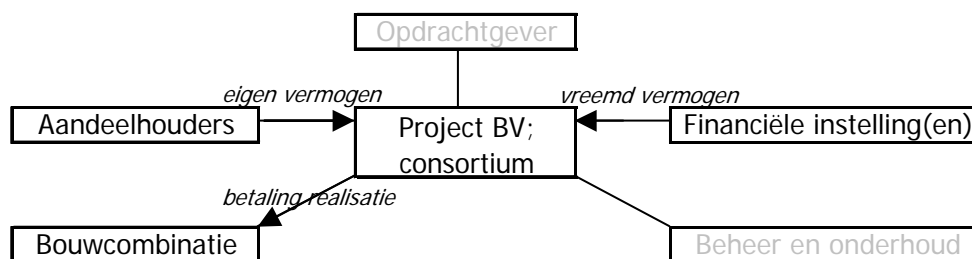
Na het uitonderhandelen van de laatste details kan er een eindbod gedaan worden volgens een eindbodleidraad waarin het definitieve budget is verwerkt. Gekozen wordt voor het economisch meest voordelige onvoorwaardelijke eindbod, ook wel voorkeursbieder genoemd. Het contract sluiten kan opgedeeld worden in een commercial (ook wel contractdatum) en financial (sluiten van financieringsovereenkomsten) close zodat hoewel de financiering rond is het contract nog (minimaal) kan wijziging. Na het ondertekenen kan worden aangevangen met de projectactiviteiten.



Figuur; Overeenkomsten en contracten⁷

Ontwerp en bouw

Met de bouw kan worden begonnen als het ontwerp (grotendeels) af is, de financiën rond zijn en de vergunningen verkregen. De bouwfase wordt afgerond tijdens de voltooiing en bezegeld met een certificaat, echter kan al eerdere beschikbaarheid worden bewerkstelligd. Ontwerp en bouw gerelateerde zaken zijn beschreven in paragraaf Contract.

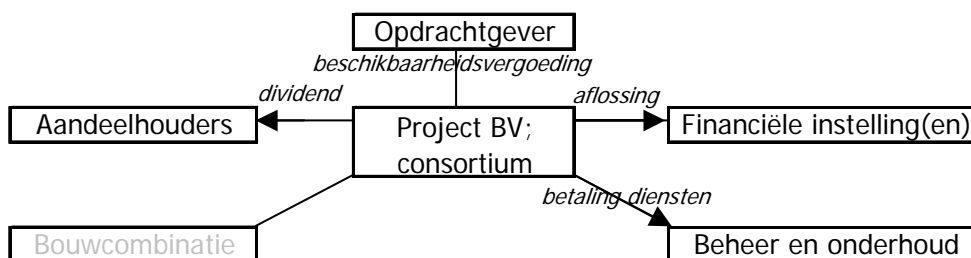


Figuur; geldstromen ontwerp en bouw

Beheer en Onderhoud

Zodra het voltooiingscertificaat (of al eerder beschikbaarheids-certificaat) is afgegeven wordt aangevangen met de (gedeeltelijke) betaling, het gebruik, verhuur, beheer en onderhoud. Deze onderwerpen worden behandeld in paragraaf Contract.

⁷ Strukton.nl



Figuur; geldstromen beheer en onderhoud

Beëindiging

Ook zaken als beëindiging (al dan niet door het verstrijken van de doorlooptijd of tussentijds) en teruggave komen in paragraaf Contract aan bod.

Resumé

Al bij de pre-aanbesteding blijkt dat er anders te werk wordt gegaan. Als er sprake is van een gebruikers en opdrachtgeverrelatie wordt er een bestuursovereenkomst opgesteld. Daarnaast worden in een vroeg stadium adviseurs aangetrokken. Maar het meest afwijkend is het opstellen outputspecificatie in plaats van een programma van eisen. Het opstellen van een PPC vereist ook de nodige expertise, maar is zeer van belang voor de uiteindelijke keuze voor DBFM(O).

Tijdens het sluiten van het contract wordt in feite veel uit handen gegeven, omdat hierna de private partij de taken overneemt. De vraag is in hoeverre de private partij ondanks zorgvuldige selectie en onderhandeling hiertoe is staat is en in hoeverre nog gestuurd en invloed uitgeoefend kan worden.

Logisch is dat door de betrokkenheid van meerdere partijen en de lange doorlooptijd een complex proces kan zijn. Ook omdat men door het nieuwe karakter nog niet veel kan zeggen over de gehele verloop van het proces.

Contract

Het doorlopen van het beschreven proces heeft ten doel het overeenkomen van en het toewerken naar afspraken met als resultaat het sluiten van het contract. Een contract is een verdrag, verbintenis of overeenkomst, ook wel een schriftelijk vastgelegde overeenkomst (Van Dale). Hierin staan alle afspraken beschreven tussen de contractanten met betrekking tot de bouw en het beheer van een object. Inhoud en opbouw van een DBFM(O) kan per situatie verschillen maar zal globaal en grotendeels wel overeenkomen. Per afgesproken bepaling zal de inhoud behandeld worden in de volgorde van het contract. Onderdelen herleid van het opgestelde standaardcontract voor DBFM(O) zijn⁸;

Onderdeel	Subonderdeel
Inleidend	Algemeen Algemeen tav opdrachtnemer Verplichting toegang te verlenen/eigendom
Ontwerp en Bouw	-
Beheer en onderhoud	-
Teruggave	-
Gebruik	-
Algemene bepalingen	-
Financiering en betaling	-
Geval van uitstel en geval van vergoeding	-

⁸ Standaard DBFM(O) contract, KC PPS

Bijlagenrapport

Wijzigingen	-
Beëindiging, niet nakoming, schade	-
Overmacht	-
Algemene bepalingen	Personeel en vrijwaring Verzekering Vertegenwoordiging en overleg opdrachtgever en opdrachtnemer Intellectuele eigendomsrechten Documenten Geschillen Slotbepalingen

Inleidend

Beschreven is wie de betrokken partijen van het contract zijn, of wel het publiekrechtelijk rechtspersoon de opdrachtgever en de opdrachtnemer, worden definities en uitleg gegeven en het doel omschreven. Kernverplichtingen van de opdrachtnemer zijn het ontwerpen, bouwen, inrichten, financieren, onderhouden en beheren ten behoeven van de opdrachtgever dat voldoet aan de eisen normen en draagt zorg voor feitelijke en dagelijkse verantwoording. Gehandeld moet worden met zorgvuldigheid (belang gebruiker, niet in strijd met wet en regels), veiligheid (veiligheids- en gezondheidsplan, Arbo-wet). Voor de opdrachtgever geldt dat hij toegang verleent tot het object, hij de vergoeding betaalt en een medewerkingplicht heeft. Qua informatie is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het verzamelen en beoordelen ervan.

De duur van het contract is afhankelijk van de life cycle van het gebouw en project specifiek. Om value for money te verkrijgen wordt gewerkt met whole life costing. Dit is afhankelijk van de economische levensduur, gebruik na looptijd, financieringsmogelijkheden, mogelijke contractsverleningen. De aanvang gebeurt na contracttekening en als de opdrachtnemer voldoet aan zijn verplichtingen op dat moment en het aanvangscertificaat is verstrekt.

De opdrachtnemer is ook verplicht de benodigde vergunningen (officiële machtiging om iets te doen of te laten, Van Dale) tijdig en correct te in te dienen en te verkrijgen, te vernieuwen en in stand te houden en op te hoogte te zijn van de besluitvorming hiervan, dit is een moeilijk beheersbaar proces met onzekerheid en eventuele grote consequenties. Vergunningen zijn te onderscheiden in de bouw en exploitatievergunningen en onherroepelijke of rechtskrachthebbende vergunningen. De opdrachtgever moet zoveel mogelijk bevorderen en zal soms politieke en wettelijke risico's dragen. Naast de vergunningen moet de opdrachtnemer de benodigde nutvoorzieningen vanuit de outputspecificatie voor eigen rekening en risico nemen.

Daarnaast dienen diverse garanties (zekerheid die men heeft dat iets inderdaad waar is of zo zal gebeuren; Van Dale) te worden verstrekt door de opdrachtgever zoals een bankgarantie bij de financial close, een voltooiinggarantie voor de bankgarantie, een aandeelhoudersgarantie, een teruggavengarantie en eventuele aanvangsgarantie. Deze garanties zijn contractuele bescherming of zekerheidsrechten en voor de opdrachtnemer een prikkel naar wens te presteren en voor de opdrachtgever een zekerheid.

De opdrachtgever kan daar en tegen ook diverse garanties afgeven als de beschik van benodigde terreinen (deze blijven eigendom van overheid) bij aanvang en looptijd, de juistheid en volledigheid van projectinformatie (publiekrechtelijke regelingen, privaatrechtelijke contracten, technische specificaties, beleidsinformatie, feitelijke gegevens), en een garantie ter bevoegdheid tot sluiten DBFM(O)contract. De grond is (verkregen) eigendom van gemeente en zal bouwrijp worden opgeleverd. Dit is echter geen garantie voor geschiktheid. De opdrachtnemer levert en draagt het eigendom voor de roerende zaken en krijgt toegang en recht tot overpad en gebruiksrecht, maar draagt hier ook zelf risico voor.

Ontwerp en bouw

De gecontracteerde zal zich toeleggen op een voorlopig ontwerp volgens de outputspecificatie dat tot de voltooiingsdatum nog door voorstellen aangepast kan worden. Deze opdrachtnemer is verantwoordelijk en aansprakelijk voor het ontwerp en de bouw en stelt een bouwplanning op met kritiek pad dat opgenomen is in het contract. Hierin is o.a. een verwachte beschikbaarheidsdata, wanneer voldaan wordt aan de beschikbaarheidseisen waarna een standaard opleveringsprocedure start en bij afgeven van certificaat de betaling (of niet of boete) en een verwachte voltooiingsdata. Deze mogelijke scheiding zorgt voor een verminderde tijdsdruk en kan de financieringslast verlagen.

Beheer en onderhoud

Na de bouw het object in gebruik genomen zal worden, de opdrachtnemer zal dan in zijn algemeenheid onderhouden, beheren en leveren van diensten volgens de outputspecificatie en het contract zodat het na beëindiging aan de teruggave-eis voldoet. Verdere activiteiten zijn het opstellen van een onderhoudsplan en het voorkomen van vandalisme. Bij geval van vandalisme moet worden afgesproken wie het risico draagt (opdraaien kosten of reparatie) welk geval (inwendig, uitwendig, graffiti, ruitbreuk) en door wie (gebruiker, private partij of derden). Wil de opdrachtnemer aanpassingen doorvoeren (bijvoorbeeld in het diensten of onderhoudsplan) kan dit middels voorstellen (zie Wijzigingen).

Tijdens deze fase heeft de opdrachtgever naast het ingrijpende beëindigingsrecht ook step-in rechten (interventierecht; recht van tussenkomst; Van Dale). Afgesproken moet worden in welk gevallen dit geldt, voor welke termijnen, duur, vanaf wanneer met aanvullende regelingen, resterende verplichtingen en rechten van de opdrachtnemer. Bij tekortkoming of als wenselijk wordt geacht (zoals gevaar voor gezondheid en/of veiligheid ofwel politieke of bestuurlijke aard) kan opdrachtgever zonder verdere aankondiging voor rekening en risico maatregelen (laten) treffen. Bij toedoen van opdrachtnemer geldt dat een periode voor herstel moet worden gegund en bij externe factoren worden verplichtingen geheel of gedeeltelijk opgeschort. Banken hebben dit ook in de vorm van direct agreements (met opdrachtgever of onderaannemers) omdat zij baat hebben bij een 'goed' lopend project, waarbij de private partij vergoedingen ontvangt en kan aflossen.

Er kan een budget worden vastgesteld waarvan werkzaamheden buiten diensten kan worden verlangd door opdrachtgever ten behoeve van de flexibiliteit, waarvan het restant wordt uitgekeerd aan de opdrachtgever.

