

EVALUATIE MONTAIGNE 2005
Financiële en kwalitatieve meerwaarde
en leereffecten

- eindrapport -

Amsterdam, februari 2006

Onderzoek, uitgevoerd door Ernst & Young in
opdracht van het Ministerie van Financiën,
Kenniscentrum PPS.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Vraagstelling	5
1.2 Speciale context van onderwijshuisvesting: taakverdeling en bekostiging	6
1.3 DBFM-contract is innovatie in onderwijs in Nederland	7
1.4 Afbakening onderzoek en wijze van uitvoering	8
1.5 Leeswijzer	9
2 Stakeholder analyse van Montaigne 2005	10
2.1 Doelen en belangen van betrokken publieke actoren	10
2.2 Tussenconclusies	12
3 Evaluatie proces	14
3.1 Beknopte schets van projectverloop	14
3.2 Publiek private comparator (PPC)	16
3.3 Procesconvenant	18
3.4 Bestuursovereenkomst gemeente Den Haag-SCO Lucas	20
3.5 Outputspecificatie	22
3.6 Prekwalificatie	23
3.7 Consultatiefase	25
3.8 Biedingen, onderhandelingen en financial close	27
3.9 Conclusies	29
4 Financiële meerwaarde	31
4.1 Financiële instrumenten	31
4.2 Financiële invalshoek van de gemeente Den Haag	36
4.3 Overige financiële thema's	37
4.4 Conclusie financiële meerwaarde	38

5	Kwalitatieve meerwaarde vanwege PPS	39
5.1	Kwaliteit huisvesting	39
5.2	Andere aandachtspunten bij beoordeling van kwalitatieve Meerwaarde	41
5.3	Conclusies over kwalitatieve meerwaarde van Montaigne 2005	42
6	Conclusies	43
6.1	Conclusies gerealiseerde meerwaarde	43
6.2	Conclusies over het proces	44
6.3	Leereffecten vanwege PPS Montaigne	45
7	Toekomstperspectieven voor PPS in het onderwijs	47
7.1	Knelpunten bij PPS bij Montaigne 2005	47
7.2	Toekomstmogelijkheden voor PPS in het onderwijs	48
Bijlage I	Overzicht van gesprekspartners	52
Bijlage II	Begrippenlijst	53

VOORWOORD

Het project Montaigne 2005 is het eerste pilot-project in Nederland in het voortgezet onderwijs dat op basis van publiek-private samenwerking (PPS) wordt gerealiseerd. Vanuit het grote maatschappelijke belang van adequate onderwijshuisvesting en de noodzaak zorgvuldig met beperkte financiële middelen om te gaan, is het wenselijk om optimaal learning te trekken uit deze pilot. Het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën heeft daarom in samenspraak met het Ministerie van OC&W, de gemeente Den Haag en de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas aan Ernst & Young opdracht gegeven de pilot te evalueren.

In de voorliggende rapportage wordt nader ingegaan op zowel de kwalitatieve als de financiële meerwaarde van de keuze voor publiek-private samenwerking door middel van een Design, Build, Finance en Maintain-contract (DBFM). Verder wordt het doorlopen proces vanaf de ondertekening van het procesconvenant in 2002 tot de ondertekening van het DBFM-contract in december 2004 geëvalueerd.

Het doel van de evaluatie is om terug te zien en leerpunten af te leiden voor de toekomst. De rapportage wordt daarom afgesloten met aanbevelingen over de voorwaarden waaronder PPS in het onderwijs kan worden toegepast en tot meerwaarde leidt.

Graag willen wij de bij Montaigne 2005 betrokken partijen danken voor hun medewerking aan interviews en discussiebijeenkomsten ten behoeve van de evaluatie. Tevens willen wij graag de door Kenniscentrum PPS samengestelde begeleidingsgroep danken voor de constructieve samenwerking. Een en ander laat onverlet dat de in de rapportage verwoorde bevindingen en conclusies onverkort voor onze rekening komen.

Amsterdam, 2 februari 2006

Ernst & Young
Namens deze

Herbert ter Beek
Regioplan Beleidsonderzoek
Clustermanager Economie
herbert.ter.beek@regioplan.nl

Daan van der Heijden
Ernst & Young Transaction Advisory Services
Executive Manager
daan.van.der.heijden@nl.ey.com

MANAGEMENT SAMENVATTING

Het project Montaigne 2005 is het eerste pilot - project in Nederland in het voortgezet onderwijs op basis van publiek-private samenwerking (PPS). Op 22 december 2004 is door de gemeente Den Haag en de Talentgroep een contract ondertekend dat voorziet in de realisatie van een school voor voortgezet onderwijs via een Design, Build, Finance en Maintain (DBFM) benadering. De gemeente heeft in samenspraak met de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas (SCO Lucas) dit DBFM-contract aanbesteed dat voorziet in de dagelijkse beschikbaarheid van een schoolgebouw gedurende een periode van dertig jaar.

Uit deze evaluatie blijkt dat PPS bij Montaigne 2005 tot **meerwaarde** leidt, zowel financieel als kwalitatief. Het meest duidelijk is sprake van kwalitatieve meerwaarde bij de huisvesting van Montaigne 2005, waarbij voor een aantal kwalitatief hoogwaardige oplossingen is gekozen. Het kwaliteitsniveau voor 30 jaar is vastgelegd in de DBFM-overeenkomst. Ook is er sprake van een positieve impuls voor het onderwijs, als gevolg van de verwachte tijdsparing voor management en personeel van de school en van de betere huisvesting. Montaigne 2005 heeft daarnaast bijgedragen aan verdere opbouw van kennis bij publieke en private partijen. Door het pilot-karakter en de voorbereiding van PPS, heeft het project echter wel vertraging opgelopen; door verdere kennisopbouw en standaardisatie zal deze vertraging bij toekomstige PPS-projecten gereduceerd kunnen worden.

Daarnaast is er sprake van financiële meerwaarde, omdat de totale kosten van de PPS-variant 16 procent lager uit is gekomen dan de publieke uitvoeringsvariant. Deze efficiency-winst wordt behaald door via een integrale aanpak van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud deze activiteiten beter op elkaar af te stemmen.

Echter, deze life-cycle aanpak wordt bemoeilijkt door de huidige bekostigingssystematiek voor onderwijshuisvesting, waarbij investerings- en onderhoudsgelden gesplitst zijn. Dit resulteert erin dat de gemeente eenzijdig is geïnteresseerd in de kosten voor de bouw van een school, terwijl voor het schoolbestuur vooral de onderhouds- en exploitatielasten van belang zijn.

Zowel voor de betrokken publieke partijen als voor het private consortium heeft de pilot belangrijke **leerervaringen** opgeleverd, waardoor publiek-private samenwerking in de toekomst eenvoudiger te organiseren zal zijn. Belangrijke leerervaringen zijn opgedaan zowel met betrekking tot het proces als wat betreft de vormgeving van de PPS. De volgende lessen zijn ook voor toekomstige PPS-projecten in het onderwijs van belang:

- Het inzicht dat bepaalde risico's moeilijk overdraagbaar zijn aan private partners danwel alleen tegen relatief hoge kosten.

- De discussie over de specificatie van de gewenste dienstverlening, de beoogde risicoverdeling en de financiële uitgangspunten, moet afgerond zijn voordat aan de onderhandelingsfase met private partijen wordt begonnen.
- De wenselijkheid om zorgvuldigheid bij de selectie van private partners te koppelen aan een pragmatische benadering met betrekking tot de minimumeisen bij de selectie van private consortia (minder groot detailniveau, gebruik van eigenverklaringen).
- In het geval van Montaigne hebben het budget van gemeente en SCO Lucas een dominante rol hebben gespeeld, terwijl vanuit het perspectief van de wens om tot een optimale prijs/kwaliteitsverhouding te komen de Publieke Sector Comparator (PSC) veel meer centraal zou moeten staan.
- Het ambitieniveau van de outputspecificatie bleek hoog in relatie tot het beschikbare budget. Hoewel hiervoor deels bewust gekozen is om de grenzen van het haalbare optimaal af te testen, kan worden geconcludeerd dat voor een efficiënt procesverloop het raadzaam is om ambities, PSC en beschikbare budgetten beter op elkaar af te stemmen.

Voor de toekomst ziet Ernst & Young onder voorwaarden goede perspectieven voor toepassing van PPS in het onderwijs. Voor toepassing van PPS geldt dat een zekere minimale schaal van een project wenselijk is, waarbij een omvang van circa 12 miljoen euro, afhankelijk van type project en omstandigheden, gezien kan worden als een ondergrens. Bundeling van onderwijshuisvestingsprojecten en verbreding met publieke functies en/of commercieel exploitierbare functies kunnen bijdragen aan het halen van deze minimumomvang.

De evaluatie heeft tot slot ook geresulteerd in enkele aanbevelingen voor bij onderwijshuisvesting betrokken partijen:

- Onderzoek de mogelijkheden voor verbreding en bundeling van onderwijshuisvestingsprojecten in de specifieke Nederlandse situatie waarin schoolbesturen zeer hechten aan maatwerk. Concreet kunnen private partijen in samenspraak met het onderwijsveld nader bezien of en zo ja in welke mate maatwerk vanuit het perspectief van de scholen c.q. vanuit onderwijskundig oogpunt kan samengaan met enige mate van standaardisatie met betrekking tot de bouwkundige en technische kenmerken van schoolgebouwen.
- Gelet op de constatering dat het huidige bekostigingsmodel van de onderwijshuisvesting vanwege de scheiding van budgetten voor investering en onderhoud inefficiëntie in de hand werkt, is het zinvol om nader te bezien hoe het huidige model aangepast kan worden zodat meer aandacht voor de levenscyclus van een project mogelijk is.
- Houd constant aandacht voor de publiek-publieke samenwerking, zorg dat iedereen op één lijn zit. Denk hierbij ook aan het in een vroeg stadium overleggen met de Welstandscommissie en stel gezamenlijk stedenbouwkundige gunningscriteria op.

- Het behouden en uitbouwen van deze opgebouwde kennis, bij zowel publieke partijen als private partijen, moet naar onze mening gestimuleerd worden.

1 INLEIDING

In juli 2005 heeft het Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (hierna: "KC PPS"), in samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: "OCW"), de gemeente Den Haag en de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas (hierna: "SCO Lucas"), aan Ernst & Young de opdracht verstrekt om een evaluatie uit te voeren naar het project Montaigne 2005 (hierna: "Montaigne 2005") in Ypenburg. Dit project is het eerste Nederlandse publiek-private samenwerkings- (PPS) project in de onderwijssector en in de gebouwensector. Vanaf 1999 hebben besprekingen plaatsgevonden over het project¹. Een procesconvenant tussen het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën, de SCO Lucas en de gemeente Den Haag kwam in 2002 tot stand. Uiteindelijk is na een aanbestedingsprocedure in december 2004 een Design, Build, Finance, Maintain (hierna: "DBFM")-contract getekend door de gemeente Den Haag en het private TalentGroep-consortium².

Het gegeven dat Montaigne 2005 het eerste PPS-project is op het gebied van scholenbouw in Nederland, illustreert het innovatieve karakter van het project. Het innovatieve en experimentele karakter van het project is ook de reden geweest, dat gekozen is voor de opzet van het Montaigne 2005-project in de vorm van een **pilot**. Voor zowel de publieke als de private betrokkenen is het Montaigne 2005-project daarom een zoektocht geweest naar 'best practices'. Het pilotkarakter van Montaigne 2005 betekent concreet dat Kenniscentrum PPS het project met expertise heeft ondersteund en dat het uitdrukkelijk ook de bedoeling is om van het project zoveel mogelijk te leren.

1.1 Vraagstelling

Het innovatieve karakter van de eerste PPS in het onderwijs in Nederland in combinatie met de pilotwijze opzet van Montaigne PPS hebben geleid tot een tweeledige doelstelling van de voorgenomen evaluatie. De evaluatie dient zich niet alleen te richten op de meerwaarde van de keuze voor PPS, maar nadrukkelijk ook op opgedane leerervaringen.

De **doelstellingen** van de uit te voeren evaluatie zijn:

- Het bepalen of de gehanteerde DBFM-structuur bij het Montaigne project tot nu toe tot meerwaarde heeft geleid voor de betrokken partijen en welke meerwaarde in de toekomst verwacht kan worden.

¹ De gemeente Den Haag was hier vanaf 2002 betrokken, omdat het grondgebied waarop de school gebouwd wordt aanvankelijk op het grondgebied van de gemeente Nootdorp lag.

² TalentGroep Montaigne BV (hierna: TalentGroep) bestaat uit Strukton, Imtech en ISS Facility Services.

- Het identificeren van leerpunten voor volgende, mogelijk in een vergelijkbare structuur uit te voeren, scholenprojecten met betrekking tot een aantal geselecteerde onderwerpen.

1.2 Context van onderwijshuisvesting: taakverdeling en bekostiging

Reeds bij de aanvang van de Montaigne 2005-pilot was bekend dat de context waarin het PPS-project georganiseerd zou moeten worden bijzonder is. Het betreft hier de specifieke wijze waarop in Nederland de bevoegdheden en rollen zijn verdeeld met betrekking tot de onderwijshuisvesting en de wijze waarop de bekostiging daarvan is georganiseerd.

De bestuurlijke en beleidsmatige context in Nederland ten aanzien van de bouw en het onderhoud van onderwijshuisvesting is dat Rijk, gemeenten en scholen uiteenlopende belangen hebben. Er is verder sprake van een grote mate van versnippering in het onderwijs vanwege het grote aantal schoolbesturen³. Uitgaande van de gemeenschappelijke doelstelling van een zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende onderwijsaanbod, zijn het Ministerie van OC&W, de gemeenten en de schoolbesturen als volgt bij de onderwijshuisvesting betrokken:

- Het Ministerie van OC&W heeft per 1 januari 1997 de verantwoordelijkheid voor de zorg voor onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeenten.
- De gemeenten zijn na de decentralisatie verantwoordelijk voor ‘nieuwbouw, uitbreiding, aanpassingen aan de school en het onderhoud aan de buitenkant’, ook in financiële zin. De decentralisatie in 1997 is gepaard gegaan met een uitbreiding van het budget van het Gemeentefonds om gemeenten voor deze nieuwe verantwoordelijkheid te compenseren⁴.
- Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud binnen, waarvoor zij een lumpsumvergoeding ontvangen.