Teruggave

Bij beëindiging van contract wordt aan de hand van een inspectie bepaald of het object voldoet aan de teruggave eisen waarbij de opdrachtgever controle en toezicht kan houden. Als documenten, vrijwaringen, garanties en vergunningen zijn gecedeerd wordt een certificaat verstrekt. De opdrachtnemer verlaat het object waarbij de toegang en rechten beëindigen en doen wat nodig en dienstig is en is verantwoordelijk en aansprakelijk voor eigen fouten (gedurende een bepaalde periode). Wordt niet voldaan kan aangegeven worden in welke opzichten moet worden aangepast en de geschatte kosten, de opdrachtgever kan dit eventueel zelf uitvoeren en een bankgarantie aanspreken of korten. Tussentijdse opnames zijn mogelijk ter voorkoming van verwaarlozing en ter verlichting van de uiteindelijke opname en gebreken herstelling.

Gebruik

Het primaire proces heeft ten alle tijden voorrang voor het gebruik van het object. Gebruikstijden voor de private partij (voor verhuur e.d.) worden van te voren afgesproken in een kalender. Aanpassingen of wijzigingen kunnen of door voorstellen of zelfstandig (met een gelijk aantal uren tenzij het invloed heeft op diensten of gebruik door derden). Aanvullingen kunnen worden onderverdeeld naar aanvullende sessies, extra sessies en bijzondere sessies.

Afspraken over niet-gebruikte ruimtes moeten ook worden gemaakt. Bij leegstand kan dit verhuurt of gebruikt (door derden) worden, waarvoor bijvoorbeeld een verdeling over opbrengsten kan worden afgesproken.

Algemene bepalingen met betrekking tot object

In het financiële model opgesteld door opdrachtnemer om de economische haalbaarheid te berekenen, ook wel financiële overzicht wordt de financiering en betaling weergegeven in een rekenmodel van formules met aannames en veronderstellingen van investeringen, kosten, opbrengsten en verwachte ontwikkelingen waardoor inzicht in risico- en kritische factoren ontstaat, kostenstructuur bepaald kan worden en kan fungeren als signaalfunctie. Opdrachtgever kan er kritisch tegenoverstaan omdat het gekleurd kan zijn, expertise behoeft en (extra) geld kan kosten, maar is dan ook niet bindend en voor eigen risico van opdrachtnemer.

De opgestelde regeling voor financiering kan worden vervangen door een nieuwe middelen herfinanciering. Reden hiervoor kan zijn een wijziging in het contract, step in rights of een aantrekkelijkere financiering. Verschuldigd bedrag kan ineens, in termijnen of door een aanpassing van de vergoeding verrekend. Ook bij neveninkomsten wordt afgesproken of opbrengsten worden verdisconteerd of volgens benefitsharing, meegedeeld wordt boven een bepaald plafonbedrag of helemaal niet.

Betaling is gebaseerd op beschikbaarheid waarbij de hoogte vastgesteld wordt op de mate ervan of de mate van het feitelijke model). Gewerkt kan worden met een vaste beschikbaarheidvergoeding en daarnaast een netto beschikbaarheidvergoeding zonodig vermeerderd of verminderd. De opdrachtnemer is in tegenstelling tot opdrachtgever niet bevoegd tot verrekenen. Dit verrekenen kan bestaan uit boete of kortingen maar ook eventuele bonussen. Hier moet een balans in gevonden worden om te prikkelen en niet te demotiveren en er kan gespeeld worden met een gewenningsperiode, of boetepunten. Kortingen zijn te denken in de vorm van een prestatiekorting, beschikbaarheidkorting, herhalingskorting, meldingskorting, grenskorting, voorzieningskorting.

Op moment van voltooiing is het mogelijk een eenmalige betaling naast de beschikbaarheidvergoeding te doen zodat de financieringskosten voor de opdrachtnemer beperkt zijn, er een grotere prikkel tot tijdig opleveren is en de beschikbaarheidvergoeding lager kan.

Geval van uitstel en geval van vergoeding

Er is sprake van uitstel (vertraging) bij geval van vergoeding, het niet tijdig verkrijgen van benodigde bouwvergunningen, als andere welstandeisen worden gesteld. Er is pas sprake van vergoeding van schade zoals afgesproken is bijvoorbeeld als er een tekortkoming van opdrachtgever is of er een bijzonder wetswijziging etc is.

Wijzigingen

Feitelijke wijzigingen kunnen op voorstel van de opdrachtgever kunnen worden gemaakt in de vorm van wijzigingen van outputspecificatie. Deze kunnen worden geweigerd als ze technisch niet realiseerbaar is, strijdig is met de wet of als daardoor een verhoogd risico op betalingskortingen. Deze wijziging wordt gecompenseerd zodat de opdrachtnemer en niet slechter maar ook niet beter op wordt oftewel een balans op de extra kosten, verminderde kosten en extra inkomsten. Wederom kan dit ineens, in termijnen of middelen een aanpassing van vergoeding worden vergoed. De opdrachtgever kan eventueel benchmarken door een marktvraag of voorstellen (kosteloos) laten vertalen en uitwerken op haalbaarheid. Hier kan eventueel weer een maximum (cap) aan worden gesteld. Of binnen het vastgestelde budget. Voorstellen kunnen ook van opdrachtnemerskant komen, de opdrachtnemer heeft geen plicht toe te stemmen, zowel bij wijzigingen van ondergeschikte aard als van meer omvattende aard. Dit zullen voornamelijk voorstellen zijn met financiële voordelen.

Wijzigingen kunnen ontstaan door (bijzondere) wetswijzigingen en zijn afdwingbaar. Als het contract hiervoor niet hoeft worden aangepast is de vraag of de opdrachtnemer recht heeft op vergoeding. Zo wel dan is de opdrachtnemer verplicht een voorstel te doen. Is het een algemene wet is het voor risico

van de opdrachtnemer, is het een specifieke wet (met betrekking tot DBFM(O) uit te voeren handelingen) kan er sprake van compensatie zijn als de wetwijziging al niet behoefde te zijn voorzien.

Beëindiging, niet nakoming, schade

Beëindiging kan voorkomen na het verstrijken van het contract of tussentijds, hoewel het laatste tegen het langdurige karakter van DBFM(O) in is. Reden kan zijn een tekortkoming of het niet nakomen van de opdrachtnemer of opdrachtgever, overmacht of de wil van de opdrachtgever. Bij een ingebrekestelling moet een herstelmogelijkheid met termijn worden gegeven. Reden voor onmiddellijke beëindiging kan zijn als gebreke van dien aard is, herstel niet meer mogelijk, of voortzetting bezwaarlijk door een openstaand bedrag. Er moet dan opnieuw worden aanbesteed, waarbij de opdrachtnemer opbrengsten ontvangt van de verkoop, de kosten draagt voor de heraanbesteding en herstel. Is er sprake van toerekenbare tekortkoming van de opdrachtgever zoals niet nakomen betaling, frustreren van uitvoering of ongeoorloofde overdracht van verplichtingen en blijft deze in gebreke na een termijn, wordt de opdrachtnemer volledig gecompenseerd. Is er bij een geval van overmacht na bijvoorbeeld een half jaar nog geen overeenstemming over (aangepaste) voortzetting bereikt, moeten de gevolgen worden verdeeld. Er kan gewerkt worden met een minimale vaste beëindigingvergoeding als voorgaande gebeurt. Er kan ook beëindigd worden op grond van convenience. Hierdoor ontstaat meer flexibiliteit en kan de opdrachtgever (overheid) inspelen op politieke omstandigheid en gewijzigde inzichten. Een integrale of volledige schadevergoeding wordt verstrekt. Schade is met uitzondering of inachtneming van geval van vergoeding, uitstel overmacht of vandalisme voor risico van de opdrachtnemer.

Overmacht

Er kan sprake zijn van overmacht als het buiten ieder invloed van partijen ligt. Er is dan minimale bescherming voor de opdrachtnemer al kunnen er geen boetes, kortingen of beëindiging worden opgelegd. Om overmacht te voorkomen en zekerheden in te bouwen (i.t.t. tot de 'open norm') zijn zoveel mogelijke risico's al gerangschikt en beschreven met contractuele gevolgen. Welk risico waar thuis hoort hangt af van de mate waarin een partij het risico kan beïnvloeden, de gevolgen kan beheersen, de gevolgen kan verzekeren of beïnvloeden en de omvang. en kan veel discussie leveren. Trend is om verminderde verdien capaciteit te compenseren door de einddatum te verplaatsen.

Algemene bepalingen

De opdrachtnemer is ten alle tijden verantwoordelijk voor het personeel. Als er sprake is van overdracht van personeel zullen de rechten en plichten overgaan op de verkrijger. Dit geldt niet voor ambtenaren, wel kunnen garanties worden afgegeven door de opdrachtgever tan aanzien van het functioneren.

Opdrachtgever zal gevrijwaard zijn voor alle aanspraken behalve toerekenbare tekortkoming, opzet, grove schuld. (Vrijwaring; garantie dat iemand het genot zal hebben van een zaak of recht, vrijwaren; waarborgen, behoeden => beschermen; Van Dale)

Voor de financierbaarheid van een project kunnen verzekeringen worden afgesloten voor bepaalde risico's. Bepaald moet worden in welke mate dit gebeurt, de aard en de omvang. Risico's zijn onder te verdelen in; ontwerp, bouw, onderhoud, operationele, financiële, interactie, planning, politiek-bestuurlijke, democratische en maatschappelijke risico's. Verzekerd kan worden voor materiele schade, schade aan derden, niet materiele schade, inkomensschade, bedrijfsschade of een opstalverzekering voor van 'buiten' komende oorzaken. Binnen DBFM(O) zullen meer risico's worden verzekerd dan bij een publieke variant, wat zekerheid biedt maar ook berpijst wordt. Opdrachtgever zal toezicht houden of de opdrachtnemer voldoet aan zijn verzekeringsplicht en kan zich beschermen bij verzuimen door vergoedingen in te houden.

Tijdens bouw en beheer zal overleg (blijven) plaatsvinden ter gedachtewisseling over de uitvoering van het contract of diverse belangen (met niet financiële consequenties) waarvan frequentie en vertegenwoordiging zijn afgesproken.

Ideeën en concepten die ontwikkeld zijn tijdens uitvoering beschermd dmv intellectuele- of eigendomsrechten of gelicenceerde rechten dienen gewaarborgd zijn dat wordt beschikt over de benodigde rechten, kunnen worden overgedragen aan opdrachtgever (en derden?) en daarnaast afgesproken te zijn in geval van crisissituaties.

Bij geschillen probeert men eerst middels een minnelijke regeling waarvoor een procedureel stappenplan over tijd, beslisniveau of zelfs mediation is vastgelegd, op te lossen. Deskundigheid, snelheid en kosten zijn speerpunten, waarbij de relatie zo min mogelijk moet worden belast. Volgende stap kan de burgerlijke/civiele rechter zijn waarbij het standaard recht wordt gehanteerd. Kenmerkend is dat het een openbare en ‘goedkope’ maar lange procedure is met een zware werkdruk en verwikkelingen en veel tussenstappen. Daarnaast kan gekozen worden voor alternatieve geschillenbeslechting waarbij geen derden zijn betrokken en het college individueel wordt bepaald in de vorm van een raad van deskundigen (dispute review board) of in de vorm van arbitrage. Andere oplossingen zijn het voor specifieke contractonderdelen het apart afspreken van beslechttingsvorm.

Een geheimhouding kan worden afgesproken voor vertrouwelijke informatie, dit kan voor de opdrachtnemer bedrijfsgevoelige informatie met betrekking tot concurrentie en voor de opdrachtgever bestuurlijke of financiële informatie of ten behoeve van het publieke belang en middelen zijn. Geldend is het uitgangspunt ‘vertrouwelijkheid tenzij..’ waaruit een zekere terughoudendheid blijkt. Naast de politieke verantwoordingsplicht, de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Wet parlementaire enquête (Wpe) geldt deze terughoudendheid en dat niet zonder toestemming mag worden verstrekt.

Is er sprake van conversie wordt de daarop betrekking hebbend bepaling nietig, vernietigbaar, onwettig en niet bindend en kan worden verwijderd en/of vervangen.

Mogelijkerwijs verzoekt een opdrachtgever bijvoorbeeld door overheidsreorganisaties of privatisatie tot overdracht of wijziging van zeggenschap en/of rechten. De opdrachtnemer kan hiermee wel of niet instemmen met betrekking tot de kredietwaardigheid, garanties, belangrijk personeel en publiekrechtelijke aspecten. Ook kan de opdrachtnemer dit verzoeken al is dit meestal indirect en niet eigenlijk. Verschillende belangen spelen hierbij, aandeelhouders willen kunnen uitstappen bijvoorbeeld ten tijden van een stabiele inkomstenstroom of als er geen inhoudelijke taak meer is. Daarnaast wil de opdrachtgever betrokkenheid en invloed op de identiteit behouden en een meerderheidsbelang. De opdrachtnemer meent dit zelf te kunnen regelen omdat ze zelf ook belang bij continuïteit en betrokkenheid hebben.

Bij onvoorziene omstandigheden moet men pogen deze (ingrijpende) wijzigingen te ondervangen in het contract of beraden over hoe zoveel mogelijk ongewijzigd en aanvaardbaar kan worden voortgezet.

Traditioneel

Design in vergelijking met traditioneel ontwerp

Het ontwerp wordt bij beide vormen door een architect uitgevoerd. Echter de relatie is verschillend. Normaliter zet de opdrachtgevende partij het ontwerp, gemaakt door een door henzelf aangetrokken architect in de markt. Dit ontwerp is op basis van een programma van eisen en wordt uitgewerkt gedurende het proces. Binnen een DBFM(O) trekt het consortium een architect aan. Deze ontwerpt vanuit voornamelijk op papier omschreven output. Deze vorm van aansturing moet nauwkeurig geschieden.

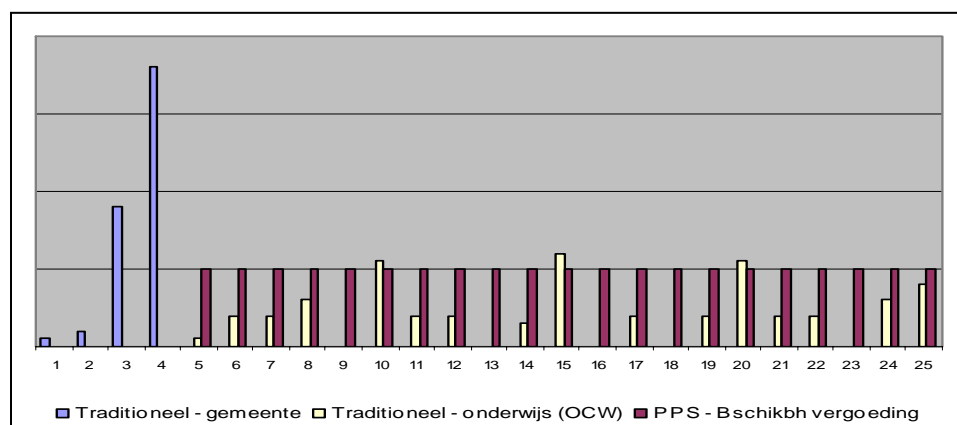
Het ontwerp wordt gemaakt op basis van outputspecificatie wat ruimte laat voor inbreng van de private partij. Daarnaast werkt men met de life-cycle gedachte in plaats van een ontwerp voor nu neer te zetten. In het ontwerp wordt met beheer rekening gehouden.

Build in vergelijking met traditionele realisatie

Het bouwen op zich verschilt niet met de traditionele wijze. Echter de organisatie wel. Bestek en tekeningen komen bij een DBFM(O) van het consortium zelf, in plaats van zoals gewoonlijk van de opdrachtgever. In het ontwerp kan dus rekening gehouden worden met zowel levenscycluskosten als bouw tijden en bouwkosten. Daarnaast zullen kosten en de bouw fase verschillen. De voorbereiding en aanbesteding zullen in verhouding meer kosten terwijl bouwkosten omlaag kunnen.

Finance in vergelijking met traditionele financiering

Duidelijk verschil is de financieringsvorm. Bij PPS investeert de private in de gehele bouw terwijl de publieke terugbetaald (de F van financiering binnen DBFM(O)). In onderstaand schema is dit in beeld weergegeven. Hierin valt de grilligheid van betalingen op ten opzichte van de gespreide reguliere betalingen. Ook de kosten en opbrengsten verschillen tussen beide varianten. Een DBFM(O) is in de voorbereidende fasen zoals de voorbereiding en aanbesteding duurder. Traditioneel liggen de kosten van de daarop volgende bouw- en beheerfasen hoger dan een DBFM(O)⁹.



Figuur; Vergelijking geld

Hoewel een private financiering duurder is, mede door een hogere rente of het overdragen van risico's en duurdere hoogwaardigere materialen komt daarentegen het totaal van alle kosten en inkomsten lager uit, zoals uitgelegd in hoofdstuk DBFM(O). Ten eerste moet het benodigde vermogen van het consortium beschikbaar worden gesteld. De financiering kan geschieden door consortiumleden (eigen vermogen) of door een lening van derden. Hierdoor zijn inschrijvers geprikkeld goed te presteren. Ze zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van de vergoeding. Daarnaast zullen verstrekkers toezien dat private partij (tijdig) levert.

Door alternatieve aanwending zijn meer inkomsten te verwachten binnen DBFM(O). Dit omdat er meer ruimte voor is door inspanningen van de private partij. Bijvoorbeeld door verhuur van ruimte. Middels benefit-sharing worden beiden partijen geprikkeld en profiteren beide partijen. Laatste verschil op het gebied van geld is dat een DBFM(O) pas mogelijk is bij een totale investering van €12 miljoen. Is dit lager ligt de keuze bij een traditionelere vorm.

Maintain & Operate in vergelijking met traditionele gebruik

Het beheer en onderhoud worden onderdeel van het gehele proces. Eigenschap is dat de uitvoering gedurende een lange periode is. DBFM(O) concentreert zich op een levenscyclusbenadering terwijl traditionele aanbestedingsprocessen dat niet doen. Het verschilt vooral dat de school een monitorende

⁹ Evaluatie Montaign, zie ook hoofdstuk Case

rol gaat vertolken in plaats van een actieve rol. Zoals gezegd ze hoeft niet meer contracten op te stellen, financiën aan te vragen of de schilder te bellen. Hooguit een telefoontje bij een verstopte toilet.

Taakverdeling

De taakverdeling in vergelijking tot traditioneel verschillen nogal. Er ontstaat een balans tussen de verdeling waarbij elke partij zijn primaire proces uitvoert. Opvallend is dat het takenpakket voor de school flink afneemt, wat dus een kwaliteitsimpuls voor het onderwijs tot gevolg kan hebben.

Schoolbestuur	Gemeente	Private partijen (contractanten)
Verzorgen onderwijs	Inpassing in bestemmingplan	Uitvoering taak
Ontwikkelingconcept, inventariseren huisvestingsbehoeften	Ontwikkeling concept	
Opstellen specificaties verschillende contracten	Investeringsbudget	
Contractonderhandelingen tijdens ontwerp	Welstandscommissie	
Contractonderhandelingen tijdens bouw		
Contractonderhandelingen tijdens gebruik en beheer		
Verzorgen dienstverlening		
Beheer contracten		
Monitoren contracten		
Afstemmen contracten		
Beheren van huisvesting		
Organiseren alternatieve aanwending		

Figuur; Taken actoren traditioneel

Het schoolbestuur moet binnen traditioneel zich actief opstellen. De private partij daarentegen reageert pas op verzoek van het bestuur en is dus reactief.

Schoolbestuur	Gemeente	Private partijen (contractanten)
Verzorgen onderwijs	Inpassing in bestemmingplan	Verzorgen ontwerp, bouw, onderhoud, financiering
Ontwikkeling concept, inventariseren huisvestingsbehoeften	Ontwikkeling concept	
Opstellen specificaties contract	Investeringsbudget	
Contractonderhandelingen tijdens ontwerp	Welstandscommissie	
	----->	Contractonderhandelingen tijdens bouw
	----->	Contractonderhandelingen tijdens gebruik en beheer
	----->	Verzorgen dienstverlening
	----->	Beheer (en afstemmen) contracten
Monitoren contract		
	----->	Afstemmen contracten
	----->	Beheren van huisvesting
	----->	Organiseren alternatieve aanwending

Figuur; Vershoven en veranderende taken actoren DBFM(O)

De meeste huisvestingstaken verschuiven naar de private partij. Daarnaast veranderen enkele taken in een lichtere handeling. Op zich lijkt het dat de verdeling zo evenwichtiger is. Een ieder doet waar hij

goed in is. De private partij kan de verkregen taken naar alle waarschijnlijkheid wel aan. De vraag is in hoeverre zij de specifieke problemen van het onderwijs aankunnen en deze kunnen tackelen.

Tijd

Qua tijd gaat er momenteel veel verloren bij de eerste fasen van DBFM(O) (zie onderstaand schema). Ook is het moeilijk een juiste inschatting te maken. Uiteindelijk zou het toch op tijdsinstaan moeten uitkomen door een verkorte ontwerpfase en bouw doordat de private partij eerder betrokken is. Standaardisatie zou het proces ook moeten verkorten. Daarnaast verloopt de fasering anders. Grootste tijdsinstaan zit hem uiteindelijk in de beheerfase, waarbij partijen hun primaire proces uitvoeren (zie ook taakverdeling) en de school tijd overhoudt voor onderwijstaken.

		Tijdsduur per fase van bouwproces (mnd)					
Traditioneel	initiatief	definitie	ontwerp	goedkeuring	prijsvorming	uitvoering	TOTAAL
	0	6	10	4	5	15	40
DBFM(O)	voorbereiding	goedkeuring	aanbesteding	gunning	ontwerp	uitvoering	TOTAAL
	7-9	1-2	9-12	1-2	2	12-15	32-42

*Figuur; Vergelijking tijd ontwerp/bouw
Bron; PPC RLW*

Risico's

Allocatie van risico's zorgen voor prikkels bij de private partij en meer (budget)zekerheid bij de onderwijsinstellingen. Hoe deze verdeling geregeld zou moeten worden (in het contract) moet bekeken worden bij voorbeelden. Betrokkenheid van beide partijen moet namelijk wel blijven bestaan.

Traditionele contracten	DBFM(O)
Gescheiden, minder omvangrijke contracten	Gebundelde contracten
Relatief korte doorlooptijd	Lange doorlooptijd
Op basis van bestek	Op basis van prestatie-eisen
Beperkte vrijheid opdrachtnemer	Vrijheid opdrachtnemer invulling
Gescheiden verantwoordelijkheid	Verantwoordelijkheden verdeeld/gedeeld
Inspanningsgericht	Resultaatgericht
Geen prikkel innovatie	Innovatie stimulerend
Scheiding opdrachtgever opdrachtnemer	Meedenken, betrokkenheid opdrachtnemer
Intensieve opdrachtgeverrol	Opdrachtgeverrol beperkt
Vaste prijs	Mogelijke wederzijdse prijsvoordelen
Ketenopbouw	Geïntegreerde samenwerking binnen keten

PPS

Vaak wordt PPS bij scholenbouw genoemd. Hiermee wordt de contractsvorm DBFM(O) bedoeld. Om misvattingen te voorkomen en duidelijkheid te scheppen volgt hieronder een uiteenzetting over deze spraakverwarring.

DBFM(O) valt onder de noemer van geïntegreerde contractsvormen¹⁰ van publiek private samenwerking. Of het ook werkelijk een PPS is valt te betwijfelen. PPS wordt op verschillende manieren gedefinieerd waarvan de volgende vrijwel compleet is.

PPS is een samenwerkingsverband waarbij de overheid en het bedrijfsleven (met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijk) gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling¹¹.

¹⁰ Alternatieve ontwikkelingsvormen zie bijlage

¹¹ Kenniscentrum PPS 2006

Ofwel; één of meer publieke actoren en één of meer private actoren werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een organisatorisch verband met inbreng van middelen en aanvaarding van risico's en met een verdeling van de opbrengsten¹².

PPS heeft al een lange geschiedenis. Al in de 17^e eeuw zijn voorbeelden te vinden waarbij publieke en private partijen samenwerken in de Verenigde Oost-Indische Compagnie. De gemeente Amsterdam participeerde in deze onderneming terwijl de compagnie betrokken is bij de inrichting van Amsterdam. Zo is in 1662 het toenmalige stadhuis in samenspraak ontwikkeld. Na de tweede wereldoorlog krijgt PPS een nieuwe impuls omdat er behoefte is aan een intensief samenspel tijdens de wederopbouw. In de jaren 60 en 70 is er een kloof tussen publiek en private zijde merkbaar door wederzijds wantrouwen en argwaan wat zichtbaar wordt tijdens het instorten van de vastgoedmarkt. Zo vanaf de jaren 80 is er plaats voor een heroriëntatie waarna het vanuit de Overheid zelfs gestimuleerd wordt door het op de agenda te zetten (1986). Vandaag de dag geven de verscheidenheid aan publicaties, discussies en inspanningen weer dat PPS een hedendaags item is. Onderstaand schema geeft de aandacht voor scholen-DBFM(O) aan.