Per 1 januari 2005 is voor het voortgezet onderwijs de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud aan schoolgebouwen overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen. De budgetten voor aanpassingen aan binnen- en buitenkant van de schoolgebouwen komen daarmee in één hand, namelijk die van de schoolbesturen⁵.

³ Alleen al in Den Haag zijn er circa 30 schoolbesturen.

⁴ Op dit overgedragen budget is overigens wel een efficiëncykorting toegepast.

⁵ Er is verder de mogelijkheid om als gemeenten en schoolbesturen binnen de huidige wettelijke context op basis van vrijwilligheid te besluiten tot een zogenoemde ‘doorcentralisatie’ van (overige) huisvestingstaken van gemeente naar schoolbestuur. Motieven voor (door)decentralisatie van onderwijshuisvestingstaken van gemeenten naar schoolbesturen blijken met name de behoefte aan autonomie van schoolbesturen en het feit dat hiermee de taken voor binnen- en buitenonderhoud (en eventuele overige aspecten van de onderwijshuisvesting) in één hand komen te liggen.

De hiervoor beknopt geschetste taakverdeling rondom de onderwijshuisvesting in Nederland en de bekostigingssystematiek hebben gevolgen voor de prikkels die betrokken publieke actoren ervaren. In grote lijnen: het ministerie van OC&W heeft geen verantwoordelijkheid meer op dit vlak en ook geen financiële prikkels; de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bouw en de eerste inrichting van een schoolgebouw en de primaire interesse van gemeenten heeft dan ook betrekking op de kosten daarvoor; de schoolbesturen moeten de kosten voor onderhoud dragen en zullen dus vooral daar interesse voor hebben.

1.3 DBFM-contract is innovatie in onderwijs in Nederland

Bij Montaigne 2005 is gekozen voor een Design, Build, Finance, Maintain (DBFM)-structuur. Hoewel met deze contractvorm in Nederland inmiddels ervaring was opgedaan bij infrastructuurprojecten, is Montaigne 2005 het eerste project waar deze contractvorm wordt toegepast zowel in het onderwijs als bij huisvesting in het algemeen in Nederland⁶.

Bij deze DBFM-structuur is het geselecteerde private consortium, de TalentGroep gedurende een concessieperiode van 30 jaar verplicht het gebouw en terrein te ontwerpen, te bouwen, te financieren en te onderhouden, alsmede de facilitaire dienstverlening te verzorgen. Het gebouw en het terrein blijven tijdens de concessieperiode volledig eigendom van de gemeente. Na een verwachte bouwtijd van anderhalf jaar betaalt de gemeente vanaf ingebruikname van het schoolgebouw door SCO Lucas in 2006 per kwartaal beschikbaarheidsvergoedingen aan de TalentGroep, gedurende een periode van 28,5 jaar. Een gedeelte van deze beschikbaarheidsvergoeding dient door SCO Lucas (via de gemeente) te worden betaald. Voldoet de TalentGroep niet aan haar verplichtingen, dan kan de gemeente een korting toepassen op de achteraf per kwartaal te betalen beschikbaarheidsvergoeding. Na de concessieperiode dient de TalentGroep het gebouw en terrein in een, nauwkeurig omschreven, goede staat van onderhoud aan de gemeente op te leveren.

De gedachte achter een DBFM-contract is dat door de integrale organisatie van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van een gebouw (of algemener: een object), deze activiteiten beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Bijvoorbeeld: als bij het ontwerp en de bouw reeds wordt nagedacht over hoe het gebouw later het beste kan worden onderhouden, dan zouden daaruit zowel kwaliteitsvoordelen als besparingen kunnen resulteren.

⁶ In andere sectoren is in Nederland al wel ervaring opgedaan met DBFM-projecten. Voorbeelden betreffen de HSL Infraprovider, het afvalwaterproject Harnaschpolder en de wegprojecten A59 en Rijksweg 31.

1.4 Afbakening onderzoek en wijze van uitvoering

De evaluatie bestrijkt de periode vanaf het afsluiten van een procesconvenant⁷ in 2002 tot de ondertekening van het DBFM-contract in december 2004 en de contractperiode. Daarnaast zal de Publiek Private Comparator (hierna: “PPC”), opgesteld voorafgaand aan het procesconvenant, meegenomen worden in de evaluatie. In deze PPC wordt ingegaan op de verschillen tussen traditionele uitvoering en uitvoering via een PPS-structuur.

Bij de evaluatie wordt verder voortgebouwd op een reeds verrichte quick scan van de eerste ervaringen van het Montaigneproject. In deze quick scan is kort ingegaan op de achtergrond van het project, de gehanteerde DBFM-structuur, de toetsing van de verwachtingen van de betrokken partijen en een aantal daaruit naar voren komende knelpunten.

Daarnaast wordt gewerkt aan een handboek PPS bij scholen. Dit handboek is deels gebaseerd op de ervaringen van Montaigne 2005. Het geeft een beschrijving van het aanbestedingsproces, met daarin handvatten voor de aanpak per fase en voorbeelden van de verschillende documenten.

Ten behoeve van de uitvoering van de evaluatie zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Het analyseren van de informatie over het project. Hierbij gaat het om het nader analyseren van de informatie over het project en van aandachtspunten, die uit de interviews met betrokken personen naar voren zijn gekomen.
- Het afnemen van 15 interviews met betrokken publieke en private partijen, op basis van een lijst met te interviewen partijen van het KC PPS.
- Het beleggen van een tweetal workshops met de betrokken partijen. Het doel hiervan was om visies uit te wisselen en over de vragen rondom meerwaarde en leereffecten van Montaigne 2005 afstemming te laten plaatsvinden.

De evaluatie is gebaseerd op de door de betrokken partijen aangereikte documenten en de gevoerde gesprekken en georganiseerde workshops. De aangereikte documenten en inzichten zijn gespiegeld aan de in het projectteam van Ernst & Young aanwezige expertise. Er zijn door Ernst & Young echter geen nieuwe complete PPC, PSC of anderszins financiële analyses verricht.

⁷ Het procesconvenant is ondertekend door de ministeries van OC&W en Financiën en door de gemeente Den Haag en SCO Lucas.

1.5 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 wordt een beknopte stakeholder analyse verricht, door in te gaan op de doelen en belangen van de bij Montaigne 2005 betrokken actoren en de wijze waarop zij betrokken zijn.
- Hoofdstuk 3 vormt een procesevaluatie van Montaigne 2005. Dit hoofdstuk behandelt de opeenvolgende volgende stappen in het proces aan de hand van belangrijke documenten en instrumenten.
- In hoofdstuk 4 wordt de financiële meerwaarde van Montaigne 2005 geanalyseerd. Ten aanzien van de financiële meerwaarde worden besproken de Publiek Private Comparator (PPC), de vergelijking tussen de Publieke Sector Comparator (PSC) en de finale bieding alsmede renterisico's en publieke versus private financiering.
- In hoofdstuk 5 wordt de kwalitatieve meerwaarde beschouwd van Montaigne 2005.
- Hoofdstuk 6 bevat vervolgens de conclusies uit de evaluatie, inclusief leerpunten.
- Tot slot gaat hoofdstuk 7 in op de toekomstperspectieven voor PPS in het onderwijs.

2 STAKEHOLDER ANALYSE VAN MONTAIGNE 2005

Navolgend wordt een beknopte stakeholder analyse verricht voor het project Montaigne 2005. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Doelen, belangen en betrokkenheid van publieke actoren (paragraaf 2.1).
- Tussenconclusies (paragraaf 2.2).

2.1 Doelen, belangen en betrokkenheid van publieke actoren

In paragraaf 1.1 is reeds geschetst dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de onderwijshuisvesting en de bekostigingssystematiek van invloed zijn op het project Montaigne 2005. Navolgend wordt in kort bestek ingegaan op de positie van de betrokken partijen aan de publieke zijde van het Montaigne-project.

De Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas (**SCO Lucas**) heeft als doelstelling het bevorderen van interconfessioneel, katholiek en protestants-christelijk onderwijs in de regio Zuid-Holland West. SCO Lucas is actief betrokken geweest bij de (voorbereidingen van de) aanbestedingsprocedure. Als gebruiker van het op te leveren schoolgebouw heeft SCO Lucas een groot belang bij het kwaliteitsniveau van het schoolgebouw en alle daarmee verbonden functionaliteiten. Vanuit de onderwijskundige doelstellingen van SCO Lucas hecht de stichting verder ook belang aan een verbetering van de focus van het management en het onderwijzend personeel op de primaire werkprocessen in casu het verzorgen van onderwijs.

In financieel opzicht heeft SCO Lucas, gelet op de formele verdeling van taken en bevoegdheden inzake de onderwijshuisvesting, een direct belang bij de kosten voor onderhoud en exploitatie van de school. SCO Lucas ondervindt anderzijds geen directe gevolgen van de kosten voor bouw en eerste inrichting van de school omdat deze kosten door de gemeente worden gedragen. Aanvankelijk was beoogd, zoals ook in het procesconvenant vastgelegd, dat SCO Lucas contractpartner zou zijn van het private consortium, maar later is bij het opstellen van de bestuursovereenkomst tussen SCO Lucas en de gemeente ervoor gekozen dat de gemeente Den Haag deze rol beter kan vervullen.

Voor de **gemeente Den Haag** zijn meerdere maatschappelijke doelstellingen belangrijk met betrekking tot onderwijshuisvesting in het algemeen. Voor de gemeente is het bieden van goed onderwijs aan jongeren een doel in zichzelf en een belangrijk instrument voor sociale en economische doelstellingen op het niveau van de gemeente, wijken en maatschappelijke groepen. Bij de inbreng vanuit de gemeente ten aanzien van Montaigne 2005 hebben de amb-

tenaren op het gebied van onderwijs en onderwijsvastgoed/-huisvesting het voortouw genomen. Verder zijn voor de gemeente ook ruimtelijke en stedenbouwkundige doelstellingen en financiële kaders van belang bij het beoordelen van onderwijshuisvestingsprojecten. In het geval van het Montaigneproject speelt het Projectbureau Ypenburg op stedenbouwkundig terrein een belangrijke rol, omdat dit bureau belast is met de taak de stedenbouwkundige ontwikkeling van de nieuwe wijk Ypenburg in goede banen te leiden, evenals de Welstandscommissie.

In financieel opzicht is belangrijk op te merken dat de gemeente bij de bouw van scholen na de decentralisatie van 1997 verantwoordelijk is voor de kosten van bouw en eerste inrichting van de school en niet voor de onderhoudskosten. Voor de gemeente was een belangrijke voorwaarde voor medewerking aan Montaigne 2005, dat de kosten voor de gemeente vanwege de bouw en eerste inrichting van de school niet hoger zouden uitkomen dan in de variant van publieke uitvoering. Zoals gememoreerd is in de bestuursovereenkomst uiteindelijk bepaald dat de gemeente contractpartner wordt van het te selecteren private consortium.

Het **Ministerie van OC&W** heeft met de decentralisatie van 1997 geen wettelijke verantwoordelijkheden meer op het gebied van de onderwijshuisvesting. Zij heeft enkel een systeemverantwoordelijkheid. Vanuit de bredere maatschappelijke doelstelling van het ministerie, te weten het bevorderen van voldoende en adequaat onderwijs, is een pilot zoals Montaigne 2005 wel van belang⁸. Het ministerie spreekt in het procesconvenant van juni 2002 uit belang te hechten aan het ontwikkelen van nieuwe instrumenten ter verdere verbetering van de huisvesting van onderwijsinstellingen en spreekt verder uit dat het pilot-project Montaigne daaraan een bijdrage kan leveren.

Het Ministerie van OC&W heeft geen direct financieel belang bij het Montaigne 2005-project.

Het **Ministerie van Financiën** heeft door middel van het **Kenniscentrum PPS** een actieve ondersteunende en faciliterende rol gespeeld bij het Montaigne 2005-project. Er is vanuit het Kenniscentrum PPS relevante expertise op het gebied van PPS en menskracht ter beschikking gesteld voor de aanbesteding van het project.

Het Ministerie van Financiën heeft geen directe financiële belangen bij bouw dan wel onderhoud van scholen in Nederland. Wel is gebruik gemaakt van de zogenoemde 'PPS-faciliteit' en hecht zij bovendien aan het bevorderen van de doelmatigheid van overheidsinvesteringen. De tijdelijke PPS-faciliteit is 2000 in het leven geroepen om startproblemen bij de introductie van PPS in diverse sectoren te kunnen overwinnen. De gedachte is dat het innovatieve karakter

⁸ Minister van OC&W aan Tweede Kamer, *PPS en de brede school*, 25 oktober 2004.

ter van PPS kan leiden tot hogere voorbereidingskosten en een langere voorbereidingstijd, althans bij de eerste projecten in een bepaalde sector. De PPS-faciliteit had als doel bij te dragen in dergelijke leerkosten.

De hiervoor beschreven doelen en belangen van de diverse stakeholders hebben ertoe geleid dat sommige (publieke) stakeholders actief bij de organisatie van het project betrokken zijn en andere wat minder c.q. vooral faciliterend. Bij de uitwerking en formalisering van de wijze van betrokkenheid van de stakeholders zijn twee documenten relevant:

- Het procesconvenant dat in juni 2002 is gesloten tussen de ministeries van OC&W en Financiën, de gemeente Den Haag en SCO Lucas⁹.
- De bestuursovereenkomst van maart 2003 tussen de gemeente Den Haag en SCO Lucas¹⁰.