Partij	Interesse/ Inspanning
Scholen	Initiatieven PPC; Rijnlands Lyceum Wassenaar, Internationale school Eindhoven
	PPS-light P. Canisius College Alkmaar
	PPC scholengroep Vught
Publieke partij	Discussie en onderzoek
	PPS Kenniscentrum
	Oproep deelnamen pilot
	PPC Internationale School Eindhoven
Private partijen	Bijeenkomsten, congressen, conferenties
	Voorstellen organisatie en projecten
	Diverse werkgroepen omtrent PPS/DBFM(O)/scholenbouw
	Interesse pilot (11 aanvragers)
	PPS-light P. Cansius College Alkmaar

Naast de spraakverwarring van PPS wordt DBFM(O) ook nogal eens verwisseld met het prestatiecontract. In een dergelijk contract staat beschreven aan welke prestaties de in het contract vastgelegde bouwdelen moeten voldoen gedurende de contractperiode. Prestaties in een prestatiecontract moeten meetbaar zijn volgens een beschreven meetmethodiek¹³. Het werken met prestaties is een element van DBFM(O). Echter niet volledig, een DBFM(O) is meer. Verschillen zijn bijvoorbeeld dat bij DBFM(O) het ontwerp geheel bij de private partij ligt, de biedingen via een competitief proces gaat, er gewerkt wordt met output en het resultaat het gevolg is van een proces (gesprekken en onderhandelingen). Huren en leasen lijkt er ook sterk op, al zijn dan het ontwerpen en bouwen niet geïntegreerd waardoor ook niet geprofiteerd wordt van de bijbehorende voordelen.

Een full service concept zou een betere benaming kunnen zijn. Dit geeft aan dat het gaat om het leveren van een complete dienst waarbij de gebruiker zich “nergens” meer zorgen om hoeft te maken (wat betreft de huisvesting).

Een andere noemer waaronder DBFM(O) zou kunnen vallen is maincontracting. Maincontracting is een vorm van management waarbij het management van faciliteiten integraal wordt uitbesteed. Een externe partij wordt dan verantwoordelijk voor afstemming ten aanzien van gewenste

¹² Bult Spiering 2003

¹³ pps.minfin.nl

producten en diensten, aansturing, contractering, kwaliteit en kosten van faciliteiten. Maincontracting bundelt mensen, kennis en faciliteiten vanuit het aanbod van deze bedrijven. Maincontracting neemt niet alleen het management van faciliteiten over, maar ook de bijbehorende financiële risico's. Met maincontracting is de organisatie van een 'zorg' verlost en kan zich daardoor helemaal richten op de eigen kernactiviteiten¹⁴.

Onderstaand schema geeft aan dat er diverse voorbeelden van DBFM(O) in andere sectoren te vinden zijn.

Sectoren	Projecten
Verkeer en Wegbouw	2 ^e Coentunnel A4, A15, A59, N31 Hoge Snelheidslijn
Rijksgebouwen Dienst	Nieuwbouw Belastingdienst Doetinchem Detentie Rotterdam-Airport Nieuwbouw IB Groep/Belastingdienst Groningen Renovatie ministerie van Financiën
Scholen	Montaigne (?)
Zorg, ziekenhuizen	PPC Groene Hart Ziekenhuis
Gevangenis	PPC De nieuwe inrichting
Defensie	Kromhoutkazerne

Figuur; Diverse sectoren DBFM(O)

Hieronder worden diverse varianten of aanvullingen op DBFM(O) aangestipt. Ook dit zijn nieuwe vrij onbekende concepten (in tegenstelling tot de eerder genoemde traditionele en ingeburgerde vormen). De vraag is of het de goede elementen van een DBMF(O) overneemt of juist de werking teniet doet. Uit deze alternatieven blijkt dat er meer opties genoemd worden als geschikt voor scholenbouw (geschikter volgens de voorstanders zelf). Wederom blijkt dat het één van de ontwikkelingsvormen is.

Living Building Concept

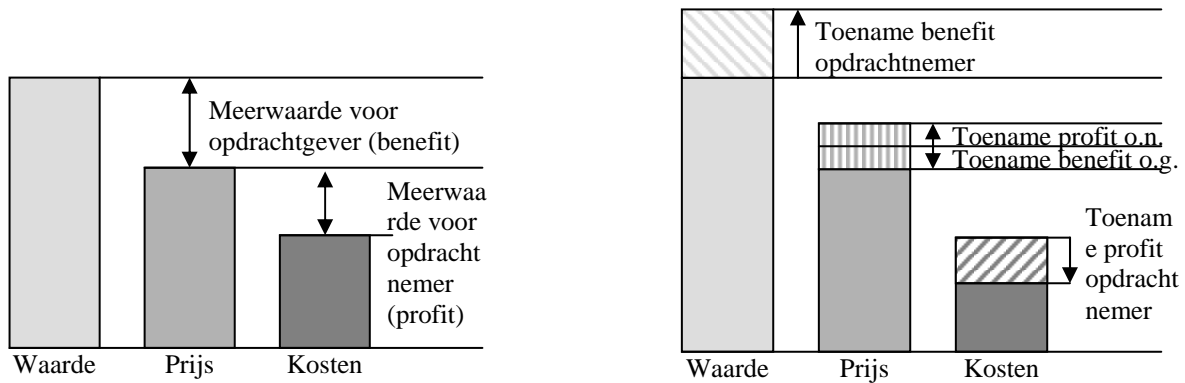
Het living building concept¹⁵ voorziet in een langdurige dienst, die de faciliteiten op een gewenst peil houdt, maar tegelijkertijd rekening houdt met veranderende eisen en wensen¹⁶. Deze dienst wordt niet door één partij geleverd die volgens het laagste-prijs-principe de hele keten stuurt, maar door een samenwerkende keten die in staat is het gebouw dynamisch en zonder hoge transactiekosten 'fit for purpose' te houden. Er kan gesproken worden van een DBMO zonder de F van financiering. Afwijkend van DBFM(O) is ook dat het contract een looptijd van 10 jaar heeft, waar na afloop een verrekening of verlenging plaatsvindt. Dit biedt flexibiliteit maar stimuleert toch ook te presteren. In de contracten wordt vastgelegd dat de school in de toekomst op elk moment kan worden aangepast aan eventuele onderwijsvernieuwingen. De bouwer maakt tegen een reële kostprijs de nodige aanpassingen met een vastgelegd winstpercentage. Denkbare en niet-denkbare ontwikkelingen zijn ingecalculleerd¹⁷. Op het knelpunt ontwikkelingen geeft LBC een beter antwoord dan DBFM(O). Het concept is hier dus geschikter. In hoeverre het living building concept verder geschikt is voor scholenbouw is niet onderzocht. Een eerste dergelijke school in Veenendaal zou dit kunnen uitwijzen.

¹⁴ www.maincontracting.nl

¹⁵ Hennes de Ridder, hoogleraar TU Delft

¹⁶ Quick Scan LBC CSV en ROC A12

¹⁷ www.psibouw.nl



Figuur; Waarde-prijs-kosten model en gedeelde meerwaarde

Woningcorporatie

Het is voor een school ook mogelijk een andere partner te zoeken dan de gemeente. Bijvoorbeeld een kapitaal krachtige woningcorporatie. Onlangs zijn hiervoor de mogelijkheden verruimd om scholen te bouwen. Woningbouwcorporaties mogen investeren in de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed. Woningcorporaties mogen vanaf 2007 de huisvesting van scholen, zorginstellingen, buurthuizen en -winkels voor hun rekening nemen. Voorwaarde is wel dat de vastgoedactiviteit van de sociale huisvesting een wijkgebonden karakter heeft. 'Corporaties zijn maatschappelijke ondernemingen. Daarvoor moeten zij ook de ruimte krijgen', verklaarde minister Dekker (VROM) bij de presentaties van haar plannen voor de corporaties¹⁸. Ze hebben verstand van het ontwikkelen en beheren van vastgoed. Het is zelfs mogelijk DBFM(O) constructies te hanteren omdat corporaties geen winst hoeven te maken en aldus kleinere projecten kunnen financieren¹⁹.

PPS-light

Een variatie op DBFM(O) is de door Hevo ontwikkelde PPS-light²⁰, een vereenvoudigde vorm. De basis is een combinatie van ontwerp en uitvoering, vergelijkbaar met Design&Build. Dit kan worden uitgebreid met diverse opties, bijvoorbeeld beheer of facilitair management. Voor de flexibiliteit kunnen de extra opties om de paar jaar ontbonden worden. Ook een alternatieve wijze van financiering is mogelijk. Onderstaand schema geeft welke onderdelen optioneel zijn. Ook laat het zien wat het verschil met DBFB(O) is, namelijk het bestaan van losse onderdelen oftewel geen gehele integratie.

Onderdelen	Opleverings-PPS (IPM)*	Onderhouds-PPS	Facilitaire PPS
Ontwerp	Onderdeel	Onderdeel	Onderdeel
Bouw	Onderdeel	Onderdeel	Onderdeel
Gebouwwgebonden inrichting	Onderdeel	Onderdeel	Onderdeel
Gebouwinstructies & onderhoudsplan	Onderdeel	Onderdeel	Onderdeel
Gebouwwgebonden onderhoud**	-	Onderdeel	Onderdeel
Facilitair beheer	-	-	Onderdeel
Losse inrichting	Optie	Optie	Optie
Exploitatie	-	-	Optie
Financiering	Oprachtgever	Keuze opdrachtgever	Keuze opdrachtgever
Eigendom	Oprachtgever	Keuze opdrachtgever	Keuze opdrachtgever
Risico-afdekking:			
Bouwprojectrisico's	Oprachtgever	Oprachtgever	Oprachtgever
Gebouwwonderhoud**	Oprachtgever	Oprachtgever	Oprachtgever
Beheer en Exploitatie	Oprachtgever	Oprachtgever	Oprachtgever

Figuur; mogelijkheden en opties PPS-light

Volgende bijlage (uitklapvel) geeft schematisch de verschillen en overeenkomsten weer.

¹⁸ www.aedes.nl

¹⁹ Onderwijs Magazine, mei 2006

²⁰ Ook wel Integraal Project Management met resultaatverplichting (IPM) genoemd

Vergelijking ontwikkelingsvormen

		++ Na aanbesteding: 0 Turnkey Voor aanbesteding (alleen PWS): ++ Na aanbesteding: -	Na aanbesteding: 0	keuzen trad. of DE Tijdens gebruik: 0	Na aanbesteding: 0	Na aanbesteding: 0	Na aanbesteding: +
Benodigde competenties + capaciteit opdrachtgever	- coördinatie; hiervoor wordt vaak een bouwmanager ingeschakeld	- coördinatie (voor fasen voorafgaand aan aanbesteding + exploitatiefase (onderhoud + beheer) - volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw vóór aanbesteden - 'loslaten'	- coördinatie (voor fasen voorafgaand aan aanbesteding + exploitatiefase (onderhoud + beheer) - volledig + juist formuleren van vraag voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw + onderhoud voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw, onderhoud + beheer voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw, onderhoud + beheer voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- formuleren van basisvraag m.b.t. gebouw, onderhoud + beheer + scenario's vóór aanbesteden - 'loslaten'
Overige voorwaarden			- Bundeling geldstromen voor realisatie en onderhoud	- Bundeling geldstromen voor onderhoud en beheer	- Bundeling geldstromen voor realisatie, onderhoud en beheer	- Kapitaliseren geldstromen voor realisatie, onderhoud en beheer en vervolgens betalen van periodieke beschikbaarheidsvergoeding	- Bundeling geldstromen voor realisatie, onderhoud en beheer
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> Eenvoudige besluitvorming Gescheiden verantwoordelijkheden Standaard contracten 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Afstemming ontwerp, uitvoering Geïntegreerde 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Afstemming ontwerp, uitvoering, onderhoud Geïntegreerde 	<ul style="list-style-type: none"> Meer tijd voor primaire proces Professionaliteit inschakelen Minder inkoopdeskundigheid benodigd 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Integrale life-cycle-benadering Geïntegreerde verantwoordelijkheid en ontwerp-uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Integrale life-cycle-benadering Geïntegreerde verantwoordelijkheden ontwerp-uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Integrale life-cycle-benadering Vraag op hoofdlijnen + scenario's

		++ Na aanbesteding: 0 Turnkey Voor aanbesteding (alleen PWS): ++ Na aanbesteding: -	Na aanbesteding: 0	keuzen trad. of DE Tijdens gebruik: 0	Na aanbesteding: 0	Na aanbesteding: 0	Na aanbesteding: +
Benodigde competenties + capaciteit opdrachtgever	- coördinatie; hiervoor wordt vaak een bouwmanager ingeschakeld	- coördinatie (voor fasen voorafgaand aan aanbesteding + exploitatiefase (onderhoud + beheer) - volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw vóór aanbesteden - 'loslaten'	- coördinatie (voor fasen voorafgaand aan aanbesteding + exploitatiefase (onderhoud + beheer) - volledig + juist formuleren van vraag voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw + onderhoud voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw, onderhoud + beheer voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- volledig + juist formuleren van vraag m.b.t. gebouw, onderhoud + beheer voor gehele contractperiode vóór aanbesteden - 'loslaten'	- formuleren van basisvraag m.b.t. gebouw, onderhoud + beheer + scenario's vóór aanbesteden - 'loslaten'
Overige voorwaarden			- Bundeling geldstromen voor realisatie en onderhoud	- Bundeling geldstromen voor onderhoud en beheer	- Bundeling geldstromen voor realisatie, onderhoud en beheer	- Kapitaliseren geldstromen voor realisatie, onderhoud en beheer en vervolgens betalen van periodieke beschikbaarheidsvergoeding	- Bundeling geldstromen voor realisatie, onderhoud en beheer
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> Eenvoudige besluitvorming Gescheiden verantwoordelijkheden Standaard contracten 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Afstemming ontwerp, uitvoering Geïntegreerde 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Afstemming ontwerp, uitvoering, onderhoud Geïntegreerde 	<ul style="list-style-type: none"> Meer tijd voor primaire proces Professionaliteit inschakelen Minder inkoopdeskundigheid benodigd 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Integrale life-cycle-benadering Geïntegreerde verantwoordelijkheid en ontwerp-uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Integrale life-cycle-benadering Geïntegreerde verantwoordelijkheden ontwerp-uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> Minder capaciteit + kennis OG benodigd Mogelijke versnelling Eerdere zekerheid kosten (Let op!!) Integrale life-cycle-benadering Vraag op hoofdlijnen + scenario's

Bijlagenrapport

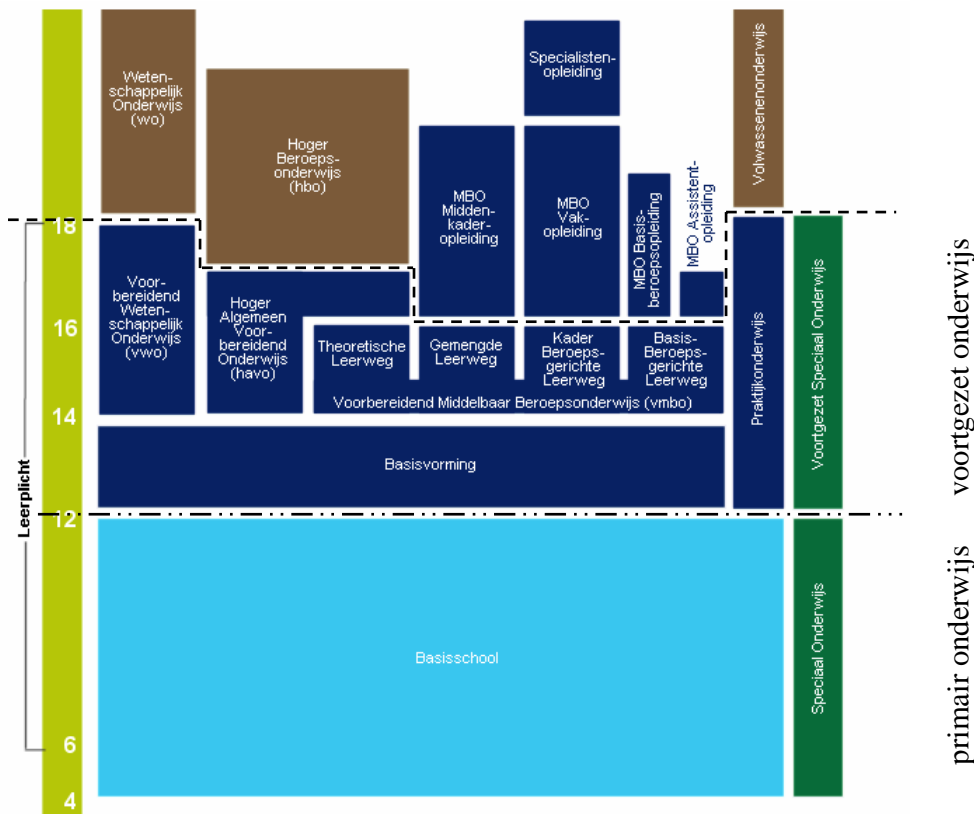
		verantwoordelijkheden ontwerp-uitvoering	verantwoordelijkheid en ontwerp-uitvoering, onderhoud		onderhoud-beheer	onderhoud-beheer, financiering	<ul style="list-style-type: none"> Flexibiliteit tav aanpassingen Geïntegreerde verantwoordelijkheden ontwerp, uitvoering, onderhoud, beheer
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> Geen prikkel integratie investerings- en exploitatie, beslissingen Verantwoordelijkheid coördinatie bij OG Veelheid aan contracten Focus op optimalisatie onderdelen Geen berutting kennis uitvoerings-discipline, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Geen prikkel integratie investerings- en exploitatie, beslissingen Beïnvloedingsmogelijkheden OG kleiner Grote beheerslast contracten 	<ul style="list-style-type: none"> Geen prikkel integratie investerings- en exploitatie, beslissingen Focus op optimalisatie onderdelen Beïnvloedingsmogelijkheden OG kleiner 	• (Extra kosten)	<ul style="list-style-type: none"> Beïnvloedingsmogelijkheden OG kleiner 	<ul style="list-style-type: none"> Beïnvloedingsmogelijkheden OG kleiner (F-component!) Financiële expertise nodig Wenig flexibiliteit in uitgaven Complexe aanbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> Beïnvloedingsmogelijkheden OG kleiner Nieuw (pilot-fase)

Kostenaspecten	Trad.	DB	DBM	MO	DBMO	DBMFO	LBC
Te financieren deel stichtingskosten	0	+		Trad; 0 DE; +	+	n.v.t	+(+)
Exploitatielasten	0	+	+	+	++	++	++
Energiekosten	0	0	0	0	+	n.v.t	+
Schoonmaakkosten	0	0	0	0	+	n.v.t	+
Verzekeringsbel	0	0	0	0	0	n.v.t	0
Onderhoudskosten	0	0	+	+	+	n.v.t	+
Beheer kosten	0	0	0	+	+	n.v.t	+
Exploitatie, vergoeding	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	++	n.v.t
Verlaging exploitatiekosten door verhoging opbrengsten	n.v.t	0	0	+	+	+	+
Totaal	0	+	+	+	++	+++	+++

Scholen

Beschrijving

In Nederland bestaan verschillende vormen van instellingen zoals openbare, bijzondere of samenwerkingscholen onderverdeeld in diverse stadia en niveaus van het leerproces weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur; onderwijssysteem Nederland²¹

Primair en voortgezet onderwijs

Bij het primaire onderwijs gaat het vooral om het bevorderen van de sociale redzaamheid en gezond gedrag te ontwikkelen door zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse en Engelse taal, rekenen en wiskunde, verschillende kennisgebieden en expressieactiviteiten. Dit grotendeels klassikaal en onder begeleiding van een groepsleraar met eventueel een interne begeleider, remedial teacher en ondersteund door schoolbegeleidingsdiensten.

Het voortgezet onderwijs is opgebouwd in twee delen. Een Eerste Fase waarin in drie jaar een basis wordt gelegd van vaardigheidsontwikkeling, de toepassing van kennis en de samenhang van het aanbod; de basisvorming. De basis bestaat uit Nederlands, Engels, een tweede taal, geschiedenis, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuurkunde, scheikunde, biologie, verzorging, techniek, lichamelijk onderwijs, twee kunstvakken en een vrije ruimte. Het gebruik en belang van ICT wordt benadrukt en gestimuleerd.

De hier opvolgende Tweede Fase is gefocust op de aansluiting met verder onderwijs vormgegeven in het Studiehuis waar het draait om zelfstandigheid verdeeld naar studielast. Bij het VMBO kan dit een basisberoepsgericht, een kaderberoepsgerichte, een gemengde of een theoretische leerweg zijn (leerwegondersteunend of praktijkonderwijs). Binnen de Havo en Vwo

²¹ www.taaluniversum.org/onderwijssysteem

ligt de nadruk op doorstroming en de concurrentie gerichte kenniseconomie. Er zijn categoriale scholen van één niveau of (gemengde) scholengemeenschappen.

Doelstelling²²

Het onderwijs is van maatschappelijk belang en een publieke taak (o.a. voor het Ministerie van OCW en lagere overheidsinstanties). Zoals een vaak gebruikte uitspraak het belang van educatie al aangeeft; *de jeugd is de toekomst*. Het algemene doel is het voorbereiden op de arbeidsmarkt (kwalificeren) en kunnen participeren in de maatschappij (socialiseren). Het maatschappelijk belang is terug te vinden in de welvaartsontwikkeling die afhankelijk is van de kwaliteit van de beroepsbevolking en de kenniseconomie, in de horizontale intragenerationele sociale mobiliteit (sociaal economische positie), in de groeiende gelijkheid en emancipatie en de sociale samenhang te danken aan eenzelfde basis voor ieder (hoewel deze gelijke basis onder druk staat; zie paragraaf Ontwikkelingen).

Het is de taak van het onderwijs het culturele erfgoed (gefilterd) over te brengen, bij te dragen aan de persoonlijke ontplooiing (ook wel de humanistische psychologische functie), het talent te determineren, selecteren en te ontwikkelen, de sociale ongelijkheid te verminderen en voor te bereiden op het vervullen van functies binnen het arbeidsbestel.

Het primaire onderwijs heeft vooral het ontwikkelen van emotionele en verstandelijke creativiteit ten doel samen met het creëren van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden en het verwerven van noodzakelijke kennis. Dit in een ononderbroken ontwikkelingsproces. Dit abstractie doel is vertaald in tussendoelen en leerlijnen.

Bij het voortgezet onderwijs staat vooral de ontwikkeling van aandacht en respect van verschillende levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden in de Nederlandse samenleving ten doel. Het doel van de eerste fase is het vormen van de basis, de tweede er is een van het stimuleren van actief en zelfstandig denken.

Geschiedenis en ontwikkelingen

Geschiedenis

De eerste scholen stammen (voor zover bekend en voor zover van een school gesproken kan worden) uit de 16^e eeuw bij kerken en kloosters waar lesgegeven werd aan liturgen en kerkzanger is één lokaal. In de 12^e eeuw is de latijnse-school terug te vinden wederom bij kapellen en kloosters, waar de kerkelijke invloed te zien is in de vorm en inrichting van het gebouw en in de lesmethode en was een privilege voor de elite. Rond 1700 wordt er lesgegeven op zolders waar alle leeftijden en niveaus door elkaar zaten en een ieder in zijn eigen tempo leert onder begeleiding van hoofdelijk onderwijs. Dit in ongezonde omstandigheden. In de 19^e eeuw is er een beginnende overheidszorg (Onderwijswet 1801 en de Leerplichtwet 1900) te ontdekken in de vorm van algemene orden en instructies (zoals bouwbesluiten). In de volksschool wordt inmiddels klassikaal naar leeftijd en niveau aan lesbanken onderwijs genoten. Het klaslokaal maakt een ontwikkeling door van donkere ruimtes met hoge ramen naar lagere te openen ramen en van een docent centraal voor de klas naar een centraal zicht op het bord en het lesmateriaal en van stijve lesbanken in rijen naar losstaande tafeltjes en stoelen voor een meer flexibele en meer op het individu gerichte onderwijsvorm²³.