Op beide documenten wordt in hoofdstuk 3, in het kader van de evaluatie van het proces, nader ingegaan. In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op het procesconvenant en in paragraaf 3.4 op de bestuursovereenkomst. De in het procesconvenant voorziene rolverdeling tussen de betrokken publieke partijen is nader uitgewerkt in de bestuursovereenkomst, waarbij op één belangrijk punt, namelijk de vraag welke partij contractpartner is voor het private consortium, een majeure aanpassing heeft plaatsgevonden. Aanvankelijk werd beoogd om SCO Lucas te laten optreden als contractpartij en deze rol werd vastgelegd in het procesconvenant van juni 2002. Bij de opstelling van de bestuursovereenkomst van maart 2003 is echter besloten dat deze rol beter vervuld kan worden door de gemeente Den Haag omdat door private consortia de kredietwaardigheid van een gemeente naar verwachting hoger zou worden ingeschat dan die van een schoolbestuur.

2.2 Tussenconclusies

Op basis van de hiervoor weergegeven stakeholderanalyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Alle betrokken partijen hebben een belang bij een succesvol verloop van het Montaigne 2005-project.
- Buiten gerichte stimuleringsmaatregelen voor PPS zoals de PPS-faciliteit van het Ministerie van Financiën hebben alleen SCO Lucas en de gemeente Den Haag directe financiële belangen bij een eventueel PPS-contract.

⁹ De gemeente Wassenaar en de Stichting Het Rijnlands Lyceum hebben het procesconvenant ook ondertekend, maar hier wordt in voorliggend onderzoek verder niet op ingegaan (de pilot betreffende het Rijnlands Lyceum heeft later ook geen doorgang gevonden).

¹⁰ Er is tevens een aanvulling op de bestuursovereenkomst opgesteld (d.d. 22 december 2004) met aanvullende bepalingen op het gebied van informatieverstrekking tussen betrokken partijen, uitvoering van DBFM-contract en de inhoud van de op te stellen Bestuursovereenkomst.

- Bij de huidige wetgeving inzake de onderwijshuisvesting heeft een gemeente eenzijdig financieel belang bij de kosten van bouw en uitbreiding van schoolgebouwen. De gemeente heeft er zelf geen financieel belang bij te investeren in een schoolgebouw dat weliswaar qua realisatie duurder is, maar dat uiteindelijk vanwege lagere onderhoudskosten over de gehele levensduur van het schoolgebouw per saldo tot lagere integrale huisvestingskosten leidt.
- Omgekeerd heeft SCO Lucas geen direct financieel belang bij lagere kosten voor bouw en eerste inrichting van de school, omdat deze kosten door de gemeente worden gedragen.
- Zowel de gemeente Den Haag als het ministerie van OCW benadrukken dat zij slechts een faciliterende rol hebben en geen resultaatsverplichting.
- Omdat de betrokkenheid van de gemeente Den Haag meerdere functies en organisatieonderdelen betreft, is een goede coördinatie daarvan belangrijk.
- Het ministerie van Financiën heeft via de betrokkenheid van het Kenniscentrum PPS een actieve rol, onder meer resulterend in de inbreng van kennis en ervaring inzake PPS en DBFM-contracten.

3 EVALUATIE PROCES

Navolgend wordt nader ingegaan op het proces dat doorlopen is vanaf het sluiten van het procesconvenant in juni 2002 tot en met het formeel bekrachtigen van het DBFM-contract in december 2004.

Per stap in het proces wordt geïnventariseerd:

- Tegen welke knelpunten de betrokken partijen zijn aangelopen.
- Hoe zij daarmee om zijn gegaan.
- Welke positieve ervaringen zijn opgedaan.
- Welke mogelijke leereffecten afgeleid kunnen worden uit de opgedane ervaringen.

Alvorens in te gaan op de hiervoor benoemde belangrijke processtappen, documenten en instrumenten, wordt een beknopt beeld geschetst van het historische projectverloop van Montaigne 2005.

3.1 Beknopte schets van projectverloop

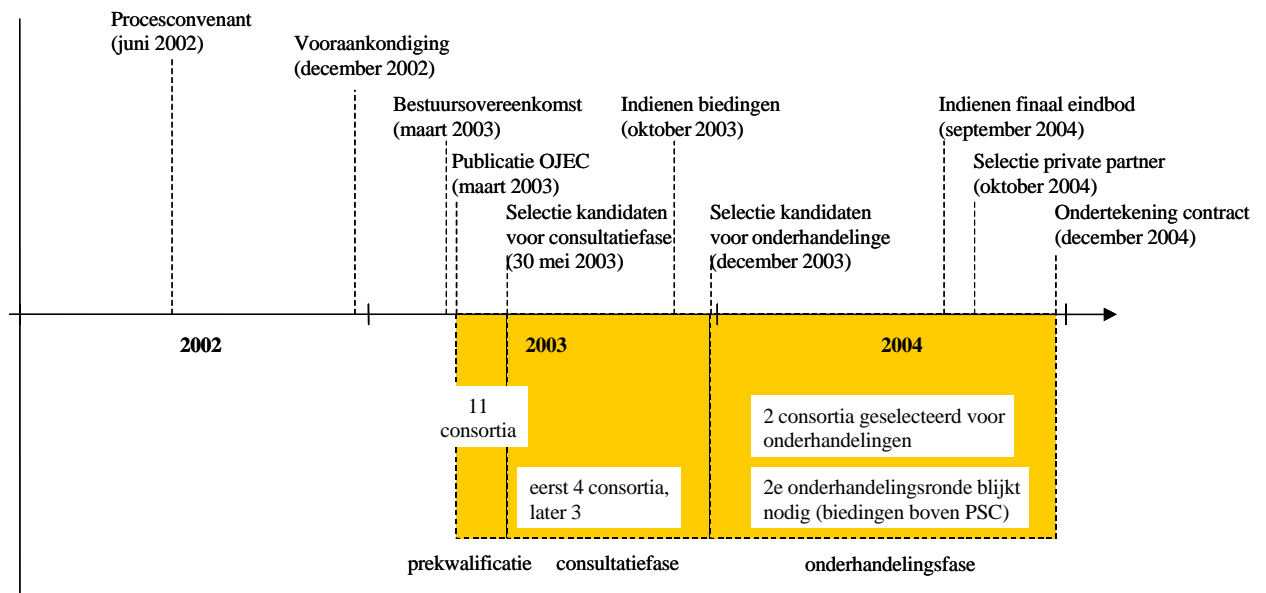
Het proces van aangaan van het procesconvenant tot de uiteindelijke (voorlopige) afronding van het PPS-project via de ondertekening van het DBFM-contract heeft bij Montaigne in totaal circa 2,5 jaar in beslag genomen¹¹, waarvan de aanbesteding 20 maanden heeft geduurd. Tijdens dit proces werden achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

- Sluiten van het procesconvenant.
- Vooraankondiging van de aanbesteding.
- Sluiten van de bestuursovereenkomst tussen gemeente en SCO Lucas.
- Publicatie van de aanbesteding in OJEC (Official Journal of the European Communities).
- Selectie van kandidaten voor de consultatiefase.
- Indienen van bieding
- Onderhandelingsfase.
- Indienen van finaal eindbod door overgebleven kandidaten.
- Selectie van de private partner.
- Ondertekening van het DBFM-contract.

¹¹ De eerste gedachten over publiek-private samenwerking in het onderwijs zijn van eerdere datum. In 1999 zijn de eerste contacten ontstaan tussen SCO Lucas en het Kenniscentrum PPS over de beoogde nieuwbouw van het Montaigne Lyceum. Op de periode vóór ondertekening van het procesconvenant per 11 juni 2002 wordt in de voorliggende evaluatie echter niet ingegaan.

Navolgend wordt nader op de belangrijkste mijlpalen en daarbij behorende documenten ingegaan. Verder wordt navolgend ook nader ingegaan op het opstellen van de Publiek Private Comparator, omdat deze mede de basis heeft gelegd voor het opgestelde procesconvenant.

Dit feitelijke procesverloop is navolgend schematisch weergegeven:



Na publicatie van de aanbesteding in OJEC in maart 2003 tonen 11 private consortia belangstelling. Op basis van de opgestelde selectieleidraad gaan vervolgens vier private consortia verder naar de consultatiefase. Tijdens de consultatiefase en voorafgaand aan de biedingen trekt één van de consortia zich terug. De drie resterende consortia zijn uitgenodigd een eerste bieding in te dienen. Vervolgens zijn de twee consortia met de beste biedingen geselecteerd voor de onderhandelingsfase. Aan het eind van de onderhandelingsfase is beide inschrijvers gevraagd of zij vertrouwen hadden in het kunnen uitbrengen van een bieding beneden de PSC en beide partijen bevestigden dit onder zekere voorbehouden. Bij de beoordeling van de beste en laatste biedingen bleek echter dat het beide partijen niet lukte om beneden de PSC te blijven, zodat –na rijp beraad– werd besloten een aanvullende onderhandelingsronde in te lassen. De daaruit voortvloeiende finale biedingen lagen beide beneden de PSC. Het DBFM-contract voor de bouw van de school wordt getekend op 22 december 2004. De beschikbaarheidsdatum van de school is op 1 augustus 2006 gesteld.

De periode van uitnodiging tot onderhandelingen tot de definitieve selectie van de private partner neemt uiteindelijk ruim een jaar in beslag (van augustus 2003 tot oktober 2004). Een belangrijke reden voor de relatief lange onderhandelingsperiode, is dat de onderhandelingen aanvankelijk nog sterk een consulterend karakter hadden.

Op deze en andere bijzonderheden omtrent het feitelijke procesverloop van Montaigne 2005 wordt in de navolgende paragrafen nader ingegaan.

3.2 Publiek Private Comparator (PPC)

Ten behoeve van een onderbouwd besluit over het nader onderzoeken van de mogelijkheden voor en (potentiële) meerwaarde van publiek-private samenwerking bij de realisatie van Montaigne 2005, is door de initiatiefnemende publieke partijen een zogenoemde Publiek Private Comparator (PPC) uitgevoerd. Een PPC is een instrument dat is ontwikkeld om op gestructureerde wijze de voor- en nadelen van de opties publiek-private samenwerking en publieke uitvoering op een rij te zetten. Een positieve uitkomst van deze PPC was voor de publieke partijen een voorwaarde voor het verder uitwerken van de voorbereiding van een eventuele PPS via het opstellen van een gezamenlijk procesconvenant.

De uitgevoerde PPC leverde voor Montaigne 2005 per saldo een positieve uitkomst met betrekking tot de meerwaarde die via PPS ten opzichte van publieke uitvoering te behalen is¹². Op de financiële uitkomst van de PPC wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan; met betrekking tot de rol van de PPC in het procesverloop en de wijze waarop de PPC is uitgevoerd zijn de volgende bevindingen van belang:

- Het instrument PPC blijkt in de situatie van Montaigne 2005 een goed bruikbaar instrument voor een eerste toets op de meerwaarde van een PPS. De PPC is in het geval van Montaigne op adequate wijze uitgevoerd. De mogelijke voor- en nadelen van een keuze voor PPS zijn op inzichtelijke en gestructureerde wijze op een rij gezet en uitgewerkt, resulterend in het vereiste integrale beeld van de mogelijke meerwaarde van PPS.
- De PPC illustreert helder dat de life-cyclebenadering, waarbij ontwerp, bouw, financiering en exploitatie van onderwijshuisvesting in de handen van één partij worden gelegd, de basis kan vormen voor belangrijke efficiencywinst en daaruit voortvloeiende besparingen.
- In de specifieke situatie van Montaigne als de eerste PPS in het onderwijs in Nederland, is het lastig gebleken om voor alle te maken inschattingen voldoende harde, in de praktijk 'bewezen' kengetallen te hanteren¹³. Gelet op deze relatief 'zachte' databasis zou het raadzaam zijn geweest om bij de presentatie van de financiële meerwaarde van een keuze voor PPS meer dan één scenario te presenteren en/of de presentatie van deze uitkomsten te voorzien van een gevoeligheidsanalyse.

¹² PRC Bouwcentrum BV, *Publiek Private Comparator Esloo Nootdorp*, 20 maart 2002.

¹³ Hoofdstuk 4 gaat hier uitgebreider op in.

Ter toelichting op de laatste bevindingen: Een PPC is een instrument dat bedoeld is om in een vroeg stadium, in ieder geval vóór definitieve besluitvorming over PPS, in te zetten voor een eerste integraal beeld van de van PPS te verwachten meerwaarde. Vanwege de inzet in een vroeg stadium van een eventueel aanbestedingsproces, zijn de uitkomsten van een PPC altijd met onzekerheden omgeven. De partijen die bij de Montaigne-PPC betrokken waren, waren zich hier ook van bewust.

Achteraf blijkt dat de mogelijkheden voor commerciële exploitatie bij het opstellen van de PPC zijn overschat, terwijl sprake is geweest van onderschatting van de organisatie- en advieskosten voor realisatie van de PPS¹⁴. Echter, op het moment van opstellen van de PPC waren deze gegevens niet beschikbaar. Pas later bleek dat mede door ruimtelijke omstandigheden en gemeentelijk beleid de mogelijkheden voor commerciële exploitatie zeer beperkt waren. Met betrekking tot de organisatie- en advieskosten van een PPS in het onderwijs waren in Nederland zoals gezegd nog geen referentiegegevens voor handen.

Tussenconclusies

Het instrument van de Publiek Private Comparator is een nuttig en noodzakelijk instrument gebleken ter voorbereiding van gefundeerde besluitvorming over PPS. De uitgevoerde PPC voorzag in het gewenste integrale beeld van voor- en nadelen van een keuze voor PPS en heeft vooral ook inzichtelijk gemaakt dat het op elkaar afstemmen van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud tot financiële meerwaarde kan leiden.