²² Onderwijssystemen in Nederland 2005

²³ Onderwijs in verandering 2001

Bijlagenrapport



Kloosterschool 12^e eeuw



Dorpschool 17^e eeuw



Klaslokaal rond 1830



Klaslokaal rond 1910



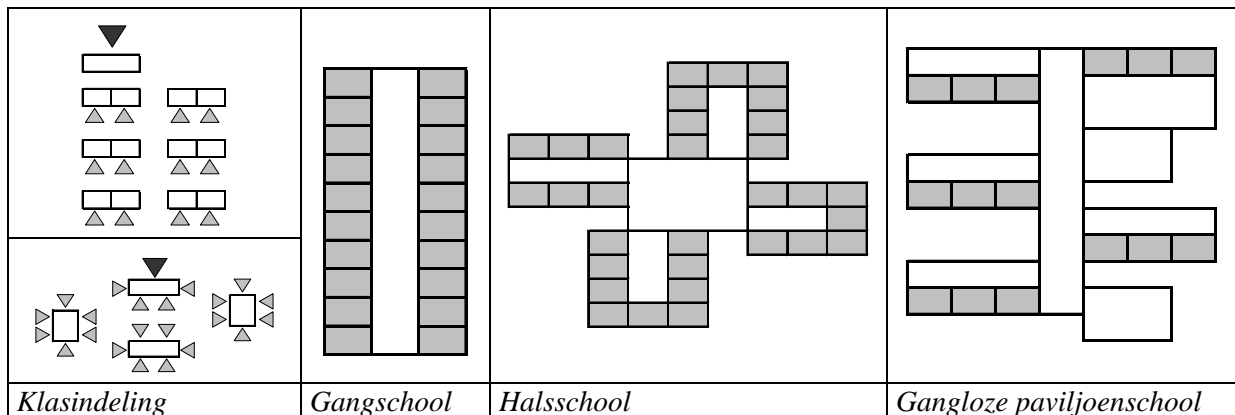
Klaslokaal rond 1930



Klaslokaal rond 1960

Foto's; Klaslokalen door de eeuwen heen Bron; Onderwijsmuseum Rotterdam

Recentere veranderingen zijn dat van passief klassikaal onderwijs naar een meer actief systeem is overgegaan. Zoals beschreven blijkt dat naast het onderwijsprogramma ook de huisvesting diverse ontwikkelingen heeft doorgemaakt. De gebouwen zijn aan de hand van deze ontwikkelingen onder te verdelen in diverse typologieën te beginnen met de gangschool met varianten als een- en tweezijdige lokalen met in het midden of op de koppen een entree, de halsschool waarbij meer lagen met geclusterde lokalen om de centrale hal liggen, de gangloze school en de paviljoenschool met zelfstandige vleugels²⁴.



Figuur; Standaard oplossingen en types Bron; Onderwijsvisie & schoolgebouw 2004

Ten aanzien van de recente ontwikkelingen zijn 6 typen te onderscheiden zoals gedifferentieerde school, prestatieschool, praktijkschool, school als leerhuis, school als thuis, pluriforme school waar respectievelijk de nadruk op variëteit, zingeving, ongelijkheden, individualisering, affectie emotie, maatschappelijke uitval ligt²⁵. Echter zoals zal worden aangegeven valt deze zekerheid van types weg bij het ontstaan van nieuwe denkbepelden. Passen de nieuwe denkbepelden in de oude plattegronden?

²⁴ Steijns 2004

²⁵ Toekomst funderend onderwijsbeleid 1996

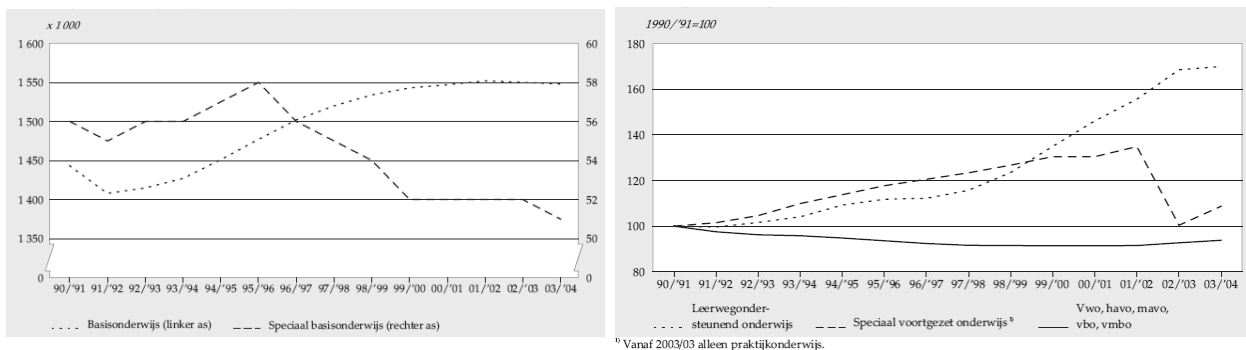
Ontwikkelingen

Diverse ontwikkelingen in het onderwijs zorgen ervoor dat het altijd in beweging is en veranderd en aangepast (moet) worden. Dit kan zijn op het gebied van regelgeving of nieuwe ideeën en zienswijzen. Het onderwijs is 'on rolling reform', ingezette veranderingen worden gevolgd door nieuwe koerswijziging en is in permanente staat van herziening. Het is een veranderlijke sector die ook nog eens onderhevig is aan exogene (van buiten) invloeden als demografische, technologische, wetenschappelijke, economische, levensbeschouwelijke, culturele en politieke ontwikkelingen. Op endogene niveau (van binnen uit) kan gedacht worden aan aanpassingen vanwege didactische werkvormen, lesstijlen, beoordelingssystemen, evaluatiestandaarden of groeperingvormen. Veranderingen zijn toegenomen door meer en intensief onderzoek en stimulatie voor innovatie. In de 20^e eeuw heeft het onderwijs hierdoor verschillende veranderingen ondergaan als expansie en krimp, onderwijsuitgaven, rol overheid aansturing, constitutioneel schommelen tussen doeltreffendheid doelmatigheid, meritocratiesering gelijke kansen, kwaliteitsverbetering middelenreductie en de gerichtheid arbeidsmarkt persoonlijke ontplooiing.

Huidige lijn van de overheid is het dereguleren en terugtrekken uit diverse taken en verantwoordelijkheden, waaronder het onderwijs, door middel van Harmonisatie (standaardisatie, Van Dale). Het streven van de harmonisatie is de professionals in het onderwijs de ruimte te geven (professionalisering), waardoor zij beter in staat zijn hun kennis en kunde in te zetten en maatwerk te leveren. Ruimte wordt gecreëerd door vanuit de overheid terughoudender te zijn met beleid en regels. In de lijn hiervan liggen (vrijwillig) door-decentraliseren en de in augustus 2006 ingestelde lumpsum, wat meer bestedingsvrijheid aan de scholen biedt.

Gevolg van deze ontwikkeling is dat er een groter verantwoordelijkheid en belasting op het onderwijspersoneel komt te liggen. De kans dat de huisvesting hierdoor een ondergeschoven kindje wordt is dan vrij groot. Daarnaast zal het doorschuiven van de financiën vooral betekenen dat budget krappere wordt omdat er een efficiencykorting zal worden toegepast. Dit terwijl de huidige financiën grotendeels niet toereikend zijn. Er zijn nog geen plannen bekend om de scheiding van stichtingskosten en onderhoudskosten ongedaan te maken.

Daarnaast leveren verschillende demografische ontwikkelingen problemen op binnen het onderwijs. Namelijk de onvoorspelbaarheid van het leerlingenaantal per school. Dit is afhankelijk van bijvoorbeeld het bevolkingsaantal, maar ook van de migratie, vergrijzing of het opleidingsniveau, maar ook van de locatie of populariteit. Dit leerlingenaantal is wel belangrijk voor de aanvraag van huisvestingsfinanciën zoals uitgelegd zal worden in de volgende paragraaf en voor de grootte van de school. Momenteel is er in het Vo en Po in het algemeen een lichte daling te zien al laten de onderstaande figuren zien dat het kan schommelen.



Figuur; leerlingenaantallen VO en PO²⁶

Bij de aanvraag voor huisvestingsvoorzieningen is een prognose van leerlingen gekoppeld. Alleen niemand kan precies weten hoeveel leerlingen over een x aantal jaar in een bepaalde plaats te

²⁶ CBS

verwachten is. Deze onvoorspelbaarheid zorgt voor onzekerheid. Dit is vrijwel niet te beïnvloeden. De aanvraag is dus gebaseerd op een schatting wat zich uit in de uiteindelijke vergoeding voor en het aantal leerlingenplaatsen in het gebouw. Als deze prognose fout blijkt te zijn heeft dit gevolgen voor de huisvesting. Het gebouw is te klein of er blijkt juist een teveel aan oppervlakte te zijn.

Daarnaast zijn er onderwijskundige vernieuwingen te zien. Voor het primair onderwijs is de koers dat schooltijden worden geflexibiliseerd, de medezeggenschap, de schoolbegeleiding en het onderwijsachterstandenbeleid veranderen en er komt nadruk te liggen op burgerschapsvorming. In de koers van het voortgezet onderwijs zijn daarnaast veranderingen te zien in het bekostigingsmodel, het atc-stelsel (Accountability, Toezicht en Controle), cumi-vo regeling en vernieuwingen in de basisvorming, aanpassingen van de profielen en toenemende aandacht voor innovatieve initiatieven.

Veel aandacht is er voor 'Het nieuwe leren'. Voorlopers hiervan zijn de traditionele vernieuwingsscholen van de reformpedagogen zoals het dalton, freinet, steiner, montessori, jenaplan, decroly onderwijs en de vrije school. Volgens de grondlegger van het nieuwe leren (Van Emst)²⁷ gaat het om zelfstandig leren en natuurlijk leren. Men wil vaardigheden ontwikkelen in plaats van kennis overdragen. Dit zorgt voor een betere benutting van de interesse en capaciteiten van de leerling en er is meer aandacht voor het talent en de mogelijkheden van het individu. Onderwijs wordt maatwerk; projectmatig, probleemgestuurd en vakoverschrijdend. Tegenwoordig is het Nieuwe Leren een containerbegrip²⁸ geworden voor vernieuwingen omtrent het constructivisme (meer over 'Het nieuwe leren' zie bijlage).

Deze ontwikkeling van nieuwe onderwijsideeën zijn tot nu toe nog onzeker. Men weet nog niet wat voor ruimte en gebouw er bij dit plaatje zou moeten passen. Kunnen de standaard schooltypes en oplossingen gehanteerd worden of moet er een nieuwe weg ingeslagen worden? Wat voor eisen en wensen ontstaan er ten aanzien van het schoolgebouw? Men kan nog niet een heldere vraag formuleren en deze beantwoorden met standaard oplossingen. Sommige vernieuwende scholen gebruiken gewoon hun oude gebouw nog, terwijl anderen een poging doen iets nieuws op te stellen en weer anderen gebruiken een tijdelijk of iets extreem anders als ruimte. Maar een mate van onzekerheid blijkt wel hieruit. Daarnaast is het niet mogelijk bij veranderende inzichten hierop direct in te springen met aanpassingen of zelfs nieuwbouw.

Zoals beschreven is het onderwijs constant in ontwikkeling en beweging. Op educatief vlak veranderd van alles, wat zich doorvertaalt in de huisvesting en zorgt voor een veranderende en zelfs onzekere vraag. De huisvesting moet het primaire proces ondersteunen en dus passend zijn, maar als dit telkens wijzigt kan de huisvesting niet telkens mee veranderen. De vraag is dan wel dynamisch maar het aanbod is statisch.

Huisvesting

Het vastgoed van een onderwijsinstelling kan het onderwijskundige proces ondersteunen of belemmeren afhankelijk van de kwaliteit (bepaalde gesteldheid, hoedanigheid, mate waarin iets geschikt is om voor een bepaald doel gebruikt te worden, Van Dale) van het gebouw, te denken aan de technische staat, veiligheid, gebruikswaarde of functionaliteit.