De uitvoering van de PPC heeft bij de betrokken partijen geleid tot een groeiend bewustzijn dat in de sfeer van de onderwijshuisvesting nog te weinig harde gegevens beschikbaar zijn over belangrijke kostenposten op het gebied van onderhoud en exploitatie. De uitvoering van het project Montaigne 2005 kan op dit punt daarom een belangrijk uitstralingseffect hebben dat de verzakelijking van het beleid in het onderwijs ten aanzien van huisvesting ten goede kan komen.

Een belangrijk leerpunt is dat indien het instrument van de PPC wordt toegepast op terreinen waarop nog weinig tot geen harde referenties en daaruit af te leiden kengetallen beschikbaar zijn, de conclusies uit de PPC met de nodige voorzichtigheid gepresenteerd en geïnterpreteerd dienen te worden. Wat betreft onderwijshuisvesting is hiervan zeker sprake. Verder is het ook raadzaam om in een PPC meerdere scenario's uit te werken en in die zin te voorzien in een gevoeligheidsanalyse op de gerapporteerde bevindingen.

¹⁴ In hoofdstuk 4 over de financiële meerwaarde van Montaigne 2005 wordt nader ingegaan op dit punt.

3.3 Procesconvenant (juni 2002)

In juni 2002 hebben de beide betrokken ministeries, de gemeente Den Haag en SCO Lucas (en de gemeente Wassenaar en de Stichting Het Rijnlands Lyceum¹⁵) een procesconvenant ondertekend als basis voor de nadere voorbereiding en uitwerking van de beoogde PPS. In het procesconvenant zijn de volgende zaken vastgelegd:

- Gemeenschappelijk doel.
- Positie van de betrokken partijen.
- Op te zetten projectorganisatie.
- Door betrokken partijen gehanteerde randvoorwaarden voor deelname aan de pilot.
- Inzet van externe adviseurs.
- Er wordt verder aandacht besteed aan de contractduur en beëindiging van het convenant, de communicatie over het convenant en afspraken over geschillenbeslechting.

De inhoud van het procesconvenant is hiervoor reeds gedeeltelijk, in paragraaf 2.2, aan de orde gekomen als onderdeel van de daar opgenomen beknopte stakeholder analyse. Het betreft dan de rollen die de verschillende publieke partijen vervullen en de wijze waarop zij bij de pilot betrokken zijn, daarbij uitgaande van de formele verdeling van taken en bevoegdheden conform de wettelijke bepalingen over de onderwijshuisvesting.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben twee partijen, namelijk de gemeente Den Haag en SCO Lucas, een direct financieel belang bij het onderwijshuisvestingsproject, zij het vanuit uiteenlopende invalshoeken. De financiële inbreng van de betrokken partijen wordt helder afgebakend. De gemeente Den Haag neemt als resultaatverplichting de bekostiging van de nieuwbouw en eerste inrichting van het schoolgebouw op zich. Voor de gemeente was een belangrijke voorwaarde voor medewerking aan Montaigne 2005, dat de kosten voor de gemeente vanwege de bouw en eerste inrichting van de school niet hoger zouden uitkomen dan in de variant van publieke uitvoering. Verder neemt de gemeente een inspanningsverplichting op zich met betrekking tot planologie en vergunningen. SCO Lucas neemt de kosten voor onderhoud en exploitatie van de school op zich en is tevens beoogd contractpartner van de te selecteren private partner¹⁶.

Het Ministerie van OCW heeft geen financiële belangen bij Montaigne 2005 vanwege de decentralisatie van de taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Het Ministerie van Financiën heeft eveneens geen directe belangen bij bouw en onderhoud van scholen. Wel stelt het

¹⁵ De gemeente Wassenaar en de Stichting Het Rijnlands Lyceum hebben in een later stadium besloten de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking bij de beoogde onderwijshuisvesting niet verder af te tasten. Om deze reden wordt navolgend niet verder op beide partijen en het beoogde project ingegaan.

¹⁶ Later wordt besloten dat de gemeente Den Haag deze rol beter kan vervullen (zie paragraaf 3.4).

ministerie middelen beschikbaar vanuit de zogenoemde PPS-faciliteit en wordt via het Kenniscentrum PPS kennis en ervaring op het gebied van PPS ingebracht.

In het procesconvenant wordt aan een partij zonder directe financiële belangen bij het project, namelijk het Kenniscentrum PPS, een belangrijke rol gegeven in de aansturing van in te zetten externe adviseurs, welke vanuit de PPS-faciliteit worden bekostigd. Overeengekomen wordt dat 'Kenniscentrum PPS verantwoordelijk zal zijn voor de aansturing van deze adviseurs, alsmede het bewaken van de kosten ten gunste van alle partijen'. Overigens neemt SCO Lucas de aansturing van de technische adviseur voor zijn rekening.

In het procesconvenant spreken partijen zich uit 'intensief te zullen samenwerken om bovenbeschreven doelen te realiseren, hun bevoegdheden hiertoe aan te wenden binnen de hierna weer te geven kaders en creatief te zoeken naar wegen om te komen tot daadwerkelijke realisatie van de pilot waar wet- en regelgeving voor deze innovatieve aanpak ruimte laten'. De gemeente Den Haag spreekt verder uit 'voor zover het algemeen belang dit toelaat naar vermogen, binnen de daarvoor geldende publiekrechtelijke kaders, zich in te spannen voor het in gang zetten en afronden van de benodigde planologische procedures en het afgeven van de benodigde vergunningen voor het realiseren van de pilot'.

Op basis van de gevoerde gesprekken, kan worden gesteld dat in de praktijk vooral SCO Lucas en het Kenniscentrum PPS een trekkersrol hebben vervuld ten aanzien van de voorbereiding en uitwerking van de PPS en dat er ook vanuit de gemeente Den Haag intensieve betrokkenheid bij het proces is geweest. Verder wordt door enkele betrokken partijen aangegeven dat de aansturing van de externe adviseurs nadrukkelijker een samenspel zou hebben moeten zijn van Kenniscentrum PPS en vooral SCO Lucas en de gemeente Den Haag.

Tussenconclusies

Het procesconvenant is voor de betrokken partijen een voldoende bestuurlijk-beleidsmatige basis gebleken voor nadere stappen. Alle relevante partijen participeren in het procesconvenant, zij het enkele vooral faciliterend en expliciet zonder resultaatsverplichting. De door enkele betrokken partijen gemaakte opmerkingen dat de gemeente Den Haag en het Ministerie van OC&W een actievere opstelling op zich zouden hebben moeten nemen beoordeelt Ernst & Young als volgt:

- Vanuit bredere maatschappelijke doelstellingen en het in het procesconvenant verwoorde commitment (hoewel in de vorm van inpanningsverplichtingen) was een actievere opstelling mogelijk geweest en had dit voor het procesverloop ook meerwaarde kunnen hebben.
- Zoals beschreven, is vanwege de decentralisatie van onderwijshuisvestingsverantwoordelijkheden en bijbehorende budgetten de door het ministerie ingenomen positie echter be-

grijpelijk, maar naar onze mening gaat het voorbij aan het feit dat de PPS-structuur de kwaliteit van het onderwijs indirect positief kan beïnvloeden via tijdsbesparing voor het management van de school, waardoor deze zich op haar kerntaak (onderwijs) kan concentreren.

Verder constateren wij dat het verwoorde commitment van de gemeente Den Haag ten aanzien van planologische aspecten en vergunningen positief is. Projectbureau Ypenburg en de Welstandscommissie hebben echter een eigen verantwoordelijkheid en de gemeente kan deze instanties niet committeren. Wij constateren dat bij het opstellen van het procesconvenant bij sommige betrokken partijen niet volledig helder is wat de verwoorde inspanningsverplichting in de praktijk betekent¹⁷.

Naast Kenniscentrum PPS zouden ook de partijen met een direct financieel belang bij een eventuele PPS mede-verantwoordelijk dienen te zijn voor aansturing van de externe adviseurs. Naar onze mening bevordert dit het draagvlak voor de activiteiten van de externe adviseurs en de mede daarop te baseren besluitvorming.

3.4 Bestuursovereenkomst gemeente Den Haag-SCO Lucas

In maart 2003 ondertekenen SCO Lucas en de gemeente Den Haag een onderlinge bestuursovereenkomst, ter nadere uitwerking van het procesconvenant van 11 juli 2002. De bestuursovereenkomst vormt feitelijk de benodigde publiek-publieke basis voor de daarna op te zetten publiek-private samenwerking.

Belangrijke elementen in de bestuursovereenkomst betreffen:

- De gemeente Den Haag treedt op als contractpartner bij een DBFM-contract.
- Er wordt vastgelegd welke bedragen de gemeente ter bekostiging van het project ter beschikking stelt aan de private partner voor nieuwbouw en inventariskosten en jaarlijks voor het gebruik. De gemeente legt daarbij vast dat de bijdrage geschiedt conform de normbedragen voor nieuwbouw en inventaris.
- Eveneens wordt vastgelegd welk bedrag SCO Lucas per kwartaal betaalt aan de gemeente voor onderhoud en exploitatie.
- SCO Lucas ziet af van aanvragen voor onderwijskundige vernieuwing.

¹⁷ Ter nuancering kan worden gesteld dat in het procesconvenant wordt vastgelegd dat aansluitend tussen gemeente Den Haag en SCO Lucas een bestuursovereenkomst dient te worden opgesteld, waarin een en ander ook nader uitgewerkt kan worden.

- De gemeente beslist o.b.v. de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs van 1997 over onder meer locatiegebonden meerkosten en herstel en vervanging ingeval van bijzondere omstandigheden (het gaat dan bijvoorbeeld om vandalisme).
- Vastgelegd wordt dat SCO Lucas een concept voor een output-specificatie ontwikkelt en dat deze vóór de aanbesteding wordt voorgelegd aan de gemeente ter goedkeuring).

Bij de voorbereiding van de bestuursovereenkomst is inmiddels het besef ontstaan dat de gemeente Den Haag vanuit de publieke zijde contractpartij dient te zijn bij een DBFM-contract. Private partijen zullen vanwege de lange contractperiode van het project en de lange doorlooptijd zoveel mogelijk zekerheden verlangen van de publieke partner(s) en een gemeente kan in dit geval deze zekerheden als overheid beter verschaffen dan een schoolbestuur¹⁸.

Met betrekking tot de benodigde vergunningen, goedkeuringen, toestemmingen, ontheffingen en soortgelijke beschikkingen wordt overeengekomen dat de gemeente met behoud van haar bestuurlijke vrijheid zoveel zal bevorderen dat deze tijdig worden afgegeven. Onduidelijk is welke waarde deze formulering in de praktijk zal hebben, maar de gemeente kan niet treden in de autonome bevoegdheden van Projectbureau Ypenburg en Welstandscommissie. Uiteindelijk blijkt in het proces van PPS Montaine dat op dit terrein belangrijke knelpunten zijn opgetreden. De beoordeling van de ruimtelijke aspecten van het project door Projectbureau Ypenburg en de welstandscommissie leverde in een relatief laat stadium van het proces knelpunten op die hebben bijgedragen aan de vertraging van het proces.

De opstelling van de bestuursovereenkomst is vertraagd vanwege discussies tussen SCO Lucas en de gemeente Den Haag over met name de risicoverdeling, de te hanteren normbedragen en de bijdragen van SCO Lucas en de locatiegebonden meerkosten. De discussie spitste zich toe op de locatiegebonden meerkosten, waar de gemeente volgens SCO Lucas aan zou dienen bij te dragen, en extra bijdragen van de gemeente vanwege herstel en vervanging ingeval van bijzondere omstandigheden omdat SCO Lucas van mening was dat dergelijke activiteiten zonder PPS deels door de gemeente zouden worden bekostigd. Er is door de betrokken partijen voor gekozen om de discussie over de locatiegebonden meerkosten in het kader van de bestuursovereenkomst te stoppen omdat er geen perspectief was dat de partijen tot overeenstemming zouden komen op dit punt.

Tussenconclusies

Een belangrijk leerpunt voor Montaine 2005 is, dat private consortia vanwege de lange contractperiode en het pilot-karakter hoge zekerheden zullen vragen. De keuze voor de gemeente

¹⁸ Ter nadere toelichting: de kredietwaardigheid van een gemeente wordt door private partijen doorgaans hoger gewaardeerd dan die van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs, onder meer omdat een gemeente in beginsel niet failliet kan gaan.

Den Haag als contractpartner bij de DBFM-overeenkomst, zoals vastgelegd in de bestuurs-overeenkomst, is naar de mening van Ernst & Young dan ook een logische keuze.

Een andere belangrijke conclusie betreft het niet afronden van de discussie over de locatiegebonden meerkosten. Naar onze mening zou hierover toch overeenstemming bereikt moeten zijn vóórdat besloten wordt tot het formuleren van de outputspecificatie en het starten van de aanbestedingsprocedure met de prekwificatie. Het niet goed afronden van deze discussie heeft voor een deel ertoe bijgedragen dat in een later stadium een tweede onderhandelingsronde noodzakelijk bleek. Tussen afsluiten van het procesconvenant en sluiten van de bestuursovereenkomst zit driekwart jaar, wat een belangrijke verklaring is voor het feit dat het traject uiteindelijk later dan beoogd resulteert in een DBFM-contract.

Ook na opstelling van de bestuursovereenkomst blijft bij sommige betrokken partijen onduidelijkheid bestaan over de inspanningsverplichting van de gemeente op het terrein van planologie en vergunningen. Voor de gemeente zelf was vanaf de start duidelijk dat de uitgesproken inspanningsverplichting niet betekent dat daarmee ook Projectbureau Ypenburg en Welstandscommissie gecommitteerd zijn, omdat beide instanties eigen autonome bevoegdheden hebben.