Onder huisvestingvoorzieningen en taken wordt verstaan²⁹; (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding, ingebruikneming, verplaatsing noodlokalen, terrein, aanpassingen, onderhoud,

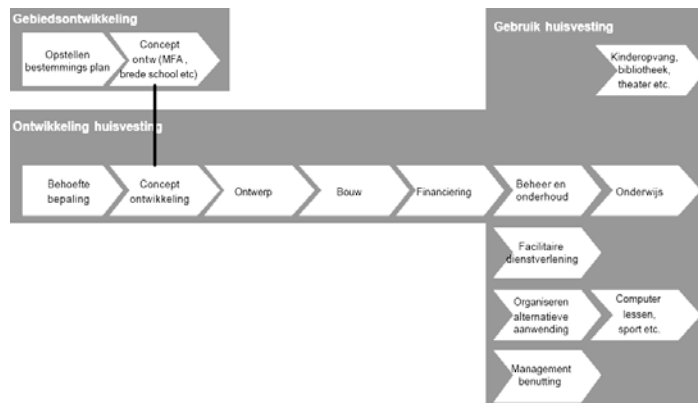
²⁷ www.nrc.nl, serie over het nieuwe leren, 2006

²⁸ Container van het nieuwe leren 2006

²⁹ Bouwen van scholen 2002

inrichting meubilair, medegebruik, constructiefouten schade, huur sportterrein. Dit rapport beperkt zich tot nieuwbouw omdat het onderwerp handelt over een bouwcontract van ontwerp, bouw tot en met beheer.

Bij een huisvestingsproject gaat het om het verzorgen van een adequate leeromgeving, waarin scholieren en leraren op een goede en prettige manier les en onderwijs te kunnen krijgen en geven. Een adequate huisvesting zou te allen tijde een positieve bijdrage moeten leveren aan het primaire proces (tegen zo laag mogelijke kosten bij gelijkblijvende kwaliteit)³⁰. Naast personeel, technologie, informatie en kapitaal is vastgoed een instrument om de doelstelling te realiseren. Bewezen is dat er een relatie bestaat tussen het vastgoed en de prestatie. In het proces om tot die adequate leeromgeving te komen moet een aantal activiteiten uitgevoerd worden (zie figuur).



Figuur: Waardeketen scholenhuisvesting Bron; Afwegingskader scholenbouw

Met de huidige voorraad van onderwijshuisvesting is het niet altijd even goed gesteld. Basisscholen komen gemiddeld uit 1960-1970 en voortgezette scholen zelfs uit 1950-1970 en zijn economisch en functioneel grotendeels afgeschreven. Dit is mede dankzij moeilijke omstandigheden binnen de onderwijssector zoals het geringe bouwbudget, inadequate bouwregels en procedures, onvoldoende besef van de relatie tussen onderwijs en gebouw³¹.

Bouw

In het proces tot die gewenste adequate leeromgeving (zie doel huisvesting) te komen moeten in ieder geval een aantal criteria³² vaststaan om over te kunnen gaan naar nieuwbouw. Naast de aanvraag voor financiering bij de gemeente moeten het nut en noodzaak vast staan. Ook moet het financieel haalbaar zijn. Aan de kant van het schoolbestuur moet er een visie zijn op de gewenste identiteit en het gewenste onderwijs en moet er inzicht zijn in de verwachte ontwikkelingen qua leerlingenpopulatie. Ook moet men vanuit de school en de gemeente weten wat de visie op de rol binnen de eigen organisaties is. Hierna kan overgegaan worden op het ontwikkelen van een concept.

Aandachtspunten voor het ontwikkelen van een visie en concept zijn het onderwijsconcept, de organisatie van het gebouw, efficiency, flexibiliteit, ecologie en hygiëne, economie, situering en terrein. Dit betekent in zijn geheel ideeën over de toegang en entree, situering en relatie van ruimten, extern en intern verkeer, verschillende (les)ruimten, algemene, staf, extra, bij- en dienstruimten, meubilair en inrichting, invaliden, schaal van het kind, wijkfunctie en bouwtijd. Dat het bouwen van scholen enige expertise vraagt blijkt uit de diversiteit aan centra en adviesbureaus als ICS, Staro, DHV (etc). Dit is geen dagelijkse taak van het onderwijspersoneel. Grotere scholen of samenwerkende scholen (schaalvergroting) hebben wel al meer kennis en faciliteiten.

Beheer

Nadat het gebouw gerealiseerd is komen er bij de bedrijfsvoering naast onderwijsgerelateerde taken ook beheerstaken kijken. Het gaat om ruimtebeheer, inventarisbeheer, meerjarenonderhouds- begroting, installatiebeheer, garantiebeheer, archivering en het maken van

³⁰ Het managen van vastgoed, 1999

³¹ Visie op onderwijshuisvesting 2004, Scholenbouw uit het slop 2006

³² Afwegingskader uitvoeringsvarianten scholenbouw, 2003

een onderhoudsplan. In het onderwijs hebben de docenten en staf genoeg om handen met het organiseren van onderwijs. Scholen krijgen meer en meer extra taken toebedeeld (bijv. de zorg voor voor- en naschoolse opvang of vroegtijdige schoolverlaters). Zij zijn daarin de expert. Echter niet in het bouwen, beheren en onderhouden van een gebouw. Dit behoort niet tot de core-business.

Bij het beheren van een gebouw hoort ook het onderhouden tot de taken. Nu moet de school voor financiën voor groot onderhoud een aanvraag indienen bij de gemeente en voor klein onderhoud bij het OCW. Momenteel moet men voor groot onderhoud aankloppen bij de gemeente via een ingewikkeld aanvraagproces. Ook de onlogische scheiding van buiten- en binnenonderhoud brengt een zware uitvoeringslast met zich mee. Mede hierdoor schuift men het onderhoud voor zich uit en komt pas ad hoc tot actie en belandt vaak zelfs als sluitpost op de begroting. Geld wordt eerder voor iets anders gebruikt. Oorzaak voor dit probleem o.a. is dat bij de traditionele aanpak vrijwel geen aandacht bestaat voor het onderhoud en beheer van het gebouw.

Onderhoud kan gescheiden worden in onderhoud waarvan uitstel gevaarlijke of ongezonde situaties oplevert, waardoor omvangrijke gevolgschade ontstaat of dat noodzakelijk is voor de instandhouding van de onderwijsfunctie of voor representatie.

De huisvesting is er om de primaire taak te ondersteunen en faciliteren en dus geen doel maar een middel en heeft dus niet de eerste prioriteit. Onderwijspersoneel weet dan wel alles van onderwijzen en bijbehorende taken, bouwen en beheren vereist de benodigde expertise en kennis. Mede hierdoor en door het tekort aan financiële middelen is de staat van het gebouw niet altijd even best. Daarnaast is door de huidige ontwikkelingen rondom de Harmonisatie waarbij middelen deregulering en de terugtrekkende overheid een verzwaring van takenbelasting te verwachten.

De aanvraag voor nieuwbouw of verbouw wordt pas goedgekeurd als het passend is binnen het huisvestingsbeleid van de gemeente. Voor het primaire onderwijs geldt dat er voldoende leerlingen naar openbaar onderwijs moeten kunnen, bepaald aan de hand van het aantal leerlingen per vierkante kilometer en dat er in een straal van 10 kilometer over de weg geen school is. Voor het voortgezette onderwijs geldt dat er een evenwichtig geheel moet zijn naar rato van het verlangde onderwijs in een gebied. Voor beiden geldt dat er een leerlingenprognose voor 15 jaar moet worden gemaakt, de noodzaak moet onderbouwd zijn en een ruimtebehoefte bekend moet zijn. De aanleiding en de onderwijsmethode verwerkt in een voorzieningenplan dient te worden opgenomen in de aanvraag tot opname in het gemeentelijk programma (meerjareninvesteringsplanning) die voor 1 februari moet worden ingediend voor het daaropvolgende jaar (voor 2007 dus op 1 februari 2006). Mogelijkheid is om gezamenlijk een meerjarenplan op te stellen.

In het aanvraagformulier moet een leerlingenprognose die de noodzaak en omvang aangeeft, een ruimtenormering die naast de omvang de financiële normering bepaald en prioriteiten en urgentie worden vermeld. De normering bestaande uit een vaste voet en aanvullende vierkante meters per leerling. De modelverordening geeft richtlijnen voor schoolgebouwen en werkt met een ruimte behoefte model (Rbm) en een leerlingenprognose. Deze prognose bestaat een prognose van scholen, een prognose van het capaciteitsbehoefte maar ook een permanente behoefte en eventuele tijdelijke huisvesting.

De huisvestingsvoorziening is dus naast de leerlingenprognose ook gerelateerd aan een normering. Deze normering werkt met gestandaardiseerde maatvoering en richtlijnen (Rbm-model). Echter deze methode is verouderd en beantwoordt niet aan het hedendaagse onderwijs en zeker niet aan de te verwachte educatieve ontwikkelingen. Deze zijn namelijk niet standaard te noemen. Dit is een beperking en biedt geen ruimte voor innovatie en (ver)nieuwe(nde) ideeën. Daarnaast blijken de uit de normering resulterende vergoeding niet toereikend te zijn.

Montaigne

Beschrijving

Het Montaigne lyceum is zoals men het noemt de eerste PPS-school in Nederland³³. Dit is middels een pilotproject in de vorm van een DBFM-contract in samenwerking met Het PPS Kenniscentrum gerealiseerd onder de naam Montaigne 2005. De pilot is uitgevoerd om kennis en ervaring op te doen voor DBFM(O) te denken aan gestandaardiseerde modellen. In eerste instantie is een algemene oproep gedaan in de vorm van; "Wie wil meedoen?". Hier kwamen twee gegadigden op af, SCO Lucas en Rijnlands Lyceum (RL), waarvoor een Ppc is uitgevoerd. Hieruit bleek voor beide partijen een meerwaarde. Uiteindelijk is verdergegaan met de SCO, omdat het RL al te ver in het proces zat en men het niet eens kon worden over financiën. Betrokkene bij Montaigne 2005 waren Stichting Confessioneel Onderwijs (SCO) Lucas, schoolbestuur Montaigne Lyceum, gemeente Den Haag, het kenniscentrum PPS en diverse adviseurs (o.a. Grontmij). Uiteindelijk is Talentgroep (opgericht consortium) geselecteerd. Hier is een heel proces aan vooraf gegaan³⁴.

In 1999 zijn de stichting en de gemeente in contact getreden met het KC PPS om te komen tot een nieuwbouw in Ypenburg. In 2002 is een procesconvenant afgesloten, in 2003 volgde de bestuursovereenkomst wat eind 2004 resulteerde in een DBFM-contract met het consortium. Mei 2005 is de bouw gestart waarna in augustus 2006 het gebouw in gebruik zal worden genomen.

Doelen³⁵

Doel van het project was dus tweeledig; het realiseren van nieuwbouw voor voortgezet onderwijs voor 1200 leerlingen en het leren en opbouwen van kennis middels een pilotproject.

Doelstelling van de DBFM(O) was de beschikbaarheid van kwalitatief goede en gefaciliteerde onderwijshuisvesting inclusief het dagelijkse beheer dat aansluit op de onderwijskundige visie en deze ondersteund. Verschillende voorwaarden waren opgesteld door zowel de gemeente als SCO. De verwachting was dat er voor hetzelfde geld, hoger kwaliteit geleverd zou worden. Financiële meerwaarde zou liggen in de beheersfase. Algemene voorwaarden waren prijs, meerwaarde en een sneller ontwerp- en bouwproces door een beperkte tijd. Voorwaarden van gemeente waren vooral de bouwkosten niet meer dan traditionele budget en de normvergoeding mochten zijn en dat het ontwerp in het stedenbouwkundig plan past. Voorwaarden van de school waren dat de onderhoudskosten niet boven een geschatte budget en ervaringsgegevens mocht zijn, hogere onderwijskwaliteit, hogere gebouwkwaliteit passend bij het onderwijsvisie en meerwaarde creëren en delen kosten met samenwerkingpartners.

Het contract ging vooral over algemene zaken, kwaliteitsborging, allocatie van de risico's, de betalingswijze en over waarborgen. Extra aandacht ging dan ook bij de selectie naar contractmanagement, ontwerp, bouw, facilitymanagement, waarbij gevraagd werd naar ervaring met een combinatie van onderdelen.