3.5 Outputspecificatie

Zoals in paragraaf 3.3 beschreven neemt SCO Lucas conform de bestuursovereenkomst het voortouw bij de opstelling van de outputspecificatie. In de discussie die in het kader van de voorliggende evaluatie met zowel publieke als private partijen is gevoerd, komen ten aanzien van de outputspecificatie drie belangrijke aspecten naar voren:

- De onderwijsvisie is goed uitgewerkt, op zodanige wijze dat deze voor private partners ook goed werkbaar is. De visie is vooral functioneel uitgewerkt en niet al zeer gedetailleerd ruimtelijk-fysiek. SCO Lucas heeft haar visie optimaal kunnen uitwerken en er zijn geen belemmeringen opgetreden tijdens het aanbestedingstraject.
- Met betrekking tot de verdeling van risico's tussen publieke partijen enerzijds en het private consortium anderzijds wordt aanvankelijk gekozen voor overdracht van bepaalde risico's aan het private consortium. Later in het proces is geconcludeerd dat een dergelijke overdracht niet raadzaam is omdat het private consortium deze risico's niet of te weinig kan beheersen en er daarom een hoge vergoeding voor zal vragen. Ter illustratie: voor een privaat consortium moeilijk te beheersen risico's betreffen onder meer de risico's die samenhangen met schade vanwege vandalisme¹⁹ of met betrekking tot de hoogte van tele-

¹⁹ De risico's vanwege schade door vandalisme aan de binnenzijde van het pand blijven nog steeds voor de opdrachtnemer.

foonrekeningen. In de consultatie- en onderhandelingsfase zijn uiteindelijk bepaalde risico's weer teruggenomen door de gemeente Den Haag en SCO Lucas, waar aanvankelijk was gekozen voor overdracht van deze risico's.

- De ambities zoals beschreven in de outputspecificatie zijn relatief hoog ten opzichte van de beschikbare financiële middelen.

Bij de opstelling van de outputspecificatie blijkt dat dit voor PPS in het onderwijs complex is. In vergelijking met bijvoorbeeld kantoorgebouwen zijn voor schoolaccommodaties veel minder gegevens beschikbaar. Verder kent het op te leveren product 'schoolgebouw' zeer veel dimensies, faciliteiten en functionaliteiten, die ieder op zich lastig te isoleren zijn als het gaat om daarvoor noodzakelijke te maken kosten.

Tussenconclusies

Het feit dat de outputspecificatie goed is uitgewerkt en dat er daarbij voor gekozen is om de outputspecificatie vooral functioneel en niet op hoog ruimtelijk detailniveau uit te werken, wordt door de private partijen als positief beoordeeld. Op deze manier wordt meer ruimte gegenereerd voor private partijen om tot eigen, creatieve invullingen te komen, terwijl anderszits toch de kaders waarbinnen de invulling moet plaatsvinden wel helder zijn.

Met betrekking tot de overdracht van risico's van gemeente en SCO Lucas naar het private consortium, zijn belangrijke leerervaringen opgedaan. Het blijkt dat private partijen alleen tegen hoge kosten bereid zijn om risico's van overheden over te nemen die zij niet of onvoldoende kunnen beheersen.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat het ambitieniveau van de outputspecificatie hoog was, zeker in relatie tot het beschikbare budget. Door de betrokken partijen is aangegeven, dat dit deels bewust is geweest, om in de pilot zo goed mogelijk de grenzen van het haalbare af te tasten. Daar staat naar de mening van Ernst & Young tegenover dat het hoge ambitieniveau in relatie tot het beschikbare budget uiteindelijk heeft geleid tot vertraging later in het proces, omdat de biedingen van de private partijen in eerste instantie mede hierdoor niet in de buurt komen van het beschikbare budget.

3.6 Prekwalificatie

In maart 2003 is de selectieleidraad verstuurd en per 1 mei 2003 dienen de aanmeldingen ontvangen te zijn. Vervolgens wordt per 30 mei 2003 bepaald welke partijen afvallen en wel-

ke doorgaan naar de volgende fase in het selectieproces van de private partner. Er melden zich uiteindelijk 11 private consortia aan, waarvan er 4 doorgaan naar de volgende fase.

Kenmerkende aspecten van de prekwalificatiefase zijn:

- Redelijk grote belangstelling van private partijen, maar slechts weinig private partijen voldoen aan de minimumeisen.
- Hoge mate van gedetailleerdheid bij selectie-eisen en vorm van minimumeisen (het betreft bijvoorbeeld op te voeren projectreferenties en tevredenheidsverklaringen) in combinatie met hoog ambitieniveau.
- Eis van hoofdelijke aansprakelijkheid leidt tot problemen bij sommige consortia (met name buitenlandse banken).
- In selectieleidraad zijn ook de mogelijkheden voor commerciële exploitatie opgenomen, waarvan later zal blijken dat deze uiteindelijk niet realiseerbaar zijn vanwege ruimtelijke en beleidsmatige omstandigheden.
- De private partijen vinden de selectieleidraad inhoudelijk helder en goed werkbaar.
- Aantal private partijen geeft aan dat de voorbereidingstijd erg kort is voor optuiging van consortium (één maand van publicatie selectieleidraad tot indienen aanmeldingen).

Ter toelichting op het door enkele private partijen verwoorde punt dat de voorbereidingstijd erg kort was moet worden aangetekend dat reeds eind 2002 een vooraankondiging van de aanbesteding heeft plaatsgevonden. Deze vooraankondiging is blijkbaar onvoldoende opgepikt door de private partijen, dan wel hebben zij gewacht tot de echte aankondiging met het daadwerkelijk starten van de voorbereidingen voor de aanbesteding. Daarnaast is door de private partijen tevens aangegeven dat zij graag meer informatie hadden gehad bij de vooraankondiging, om te kunnen zorgen dat ze het consortium op een juiste manier in kunnen richten.

Bij de prekwalificatie wordt verder duidelijk dat een deel van de potentiële private partijen oordeelt dat de omvang van het project niet in verhouding staat tot de hoge en gedetailleerde selectie-eisen. Omdat PPS bij scholenbouw in Nederland een belangrijke innovatie is, waarvoor private partijen nieuwe consortia dienen samen te stellen, met zowel een bouwbedrijf en een financier als ook partners die zich richten op facility management en schoonmaak, hebben de private partijen tijd nodig om de onderlinge samenwerking goed vorm te geven. De tijd die hiervoor beschikbaar is wordt daarom als kort ervaren. Van de zijde van de publieke betrokkenen wordt aangegeven dat een deel van de private consortia slecht voorbereid was op de prekwalificatie.

Verder melden private partijen dat zij graag hadden gezien dat na de prekwalificatie nog wijzigingen aangebracht zouden kunnen worden in de consortia.

Tussenconclusies

Per saldo vervult de prekwalificatie de functie die zij zou moeten vervullen, namelijk het terugbrengen van het aantal private kandidaten naar een overzichtelijk aantal waarmee de volgende fase ingegaan kan worden. De selectieleidraad wordt verder door de private partijen ook als helder beoordeeld.

Een belangrijk leerpunt betreft het als relatief hoog ervaren detailniveau van de selectie-eisen en de vorm van de minimumeisen. Het betreft dan onder meer de op te voeren projectreferenties en de tevredenheidsverklaringen. Inmiddels is door het Kenniscentrum PPS gekozen voor een andere manier van werken, namelijk waarbij in het kader van een standaardisatie-slag geen tevredenheidsverklaringen meer worden gevraagd. Daarnaast is het raadzaam bij de voor aankondiging zoveel mogelijk informatie te verstrekken.

3.7 Consultatiefase

In de consultatiefase vervolgt het proces met vier private partijen. De volgende discussiepunten staan centraal:

- Het als hoog ervaren ambitieniveau, zoals vastgelegd in de outputspecificatie. De discussie betreft bijvoorbeeld de als zeer ambitieus ervaren korte hersteltijden in geval van ontstane schade aan de school.
- Het overdragen van risico's aan private partijen. Private partijen geven aan dat zij bij overdracht van risico's van gemeente en SCO Lucas naar het private consortium als voorwaarde hanteren dat zij op deze risico's in voldoende mate invloed kunnen uitoefenen. Indien getracht wordt om risico's over te dragen waarop de private partner geen of weinig invloed heeft, zal een private partner daarvoor een hoge risicopremie in rekening brengen.

De consultatiefase is bij uitstek bedoeld om tussen de aanbestedende partij en de private consortia te komen tot een vruchtbare uitwisseling van ideeën. In de praktijk blijkt dit echter niet eenvoudig, waarbij de volgende omstandigheden van belang zijn:

- Aanwezige spanning tussen enerzijds de wens om publiek-privaat zaken goed door te spreken en een interactieve en creatieve dialoog op te zetten en anderzijds de beperkingen vanwege de aanbestedingsrichtlijnen.
- Voor private partijen is het lastig om in de consultatiefase 'hard' aan te geven dat bepaalde eisen die door de opstellers van de outputspecificatie worden gesteld niet reëel zijn. Om de kansen te vergroten op de uiteindelijke uitverkiezing is de neiging aanwezig om zo lang mogelijk positief en constructief te reageren op eisen van de aanbestedende dienst.

De laatste omstandigheid heeft erin geresulteerd dat in de consultatiefase niet tot aanpassing van het door private partijen als hoog ervaren ambitieniveau wordt besloten en dat vooralsnog ook geen aanpassingen in de beoogde risicoverdeling wordt aangebracht. In de navolgende onderhandelingsfase blijken dergelijke aanpassingen uiteindelijk wel noodzakelijk.

In het algemeen blijkt het lastig om te komen tot een verdiepende, creatieve dialoog tussen de publieke en de private partijen. Mede om deze reden zouden private partijen graag zo snel mogelijk in een aanbestedingstraject toe willen werken naar een exclusieve relatie met de aanbestedende dienst, maar dit conflicteert met de wens van de publieke partijen om de concurrentie tussen de private partijen optimaal te benutten.

Tussenconclusies

Achteraf kan geconcludeerd worden dat de consultatiefase onvoldoende duidelijkheid heeft geschapen over de haalbaarheid van het nagestreefde ambitieniveau en de meest wenselijke en werkbare verdeling van risico's over publieke en private partners.

Met betrekking tot de verdeling van risico's over publieke en private partners heeft Montaigne 2005 belangrijke leereffecten opgeleverd. Risico's waar private partijen onvoldoende greep op hebben dienen bij voorkeur niet overgedragen te worden aan deze partijen.

Ten aanzien van het hoge ambitieniveau in relatie tot de beschikbare financiële middelen, kan terugkijkend niet worden geconcludeerd of dit vooral te wijten is aan het onvoldoende op dit punt doorvragen van de aanbestedende partij dan wel dat private partijen in hun feedback op dit punt explicieter hadden moeten zijn. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat het wenselijk is om binnen de kaders van een aanbestedingstraject te blijven zoeken naar wegen om de wenselijke creatieve en verdiepende dialoog tussen publieke en private partijen verder te stimuleren.

3.8 Biedingen, onderhandelingen en financial close

Van de vier partijen die in de consultatiefase participeerden, trekt één partij zich terug, voorafgaand aan het uitbrengen van de biedingen.²⁰ Vervolgens zijn de drie resterende partijen uitgenodigd een eerste bieding te doen, waarna van de drie ontvangen biedingen er op basis van de minimumeisen en het behaalde aantal punten voor de schaalbare criteria uiteindelijk twee geselecteerd worden om over te onderhandelen.

De onderhandelingsfase strekt zich uit van december 2003, als de selectie gemaakt wordt van de private partijen waarmee onderhandelingen worden gevoerd, tot oktober 2004. Uiteindelijk wordt de definitieve keuze voor de private partner gemaakt in oktober 2004. Na selectie van de preferred bidder vindt de financial close plaats in 2,5 maand, hetgeen relatief snel is. Het contract met het winnende consortium wordt gesloten in december 2004,

De onderhandelingsfase is hiermee in de praktijk langer dan aanvankelijk was voorzien. In de aanvankelijk nagestreefde planning, zoals opgenomen in het biedingsdocument²¹, werd ingezet op een biedingsfase die zich uitstrekt over de periode van augustus tot november 2003 en vervolgens onderhandelingen en indienen van het finale eindbod (BAFO, 'best and final offer') in de periode van november 2003 tot maart 2004.

Een belangrijke reden voor de ontstane vertraging is de extra ingelaste onderhandelingsfase. De eerste biedingen van de private consortia liggen ver boven de benchmark in casu het beschikbare budget. Dit maakt een tweede onderhandelingsronde noodzakelijk. Teneinde betaalbare biedingen te krijgen wordt besloten om bepaalde risico's (rente- en financieringsrisico's) niet of gedeeltelijk over te dragen aan de private consortia. Het renterisico wordt uiteindelijk door de gemeente op zich genomen en de financiering verloopt ook deels via de gemeente.

De finale biedingen voldoen vervolgens aan de uit de PSC voortvloeiende budgetnormen. De uiteindelijke keuze voor het private consortium dat als contractpartner kan gaan dienen wordt gemaakt op basis van het geheel van kwalitatieve criteria en de wijze waarop in de finale bieding enkele facultatieve opties (bijvoorbeeld een reprodienst) zijn uitgewerkt.

In de onderhandelingsfase en bij de beoordeling van de biedingen speelt het beschikbare budget, en daarbinnen het budget dat de gemeente Den Haag beschikbaar stelt voor bouw en eer-

²⁰ Ter toelichting op dit besluit wordt onder meer aangegeven dat de noodzakelijk te maken biedingskosten als hoog worden ervaren in relatie tot de omvang van het project en de beperkte mogelijkheden voor commerciële exploitatie.

²¹ Biedingsleidraad aanbesteding DBFM-contract Montaigne 2005, 6 augustus 2003.

ste inrichting en het budget dat SCO Lucas inbrengt voor onderhoud en exploitatie, een zeer belangrijke rol. Feitelijk heeft het beschikbare budget bij de beoordeling van de biedingen een belangrijkere rol gespeeld dan de uitgevoerde Publieke Sector Comparator (PSC).

Er wordt bij de contractvorming gekozen voor maatwerk. De reden hiervoor is dat Montaigne 2005 de eerste PPS is in het onderwijs en dat Kenniscentrum PPS optimaal wilde inspelen op de specifieke omstandigheden van dit project om de kansen op een succesvol project in deze sector te bevorderen. Verder speelde mee dat op deze wijze naar verwachting ook de meeste leerervaringen zouden worden opgedaan die gebruikt zijn voor het maken van standaarddocumenten en handleidingen.

Tot slot bleek in de afrondende fase van Montaigne 2005 dat de interne gemeentelijke afstemming niet optimaal was (op het laatste moment onstond discussie over renterisico's). Hoewel Concernfinanciën steeds betrokken was bij Montaigne 2005, werd zij in de afrondende fase geconfronteerd met nieuwe en voor de gemeentelijke financiën relevante details. Op deze financiële aspecten wordt navolgend in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

Tussenconclusies

Er is gekozen voor een tweede onderhandelingsronde omdat in de loop van de eerste onderhandelingsronde bleek dat private partijen onvoldoende zicht hadden op de financiële consequenties van de onderhandelingsresultaten op met name juridisch en technisch terrein. Bij de BAFO bleek pas hoe een en ander precies uitwerkte in de biedingen. Verder had de tweede onderhandelingsronde ook een ander karakter omdat in de tweede ronde het aantal onderhandelbare punten sterk was teruggebracht ten opzichte van de eerste onderhandelingsronde. De eerste onderhandelingsfase had aanvankelijk het karakter van een consultatieronde. Dit is mede veroorzaakt doordat in de consultatiefase op het punt van het ambitieniveau in relatie tot het beschikbare budget en het punt van de risicoverdeling publiek-privaat onvoldoende helderheid is verkregen. De consultatiefase had naar onze mening tot aanpassingen moeten leiden vóórdat gestart werd met de onderhandelingen.

Een andere conclusie is dat in een laat stadium vanuit de gemeente Den Haag ook de treasuryfunctie binnen Concernfinanciën betrokken werd om een inbreng te leveren met betrekking tot renterisico's en financiering. Verder kan achteraf geconcludeerd worden dat de betrokken publieke partijen onvoldoende op één lijn zaten met betrekking tot de wijze waarop de biedingen en de meerwaarde van de PPS beoordeeld dienen te worden. Op deze aspecten gaat hoofdstuk 4 nader in.

3.9 Conclusies

In de hiervoor opgenomen paragrafen is een groot aantal conclusies getrokken en ten aanzien van het procesverloop van Montaigne 2005 en is tevens gebleken dat Montaigne 2005 leerervaringen heeft opgeleverd die ook voor nieuwe PPS-projecten in het onderwijs bruikbaar zijn. De belangrijkste conclusies worden hierna samengevat:

- De periode van procesconvenant tot ondertekening van het DBFM-contract heeft bijna 2,5 jaar in beslag genomen. De aanbesteding heeft ruim 20 maanden geduurd. Vertraging is met name opgetreden door de extra onderhandelingsronde van circa twee maanden, die noodzakelijk was omdat de discussie over de risicoverdeling tussen publieke en private partijen en over budget en betaalbaarheid nog onvoldoende afgerond was in de consultatiefase.
- Een andere belangrijke conclusie betreft de risicoverdeling tussen gemeente en SCO enerzijds en de beoogde private partner anderzijds. Achteraf concluderen betrokken partijen dat getracht is om risico's over te dragen van publieke partijen (inclusief SCO Lucas) naar de private partner die zich daarvoor eigenlijk niet of minder goed lenen. Indien private partijen geen of te weinig invloed kunnen uitoefenen op risico's, is het niet raadzaam te proberen deze over te dragen aan de private partner omdat deze daarvoor dan hoge risicopremies zal vragen. Met betrekking tot Montaigne 2005 ging het onder meer over renterisico's en risico's vanwege vandalisme.
- Het ambitieniveau van de outputspecificatie bleek hoog in relatie tot het beschikbare budget. Hoewel hiervoor deels bewust gekozen is om de grenzen van het haalbare optimaal af te tasten, kan worden geconcludeerd dat voor een efficiënt procesverloop het raadzaam is om ambities, PSC en beschikbare budgetten beter op elkaar af te stemmen.
- Vanwege de bekostigingssystematiek van de onderwijshuisvesting hebben gemeente Den Haag en SCO Lucas uiteenlopende financiële belangen. Mede door deze uiteenlopende financiële prikkels is het niet eenvoudig partijen op één lijn te verzamelen met betrekking tot de meerwaarde van een PPS. Voor de gemeente heeft het beschikbare budget voor bouw en eerste inrichting een dominante rol gespeeld en voor SCO Lucas het budget voor onderhoud en exploitatie, terwijl gezien vanuit het perspectief van een optimale afstemming tussen bouw, ontwerp, financiering en onderhoud de PSC de meest adequate beoordelingsmethodiek is.
- In een relatief laat stadium traden complicaties op in de binnengemeentelijke afstemming. Een goede interne coördinatie is van groot belang voor de voorspoedige organisatie van een complex project.
- Ook de betrokkenheid van Projectbureau Ypenburg en de Welstandscommissie leidde tot complicaties. Deze instanties dienen bij voorkeur in een vroeg stadium bij het proces betrokken te worden. In een aanbestedingstraject is het echter niet eenvoudig om voldoende afstemming te realiseren tussen de private bidders enerzijds en ruimtelijke en planologi-

sche instanties als een Projectbureau Ypenburg en de Welstandscommissie anderzijds. Intensieve communicatie tussen private bidders en deze instanties is in een aanbestedings-traject lastig omdat de laatste partijen gehouden zijn om aan alle bidders dezelfde informatie te verschaffen.

- Bij de aansturing van in te zetten externe adviseurs zouden de partijen die de meest directe belangen hebben bij het project, in casu SCO Lucas en de gemeente Den Haag, een grotere inbreng moeten hebben, omdat dit leidt tot betere betrokkenheid van alle partijen

4 FINANCIËLE MEERWAARDE

In dit hoofdstuk wordt de financiële meerwaarde van Montaigne 2005 beschreven, waarna in hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de kwalitatieve meerwaarde van Montaigne 2005. In dit hoofdstuk over de financiële meerwaarde wordt allereerst in paragraaf 4.1 ingegaan op de financiële instrumenten, die voorafgaande aan en tijdens de aanbestedingsprocedure gebruikt zijn. Op basis hiervan kan de financiële meerwaarde van Montaigne 2005 worden bepaald.

Zoals in paragraaf 1.2 en in de stakeholderanalyse in hoofdstuk 2 is uiteengezet, hebben gemeente en SCO Lucas uiteenlopende financiële belangen bij de onderwijshuisvesting als gevolg van de bekostigingssystematiek voor de onderwijshuisvesting. Om deze reden wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op de financiële invalshoek van de gemeente Den Haag als belangrijkste investeerder aan publieke zijde.

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op 2 specifieke thema's, namelijk publieke versus private financiering en renterisico's. Daarna volgt een aantal conclusies over de financiële meerwaarde van Montaigne 2005.

4.1 Financiële instrumenten

Hieronder wordt in paragraaf 4.1.1 wordt allereerst de Publiek Private Comparator (PPC) besproken, waarmee voorafgaand aan de start van een aanbesteding een vergelijking wordt gemaakt tussen een traditionele uitvoering en een PPS-uitvoering van een project. De resultaten van deze PPC-analyse voor het project Montaigne 2005 worden ook kort besproken.

In paragraaf 4.1.2 wordt de Publieke Sector Comparator (PSC) beschreven; met dit instrument worden tijdens het aanbestedingsproces de biedingen van private partijen beoordeeld op hun meerwaarde. De resultaten van de vergelijking van de PSC en de finale bieding van de TalentGroep worden toegelicht.

4.1.1 Public Private Comparator

Via een Publiek Private Comparator (PPC) wordt voorafgaand aan het aanbestedingsproces een vergelijking gemaakt tussen traditionele en PPS-uitvoering van een project. Op basis van inschattingen vooraf van mogelijke kosten en opbrengsten kan worden beoordeeld of het zinvol is een PPS-traject op te starten.

Middels de PPC-analyse van 20 maart 2002 is voor Montaigne 2005 een vergelijking gemaakt tussen een traditionele en een PPS-variant op basis van een gelijkwaardig kwaliteitsniveau. Door middel van onderstaande getallen kan een onderlinge vergelijking tussen de publieke variant en de PPS-variant gemaakt worden. De PPC beoogt niet te voorzien in een exacte voorspelling van de werkelijk te verwachten kosten en opbrengsten, omdat de scope en het Programma van Eisen van het project in het stadium waarin een PPC wordt uitgevoerd veelal nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn.

Kosten en opbrengsten (NCW per 01-01-2002)	Publieke variant (€)	PPS-variant (€)
• Voorbereiding	424.300,=	841.500,=
• Aanbesteding	673.300,=	1.095.400,=
• Ontwerp	1.163.500,=	785.600,=
• Realisatie	11.911.400,=	10.873.300,=
• Exploitatie	16.650.400,=	14.493.400,=
• Opbrengsten uit verhuur	-/- 1.556.300,=	-/- 1.583.400,=
Netto Contante Waarde (per 01-01-2002)	29.266.700,=	26.506.000,=

Op basis van de op dat moment bekende gegevens werd ingeschat dat een PPS-constructie een mogelijke financiële meerwaarde ten opzichte van een traditionele uitvoering zou opleveren van ongeveer 9%, vooral door kostenbesparingen in de exploitatiefase. Hieronder volgt een korte nadere beschouwing van de kosten- en opbrengstenposten in de PPC.

Kosten voorbereiding

Aangenomen werd dat in deze fase (vaststelling eisen en randvoorwaarden aan de school) de kosten van een PPS-variant aanzienlijk hoger zouden zijn., omdat het opstellen van de bij een PPS-constructie benodigde outputspecificatie ingewikkelder en meer tijdrovend is dan een Programma van Eisen bij een traditionele uitvoering.

Kosten aanbesteding

Ingeschat werd dat de geïntegreerde aanbesteding van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud bij de PPS-variant eveneens gecompliceerder en tijdrovender zou zijn dan dan de initiële aanbesteding in de traditionele variant.

Kosten ontwerp

Aangenomen werd dat bij een PPS-uitvoering het betalingsmechanisme van de beschikbaarheidsvergoeding voldoende prikkels geeft aan de private partij om de ontwerpfase zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. SCO Lucas betaalt deze vergoedingen immers pas na oplevering, conform specificaties, van de accommodatie. Tevens wordt uitgegaan van een reduc-

tie van de apparaatskosten, omdat de publieke partij bij een PPS-structuur zich kan beperken tot een controlerende rol.

Kosten realisatie

Bij de PPC-analyse is er van uitgegaan dat het hierboven beschreven mechanisme van betaling na oplevering bij een PPS-uitvoering zorgt voor voldoende prikkel om ook de bouw tijdig te voltooien. Doordat bij PPS-projecten het vereiste kwaliteitsniveau wordt vastgelegd, wordt de kans op ‘meerwerk’ ook veel kleiner dan bij traditionele uitvoering.

Kosten exploitatie

Door de life cycle-benadering bij een PPS-uitvoering wordt een optimale afweging tussen bouw- en ontwerpkosten bevorderd; het gebruik van meer duurzame materialen of oplossingen tijdens de bouw resulteert in besparingen op exploitatie- en onderhoudskosten. Voorts is er bij de PPS-variant sprake van één aanspreekpunt voor de school tijdens de onderhoudsfase, waardoor de apparaatskosten vermindert worden.

Opbrengsten uit verhuur

Verondersteld werd dat de beoogde inkomsten uit verhuur van het gebouw en de faciliteiten bij de PPS-variant en bij de traditionele variant ongeveer even hoog zouden zijn.

Resumerend: de Publiek Private Comparator resulteerde in de inschatting vooraf dat de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS-variant 9% zou bedragen.

4.1.2 Publieke Sector Comparator

De Publieke Sector Comparator (PSC) vergelijkt gedurende het aanbestedingsproces de biedingen van de private partijen met een traditionele uitvoering. De PSC is een puur financieel vergelijkingsinstrument, waarin de kosten van publieke uitvoering worden berekend voor hetzelfde kwaliteitsniveau als dat wat aan de private partij is uitgevraagd. Een publieke opdrachtgever kan zich het recht voorbehouden om de aanbestedingsprocedure te beëindigen en de opdracht niet te gunnen, indien de biedingen boven de PSC liggen.

In de ‘handleiding Publieke Sector Comparator’ van het Kenniscentrum PPS wordt voor de Publieke Sector Comparator (PSC) een tweeledige doelstelling genoemd:

- Het geven van inzicht in de totale kosten over de levenscyclus van een project. De uitkomst kan als benchmark gebruikt worden en is tevens een onderhandelingsstool.
- het gebruiken van deze benchmark om een vergelijking met een private bieding te maken. De uitkomst van deze vergelijking geeft een inschatting, op basis van de dan be-

schikbare informatie, van de financiële meerwaarde van deze private bieding ten opzichte van een publieke uitvoering.

De PSC onderscheidt zich onder meer van de PPC doordat de PSC in een veel later stadium van een PPS-project wordt toegepast. Er is daardoor veel meer informatie beschikbaar over de scope van het project en het Programma van Eisen is vertaald via een gedetailleerde outputspecificatie. Het doel van een PSC is niet om een keuze te maken tussen de verschillende alternatieve uitvoeringsvormen, maar om een benchmark te genereren voor een PPS-uitvoering.

De vergelijking tussen PSC en private bieding verschaft een integraal overzicht van de effecten van een keuze voor PPS op alle relevante kosten, opbrengsten en financiële effecten vanwege de overdracht van risico's. Naar onze mening is de vergelijking tussen de PSC en de private bieding de meest correcte basis voor het bepalen van de financiële meerwaarde van een DBFM-project (zoals Montaigne 2005), omdat in dit de meest complete vergelijking is, waarbij, naast bouw- en operationele kosten, ook risico's en overige kosten worden betrokken.