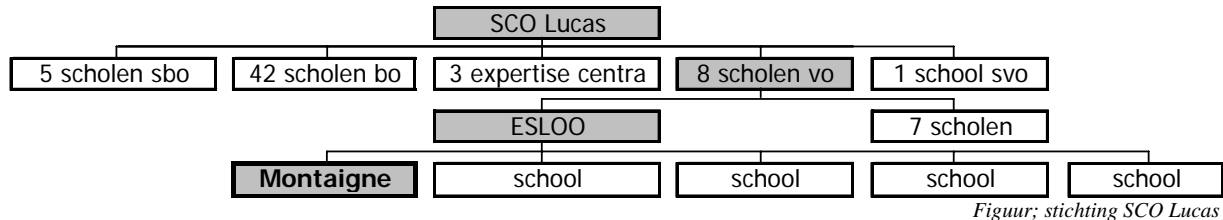
De doelstelling voor de huisvesting waren vooral dat de leeromgeving leerlingen adequaat kan laten functioneren en worden begeleid. De huisvesting moet faciliteren en stimuleren. Kleinschaligheid stond hierbij voorop met beperkt verkeersstromen waarbij ontmoeting en ontspanning niet massaal bij worden. De onderwijsvisie van het Montaigne, onderdeel van de SCO Lucas, scholengroep Esloo, is dat de leerling centraal staat waarvoor onderwijs op maat wordt gegeven in de veranderende maatschappij. Leerlingen leren in een community aan hun identiteitsontwikkeling. Ze moeten als individu onder begeleiding van een coach leren van henzelf met elkaar in de wereld. Het met elkaar gebeurt in stamgroepen van ongeveer 18 leerlingen onder

³³ Bouw Eerste PPS-school van start, B&G 2005

³⁴ KC PPS

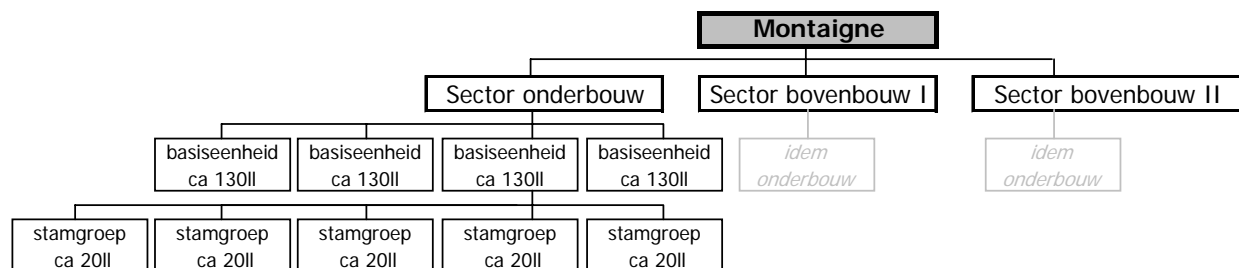
³⁵ Selectieleidraad

begeleiding van een mentor. Zes van deze groepen een basiseenheid onder toezien ook van een kernteam en een leider van onderwijsassistenten. Diverse basiseenheden tezamen vormen de sectoren onderbouw of bovenbouw. De wereld wordt gevormd door de directe omgeving van het gebouw en is daarom van belang. Voor de huisvesting betekent de visie dat deze moet aansluiten op de veranderingen van het curriculum, op de rol van docent en leerling, op de organisatie vertaald in een fysieke leeromgeving.



Figuur; stichting SCO Lucas

Basiseenheden worden gevestigd in leerdomeinen met een huiskamersfeer waar ieder een eigen leerplek met kastje krijgt. Daarnaast zijn verschillende multifunctionele groepsruimten nodig van verschillende grootte en vorm voor individueel werk en werken in kleinere of grotere groepen. Het VMBO heeft voor het praktijkonderwijs een werkomgeving nodig in de vorm van een werkdomein. Verder werd gevraagd naar ruimten met algemene functie (informatiecentrum, presentatiefunctie, ontmoetings-, ontspannings- en recreatieruimten), staf- managementfuncties, en specifieke centrale functie (als een lab, atelier of studio)³⁶.



Figuur; organisatorische opbouw

Proces³⁷

Het hele proces heeft 2,5 jaar in beslag genomen vanaf het aangaan van het procesconvenant tot en met ondertekening van contract (verwachte voltooiing bouw augustus 2006).

De uitgevoerde Ppc was een eerste toets voor de meerwaarde. Hieruit kwam een besparing van 9%³⁸. Deze winst zat vooral in de ontwerp-, realisatie en exploitatiekosten. Voorbereiding- en aanbestedingskosten kwamen daarentegen hoger uit. Probleem echter was dat er geen harde kengetallen beschikbaar waren voor onderhoud en exploitatie en dus gewerkt is met inschattingen. Achteraf bleek dat de mogelijkheden voor commerciële exploitatie zijn overschat en de organisatie- en advieskosten zijn onderschat.

In het convenant hebben het ministerie van OCW en financiën, gemeente Den Haag, de SCO Lucas afspraken gemaakt over de voorbereiding en uitwerking van de beoogde DBFM(O). Afspraken over het intensieve samenwerken, het gebruiken van bevoegdheden, inzetten van creativiteit en dit alles binnen de wet. De gemeente met maatschappelijk en stedenbouwkundig belang draagt kosten voor de bouw en inrichting, zet zich in voor de inspanningsverplichting voor planologie en vergunningen en is contractpartner. De school met belang bij kwaliteit en functionaliteit leveren geld voor klein onderhoud en exploitatie. Het ministerie van OCW wil heeft voornamelijk belang bij het bevorderen van voldoende en adequaat onderwijs en het ministerie bij de doelmatigheid van overheidsinvesteringen. Hun inbreng is de pps-faciliteit het kenniscentrum die bijdragen aan de

³⁶ Selectieleidraad Montaigne 2003

³⁷ Quick Scan, Forum mei 2006

³⁸ De besparing was uiteindelijk 16%, zie eind paragraaf

leerkosten en externe adviseurs en hun aansturing. Het kenniscentrum en de SCO hebben hierin vooral de trekkersrol gedragen terwijl de gemeente, volgens sommigen, actiever betrokken had mogen worden. Het samenspel van de adviseurs had beter gekund en niet duidelijk was voor iedereen wat een inspanningsverplichting precies inhoudt. Hier komt al de scheiding van belangen tot uiting, waar gemeente focust op bouw en de school op het gebruik wat niet integraal is.



Figuur; Actoren (semi) publiek

Na de vooraankondiging zijn de partijen een bestuursovereenkomst aangegaan voor de publiekpublieke basis, waarbij de gemeente als contractpartner om zijn kredietwaardigheid. De gemeente betaalt een bedrag voor de nieuwbouw en inventaris over het jaarlijks gebruik conform de normbedragen. Afgesproken is dat de gemeente voor de locatiegebonden meerkosten en herstel en vervanging opdraait. De SCO vraagt niet om onderwijskundige vernieuwing en draagt zorg voor de outputspecificatie. Dit na een stevige discussie over de risicoverdeling, de normbijdrage, den bijdrage van DCO en de meerkosten. Achteraf bleek dat betrokkenheid van de welstand en het projectbureau had moeten plaatsvinden voor een goede gemeentelijke afstemming.

Het opstellen van de outputspecificatie was lastig omdat weinig gegevens beschikbaar waren over bijvoorbeeld de risicoverdeling. Het was achteraf niet mogelijk alle risico's af te zetten. De onderwijsvisie daarentegen was goed uitgewerkt en het vragen op functionaliteiten bood ruimte maar ook een kader. De scope bestond uit huisvesten functies, beveiliging, installaties en onderhoud, ICT, buitenterrein, fietsenstalling, gas/water/electra, calamiteitenplan, verhuur aan derden, verhuizing, inrichting, catering, voorkomen/tegengaan vandalisme. Men stelde hoge ambities voornamelijk om grenzen op te zoeken hoewel dit achteraf vertragend en verwarrend heeft gewerkt. De echte discussie over de specificatie, de risicoverdeling en de financiële uitgangspunten tussen de school en gemeente is niet op tijd afgerond. Dit resulteerde in onduidelijkheid en latere tijdsvertraging.

Naar aanleiding van de publicatie van aanbesteding melden 11 kandidaten zich. Tijdens de selectie voor de consultatiefase voldeden 4 partijen aan de hoge en gedetailleerde minimeisen van referenties en tevredenheidverklaringen. Daarnaast zorgde het hoge ambitieniveau (in de vorm van bijv. korte hersteltijden), de gestelde hoofdelijke aansprakelijkheid en de korte voorbereidingstijd ondanks de vooraankondiging voor problemen.

Na de selectie volgde de consultatiefase waar het ambitieniveau en de risico-overdracht centraal stond en bedoeld was voor uitwisseling van ideeën. Echter werd er niet openlijk gesproken omdat kans bestond op uitverkiezing. De opdrachtnemer wilde achteraf eerder een exclusieve relatie maar de opdrachtgever wilde de concurrentie benutten.

Bij de eerste bieding waar 3 partijen aan meededen bleek allen boven de benchmark (Psc) tevens het vastgestelde beschikbare budget te zitten. Een tweede onderhandelingsronde was nodig omdat beide private partijen geen vertrouwen konden geven in een bod onder de Psc, doordat de eerdere ronde meer consulterend bleef. Ook bleef de nadruk teveel op financiën en beschikbare middelen liggen in plaats van op prijs-kwaliteitverhouding. Tijdens deze laatste ronde werd het renterisico bij de gemeente gelegd. Daarna is het finale eindbod gedaan, waar talentgroep geselecteerd werd om verder mee te gaan.



Figuur; Privaat consortium

De financiële meerwaarde is uitgekomen op 16%, rekening gehouden met de overdracht van risico's, onderhoudskosten en locatiegebonden meerkosten. De bouw-, operationele- en risico's en overige kosten kwamen respectievelijk op 41%, 41% en 2% uit. Traditioneel zou dit 55%, 39% en 6% zijn. De bouwkosten zijn vooral lager uitgevallen door werken met een levenscyclus, extra motivatie door het pilotkarakter, de concurrerende marktomstandigheden en meevallende locatiekosten. Opvallend is dat de operationele kosten hoger zijn uitgevallen. Dit komt niet overeen met de kenmerken van DBFM(O). Hier valt uit op te maken dat de DBFM(O) niet in zijn volledigheid tot uiting komt. Verklaring hiervoor wordt gegeven in de behandeling van de knelpunten.

De gemeente ziet voor haarzelf (nog) geen financieel voordeel en verwacht conflicten over het kwaliteitsniveau. Daarnaast wordt de structuur als lastig en gecompliceerd ervaren door de betrokkenen. De school zelf kan nog geen uitspraak doen over financiële meerwaarde omdat weinig inzicht is onderhoudskosten van traditionele uitvoering.

De kwalitatieve meerwaarde komt tot uiting in duurzame en kwalitatief betere oplossingen. Voorbeelden hiervan zijn hoogwaardige vloeren en sanitair. Dit niveau zal door de private partij op peil gehouden worden door geregeld onderhoud. Doordat meer partijen betrokken waren en de scope verbreed is meer kennis gebruikt. Men verwacht een tijdsbesparing van 0,5 fte voor het beheer van de school bij onderwijspersoneel. De onderwijsvisie is verwerkt en men kan zich concentreren op de kerntaak, omdat beheer is geprofessionaliseerd.

Antwoord op onderzoeksvraag volgens betrokkenen;

Opdrachtgever (gemeente Den Haag);	<i>“Ja, DBFM(O) is geschikt onder de gestelde randvoorwaarden en meerwaarde. Wel zouden we als gemeente meer mee willen profiteren”.</i>
Opdrachtnemer (Strukton);	<i>“Ja, DBFM(O) is zeker geschikt onder de voorwaarden is het een variant/alternatief. Een goede kans voor beide partijen”.</i>
Gebruiker (Montaigne);	<i>“Ja, we vinden DBFM(O) geschikt. We verwachten zeker lastenverlichting en zien veel kwaliteit”.</i>
Architect (Rau);	<i>“DBFM(O) is de toekomst van scholenbouw, o.a door de financiële krapte. Daarvoor is het geschikt”.</i>