In de volgende paragraaf worden de uitkomsten van deze vergelijking tussen de PSC en de finale bieding van de TalentGroep beschreven.

4.1.3 Vergelijking PSC-finale bieding

Een vergelijking tussen de PSC en de finale winnende bieding van de TalentGroep, op basis van de in september 2004 beschikbare informatie, geeft het volgende beeld:

Netto Contante Waarde	PSC	Bieding	Vershil
Bouwkosten	55%	41%	14%
Operationele kosten	39%	41%	-2%
Risico's en overige kosten	6%	2%	4%
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>	<i>84%</i>	<i>16%</i>

De percentages in deze tabel hebben specifiek betrekking op het project Montaigne 2005 en op de finale bieding van de TalentGroep. Uit deze gegevens kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over het effect van een keuze voor PPS op de verschillende soorten kosten. Niet alleen is er sprake van projectspecifieke omstandigheden, maar verder verschilt de wijze waarop private bidders kosten categoriseren. Hierdoor worden verschillende mogelijke oplossingen geboden.

Hieronder worden de verschillende kostencategorieën bij Montaigne 2005 toegelicht.

Bouwkosten

De bouwkosten zijn inclusief de directe en indirecte kosten bij de voorbereiding, het ontwerp en de bouw van het Montaigne Lyceum. Twee oorzaken verklaren het grote verschil tussen de bouwkosten in de PSC en de bouwkosten in de finale bieding van de preferred bidder:

- De concurrerende marktomstandigheden in 2004 resulteerden in scherpe biedingen van private partijen, in hun wens om nieuwe omzet te genereren. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit ‘markteffect’ bij een traditionele aanbesteding eveneens zou zijn opgetreden. Wel heeft naar onze mening het pilot-karakter van Montaigne 2005 dit effect nog versterkt, doordat private partijen extra gemotiveerd waren om in de nieuwe PPS onderwijsmarkt een positie te verwerven. Om deze strategische (markt)overwegingen hebben de private partijen in hun finale biedingen bewust extra scherpe biedingen gedaan voor ontwerp en bouw alsmede bepaalde kosten, te weten voorbereidings- en biedingskosten, niet (geheel) in de bieding verwerkt.
- In de PSC was rekening gehouden met aanzienlijke zogenaamde locatiegebonden meerkosten, die verband hielden met de asymmetrische vorm van de locatie van Montaigne 2005 en met de stedenbouwkundige eisen in verband met de zichtlocatie. Door de vorm en grootte van de kavel moest in een ronde vorm en in de hoogte gebouwd worden. In de betreffende finale bieding bleken deze locatiegebonden meerkosten slechts ruim de helft van de locatiegebonden meerkosten in de PSC te bedragen.

Operationele kosten

Bij de PSC voor Montaigne 2005 bestonden deze operationele kosten voor circa 50% uit onderhoudskosten (regulier onderhoud binnen en buiten, periodieke vervanging van installaties) en voor 50% uit exploitatiekosten (kosten nutsvoorzieningen, schoonmaken/ glasbewassing). Het onderscheid tussen onderhouds- en exploitatiekosten is enigszins arbitrair. De totale operationele kosten waren in de bieding iets hoger dan in de PSC.

Risico's en overige kosten/opties

Vooraf en tijdens het aanbestedingsproces is ten behoeve van de PSC een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij de risico's in de bouw- en exploitatiefase zoveel mogelijk zijn gekwantificeerd. De kostenpost ‘risico's’ in de bieding heeft betrekking op verzekeringskosten en beprijzing van overige risico's. Een vergelijking per risico tussen de PSC en de bieding is niet goed mogelijk, omdat de risicowaardering door de bidders anders is opgebouwd dan in de PSC.

De post 'Overige kosten en opties' heeft betrekking op extra opties (zoals het aanbieden van reproductie diensten), die bidders facultatief konden aanbieden.

Resumerend: de vergelijking tussen de PSC en de finale bieding van de TalentGroep toont een ingeschatte financiële meerwaarde van 16% bij de gehanteerde PPS-structuur bij Montaigne 2005 in vergelijking tot traditionele uitvoering. Naar onze mening is de verkregen uitkomst verdedigbaar omdat de vergelijking is gebaseerd op een integraal overzicht van kosten, opbrengsten en risico's.

4.2 Invalshoek van gemeente Den Haag en SCO Lucas

Inleiding

Vanuit de samenleving bestaat de wens om een mooi gebouw te realiseren, van goede kwaliteit en voor een scherpe prijs. Uit voorgaande paragraaf, waar de bij Montaigne 2005 betrokken partijen mee instemmen, blijkt dat op projectniveau meerwaarde is behaald. Echter, vanwege de eerder omschreven scheiding van geldstromen en (daarmee samenhangend) van verantwoordelijkheden, wordt deze meerwaarde uitgesplitst over de betrokken partijen. In deze paragraaf worden de perspectieven van de twee voornaamste partijen, de gemeente Den Haag en SCO Lucas, kort behandeld.

Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag geeft aan van mening te zijn dat overall het project meerwaarde heeft ten opzichte van een traditionele constructie. Vanwege de verschillende invalshoeken kan het algemene bestuurlijke oordeel afwijken van een strikt financiële benadering die uitgaat van de voor de gemeente relevante kosten voor bouw en eerste inrichting. De financiële afdeling van de gemeente is van mening dat het project voor haarzelf een aantal nadelen heeft opgeleverd:

- De gehanteerde PPS-structuur wordt door de gemeente als lastig en gecompliceerd ervaren.
- Men vreest in de toekomst conflicten met het consortium over te realiseren kwaliteitsniveau en de daaraan gekoppelde beschikbaarheidsvergoedingen;
- De gemeente concludeert dat de PPS-structuur weliswaar op projectniveau meerwaarde oplevert, maar voor haarzelf geen financieel voordeel oplevert. Hierbij maakt zij een vergelijking tussen de kosten *voor de gemeente* bij traditionele uitvoering (waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de kosten van bouw en eerste inrichting) en de bij Montaigne 2005 door de gemeente daadwerkelijk te betalen beschikbaarheidsvergoedingen.

Helaas ontbreekt het aan informatie vanuit de gemeente om het precieze financiële voor- of nadeel voor de gemeente te bepalen.

SCO Lucas

SCO Lucas geeft aan duidelijk een aantal kwalitatieve voordelen te ervaren als gevolg van de gehanteerde PPS-structuur; in hoofdstuk 5 zullen deze worden besproken.

SCO Lucas onderschrijft de hiervoor genoemde financiële meerwaarde op projectniveau, maar ten tijde van de aanbesteding van Montaigne 2005 was het lastig voor SCO Lucas om een financiële vergelijking te maken, omdat nog te weinig inzicht aanwezig was in de onderhoudskosten (mede afhankelijk van de leeftijd van het schoolgebouw en van het onderwijstype), welke bij traditionele uitvoering voor haar rekening zouden komen.

Tussenconclusies

De financiële meerwaarde op projectniveau wordt niet betwist. Echter, als gevolg van de scheiding van geldstromen en verantwoordelijkheden wordt de aandacht mede gericht op deelaspecten in plaats van de totale meerwaarde van het project.

De gemeente concludeert dat de PPS-structuur bij Montaigne 2005 voor haar geen financieel voordeel oplevert. Zij is minder overtuigd van de gerealiseerde kwalitatieve meerwaarde. SCO Lucas is daarentegen wel overtuigd van de kwalitatieve meerwaarde. Het ontbreekt haar aan voldoende informatie om een integrale financiële vergelijking te maken. In de aanbevelingen zal nader op deze problematiek ingegaan worden.

4.3 Overige financiële thema's

Tenslotte wordt in deze paragraaf over financiële meerwaarde hieronder nog aandacht besteed aan 2 financiële thema's, welke bij Montaigne 2005 de nodige discussies hebben veroorzaakt, namelijk publieke versus private financiering en renterisico's.

4.3.1 Publieke versus private financiering

Bij Montaigne 2005 is door een aantal de respondenten de vraag gesteld of het niet beter was geweest als de gemeente zelf de gehele financiering had verzorgd, omdat de gemeente als overheidslichaam tegen een gunstigere rentevoet kan lenen dan een privaat consortium. Naar onze mening dient bij deze discussie ook rekening gehouden te worden met een aantal voordelen van private financiering: de private financiering geeft een extra prikkel aan het consor-

tium om aan de gestelde performance-criteria te voldoen, aangezien rente en aflossing uiteindelijk uit de beschikbaarheidsvergoedingen worden terugbetaald. Hierbij fungeren de financiers als extra toezichthouder op het project.

Bij Montaigne 2005 is uiteindelijk voor een tussenoplossing gekozen, middels een gedeeltelijk private en een gedeeltelijk publieke financiering via de gemeente. De resterende private financiering genereert naar onze mening bij Montaigne 2005 nog voldoende prikkels voor het consortium.

4.3.2 Renterisico

Fluctuaties in de rente kunnen gedurende de langdurige financieringstermijn substantiële gevolgen hebben; met name een forse stijging van de rente (niet ondenkbaar bij het historisch gezien lage huidige renteniveau) zou een aanzienlijke impact kunnen hebben.

Tijdens de aanbestedingsprocedure voor Montaigne 2005 is discussie geweest over de vraag of de gemeente dan wel het consortium dit risico voor haar rekening moest nemen. Indien het consortium dat risico voor haar rekening neemt, wordt dat risico geprijsd en dus meegenomen in de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen, met een verhoging van de beschikbaarheidsvergoedingen als gevolg. Na de selectie van de TalentGroep is uiteindelijk besloten om het renterisico volledig bij het consortium te leggen.

4.4 Conclusie financiële meerwaarde

Met de Public Private Comparator is voorafgaand aan de start van de aanbesteding een vergelijking gemaakt tussen een traditionele uitvoering en een PPS-uitvoering voor Montaigne 2005. Deze analyse resulteerde in de inschatting vooraf dat de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS-uitvoering 9% zou bedragen.

Tijdens de aanbestedingsprocedure is bij de vergelijking tussen de PSC en de finale bieding van de Talent Groep inderdaad gebleken dat via de PPS-constructie een substantiële financiële meerwaarde van 16% is gerealiseerd. Naar onze mening is deze verkregen uitkomst op de meest correcte en volledige vergelijking gebaseerd, omdat ook rekening wordt gehouden met de overdracht van risico's, onderhoudskosten en locatiegebonden meerkosten.

De betrokken partijen erkennen de meerwaarde op projectniveau. Echter, de gemeente Den Haag is niet overtuigd van de financiële meerwaarde voor zichzelf.

5 KWALITATIEVE MEERWAARDE

De kwalitatieve meerwaarde van Montaigne 2005 kan op een aantal punten beoordeeld worden. Een belangrijk aandachtspunt bij het beoordelen van de kwalitatieve meerwaarde van Montaigne 2005 is allereerst de kwaliteit van de huisvesting; in paragraaf 5.1 wordt besproken in welke mate daarbij sprake van kwalitatieve meerwaarde als gevolg van de gehanteerde PPS-constructie. In paragraaf 5.2 komen andere aandachtspunten bij de kwalitatieve meerwaarde aan de orde, te weten kwaliteit van het onderwijs, snelheid en kennisopbouw. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies over de kwalitatieve meerwaarde van Montaigne 2005.

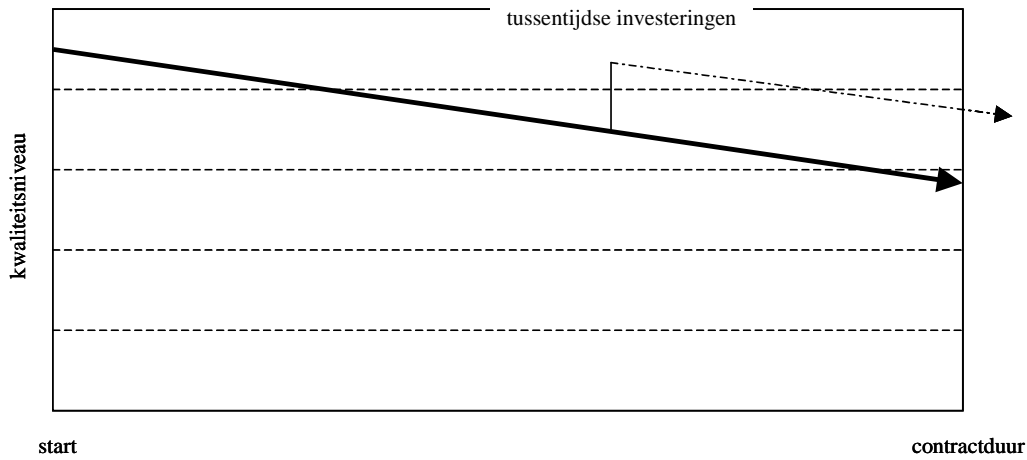
5.1 Kwaliteit huisvesting

Bij traditionele uitvoering van een onderwijsproject neemt de kwaliteit van het school, na het voltooiën van de bouw, af door bijvoorbeeld slijtage. Deze afname van de kwaliteit van het gebouw zal doorgaan, totdat groot onderhoud wordt gepleegd. Bij traditionele uitvoering van onderwijsprojecten zal het onderhoud doorgaans pas gepleegd worden als daartoe voldoende budget beschikbaar is; het kwaliteitsniveau is daarbij niet leidend. Tussentijdse investeringen komen bij traditionele uitvoering vaak voor rekening van de gemeente.

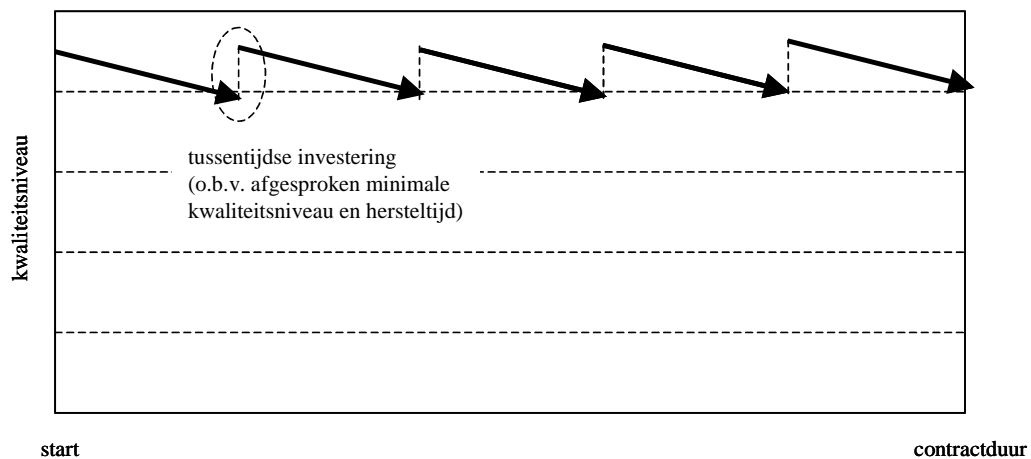
Daarentegen is bij PPS-uitvoering van een onderwijsproject het kwaliteitsniveau wel leidend; de betaling van de beschikbaarheidsvergoeding aan de TalentGroep is namelijk afhankelijk van het kwaliteitsniveau van het gebouw, waardoor een hoger en meer constant kwaliteitsniveau wordt gestimuleerd. In het DBFM-contract worden harde afspraken over het kwaliteitsniveau gemaakt, waardoor het minimale kwaliteitsniveau gedurende de 30-jarige concessieperiode vastligt.

In onderstaande 2 figuren wordt het kwaliteitsniveau van een project geïllustreerd bij traditionele uitvoering en bij PPS-uitvoering.

publieke uitvoering



publiek-private uitvoering



SCO Lucas is zeer tevreden over de kwaliteit van de op te leveren huisvesting, het effect van de PPS-structuur op de kwaliteit van de huisvesting bij Montaigne 2005 is zonder meer positief te noemen. Door de life-cyclebenadering van ontwerp-, bouw- en onderhoudskosten is gekozen voor een aantal duurzame en kwalitatief betere oplossingen, onder meer bij de vloeren en het sanitair. De gehanteerde PPS-structuur heeft de inbreng van creatieve oplossingen op het gebied van huisvesting gestimuleerd. Gedurende de concessieperiode wordt via het DBFM-contract een hoog kwaliteitsniveau van de huisvesting zeker gesteld.

5.2 Andere aandachtspunten bij beoordeling van kwalitatieve meerwaarde

Kwaliteit onderwijs

De gehanteerde PPS-structuur levert een aanzienlijke tijdsbesparing voor het management en de docenten van Montaigne 2005 op, daar men de komende decennia minder tijd aan onderhoud en beheer hoeft te besteden. Naar inschatting van SCO Lucas maakt dit jaarlijks een verschil van 0,5 FTE. Door deze tijdsbesparing kan meer tijd aan het onderwijs besteed worden, hetgeen een duidelijk indirect positief effect op de kwaliteit van het onderwijs heeft.

Ook de in paragraaf 5.1 genoemde goede kwaliteit van de huisvesting heeft een positief effect op de kwaliteit van het onderwijs.

Kennisopbouw

Zowel bij de betrokken publieke als private partijen heeft Montaigne 2005 aanzienlijk bijgedragen aan de opbouw van kennis over nieuwe contractvormen en aan meer wederzijds begrip tussen bijvoorbeeld publieke en private partijen.

Bij de betrokken publieke partijen heeft Montaigne 2005 bijgedragen aan het bewust worden van de noodzaak van om op een meer zakelijke manier dergelijke projecten te benaderen. Ook worden publieke partijen door Montaigne 2005 geconfronteerd met de gebrekkige financiële informatie bij traditionele uitvoering van huisvestingsprojecten in het onderwijs.

Ook bij de betrokken private partijen heeft Montaigne 2005 tot kennisopbouw en nieuwe inzichten geleid. Door de vorming van consortia met verschillende soorten ondernemingen (bijvoorbeeld actief in de bouwsector, op het gebied van onderhoud of reiniging, als financiële instelling) zijn veel kennis en inzichten uitgewisseld tussen de betrokken private partijen. Ook wordt door de langdurige concessieperiode bijvoorbeeld bij het ontwerp reeds rekening gehouden met schoonmaak, waardoor dit voordelen over de gehele levensduur kan opleveren.

Snelheid

Bij Montaigne 2005 heeft het totale PPS-traject, zoals gemeld in paragraaf 3.1, 2,5 jaar geduurd. Zoals gemeld, is bij de onderhandelingsfase een aanzienlijke vertraging opgetreden, welke (naar verwachting) niet wordt gecompenseerd door een realisatiefase

De onbekendheid met PPS en de uitgebreide voorbereiding heeft bij Montaigne 2005 een negatief effect gehad op de snelheid van het proces. Naar onze mening kan deze vertraging bij toekomstige PPS-projecten in de onderwijssector gereduceerd worden, daar steeds meer ervaring bij zowel publieke als private partijen opgedaan zal worden met PPS-projecten in diverse sectoren en in toenemende mate sprake van standaardisatie van contracten zal zijn.

5.3 Conclusies over kwalitatieve meerwaarde van Montaigne 2005

Bij Montaigne 2005 is sprake van kwalitatieve meerwaarde als gevolg van de gehanteerde PPS-structuur. Het meest duidelijk is sprake van kwalitatieve meerwaarde bij de huisvesting van Montaigne 2005, waarbij voor een aantal kwalitatief hoogwaardige oplossingen is gekozen. Het kwaliteitsniveau is vastgelegd in de DBFM-overeenkomst.

Ook is er sprake van betere kwaliteit van het onderwijs, als gevolg van een aanzienlijke tijdsparing voor management en personeel van de school en van de betere huisvesting. Montaigne 2005 heeft tevens bijgedragen aan verdere opbouw van kennis bij publieke en private partijen. Wel heeft de PPS-structuur een vertragend effect op de aanbestedingsprocedure; door verdere kennisopbouw en standaardisatie zal deze vertraging bij toekomstige PPS-projecten gereduceerd kunnen worden.

6 CONCLUSIES

In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste conclusies ten aanzien van het procesverloop van Montaigne 2005 en met betrekking tot de gerealiseerde de meerwaarde, zowel financieel als kwalitatief, samengevat (in paragraaf 6.1).

Vervolgens wordt nader ingegaan op de belangrijkste conclusies ten aanzien van het proces dat geleid heeft tot de ondertekening van het DBFM-contract (in paragraaf 6.2).

6.1 Conclusies gerealiseerde meerwaarde

Montaigne 2005 illustreert dat PPS op het gebied van onderwijshuisvesting tot financiële en kwalitatieve meerwaarde kan leiden. Het optimaal op elkaar afstemmen van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van scholen vormt de basis voor zowel efficiencywinst als voor meerwaarde met betrekking tot de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, de focus van het schoolmanagement op het primaire proces en als uitvloeisel daarvan de onderwijskwaliteit zelf.

Om zicht te krijgen op de **financiële meerwaarde** van PPS bij Montaigne 2005 is zowel een Publiek Private Comparator als een Publieke Sector Comparator uitgevoerd. De PPC gaf in een vroeg stadium aan dat een keuze voor PPS zou kunnen leiden tot een financiële meerwaarde van circa 9 procent. De tijdens de aanbestedingsprocedure verrichte PSC wees uit dat de finale bieding van het winnende consortium circa 16 procent lager uitkwam dan de PSC-referentie. Het financiële voordeel dat uit deze vergelijking blijkt, is het resultaat van een aantal factoren. Het betreft vooral:

- Besparingen vanwege de levenscyclusbenadering, waardoor ontwerp, bouw, financiering en onderhoud optimaal op elkaar worden afgestemd.
- Het pilot-karakter van Montaigne 2005, waardoor private partijen extra gemotiveerd waren om op een nieuw marktsegment een positie te verwerven.
- Het gegeven dat de locatiegebonden meerkosten in de finale bieding beneden de aanvankelijke ramingen bleven.

Naar onze mening is de vergelijking tussen finale bieding en PSC de meest correcte en integrale vergelijking om zicht te krijgen op de in totaal gerealiseerde financiële meerwaarde vanwege de keuze voor PPS. De vergelijking tussen PSC en private bieding verschaft een integraal overzicht van de effecten van een keuze voor PPS op alle relevante kosten, opbrengsten en financiële effecten vanwege de overdracht van risico's. De gemeente Den Haag en

SCO Lucas maken een niet integrale, maar partiële vergelijking van de financiële meerwaarde, gericht op de kostenposten die voor de betrokken partijen zelf van belang zijn, en de gemeente constateert op basis daarvan dat voor haarzelf geen financieel voordeel wordt gerealiseerd.

Montaigne 2005 leidt voorts ook tot **kwalitatieve meerwaarde**. Kort samengevat kunnen de volgende positieve effecten worden geconstateerd:

- Het DBFM-contract voorziet in een constant hoog kwaliteitsniveau van het onderhoud van de onderwijshuisvesting, waarbij de door de private partij te ontvangen beschikbaarheidsvergoeding daar ook van afhankelijk is. Door deze prikkel wordt een hoger en meer constant kwaliteitsniveau gerealiseerd dan bij traditionele uitvoering, waarbij naast kwaliteitsoverwegingen ook budgettaire overwegingen bepalen of noodzakelijk onderhoud ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
- Het management van SCO Lucas kan zich beter focussen op de primaire processen i.c. het verzorgen van onderwijs. Door overdracht van veel facilitaire en huisvestingstaken aan het private consortium wordt formatieve capaciteit vrijgespeeld die ten goede kan komen aan het primaire proces.
- Van de constantere en hogere kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de vergrote focus op het primaire proces gaat een positief effect uit op de onderwijskwaliteit die SCO Lucas kan bieden.

Montaigne 2005 heeft verder het bewustzijn van SCO Lucas over de wenselijke bedrijfsmatigheid bij de onderwijshuisvesting versterkt en ook het besef versterkt dat belangrijke kengetallen omtrent de relatie tussen de kosten van onderhoud en exploitatie van onderwijshuisvesting en het kwaliteitsniveau veelal niet beschikbaar zijn. In het algemeen heeft Montaigne 2005 aangetoond dat een levenscyclusbenadering van de onderwijshuisvesting meerwaarde heeft en dat PPS een geschikt instrument is om deze benadering in de praktijk vorm te geven.

6.2 Conclusies over het proces

De belangrijkste conclusies over het procesverloop van Montaigne 2005 worden hierna kort weergegeven:

- De keuze voor PPS heeft tot enige vertraging geleid. De periode van procesconvenant tot ondertekening van het DBFM-contract heeft bijna 2,5 jaar in beslag genomen en daarvan kan naar onze mening circa een half jaar worden gezien als vertraging vanwege de keuze voor PPS in combinatie met het pilotkarakter van het project. Deze vertraging is deels veroorzaakt door de extra onderhandelingsronde, die noodzakelijk was omdat de discussie

over de risicoverdeling tussen publieke en private partijen en over budget en betaalbaarheid nog onvoldoende afgerond was in de consultatiefase.

- Een andere belangrijke conclusie betreft de risicoverdeling tussen publieke en private partijen. Indien private partijen geen of te weinig invloed kunnen uitoefenen op risico's, is het niet raadzaam te proberen deze over te dragen aan de private partner omdat deze daarvoor dan hoge risicopremies zal vragen.
- Het ambitieniveau van de outputspecificatie bleek hoog in relatie tot het beschikbare budget. Hoewel bij Montaigne 2005 deels bewust gekozen is om de grenzen van het haalbare optimaal af te tasten, kan worden geconcludeerd dat voor een efficiënt procesverloop het raadzaam is om ambities, PSC en beschikbare budgetten op elkaar af te stemmen.
- Montaigne 2005 maakt duidelijk dat bij langlopende contracten de gemeente beter als contractpartner kan dienen dan een schoolbestuur, vanwege de door de private zijde gevraagde zekerheden.

Montaigne 2005 laat verder zien dat het in een aanbestedingstraject niet eenvoudig is om voldoende afstemming te realiseren tussen de private bidders enerzijds en ruimtelijke en planologische instanties als een Projectbureau Ypenburg en de Welstandscommissie anderzijds. Intensieve communicatie tussen private bidders en deze instanties is in een aanbestedingstraject lastig omdat de laatste partijen gehouden zijn om aan alle bidders dezelfde informatie te verschaffen.

6.3 Leereffecten vanwege PPS Montaigne

- Een belangrijk leerpunt voortvloeiend uit PPS Montaigne is de constatering dat met betrekking tot ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van schoolgebouwen belangrijke winst is te behalen. Vanwege de bekostigingssystematiek van het onderwijs in Nederland (althans wat betreft primair en voortgezet onderwijs), waarbij budgetten voor bouw en onderhoud zijn gescheiden, is het lastig om ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van accommodaties optimaal op elkaar af te stemmen. Op lange termijn kan dit tot sub-optimale investeringsbeslissingen leiden. Van belang is dat PPS een effectief middel blijkt om tot deze wenselijke afstemming te komen. Het via PPS bundelen van budgetten biedt een mogelijkheid om ontwerp, bouw, financiering en onderhoud zodanig op elkaar af te stemmen, dat zowel kostenvoordelen als kwaliteitsverbeteringen gerealiseerd kunnen worden. Bij publieke uitvoering van scholenbouw kan de life-cyclebenadering ook worden toegepast, maar de huidige bekostigingssystematiek stimuleert dat niet.
- Het inzicht dat bepaalde risico's moeilijk overdraagbaar zijn aan private partners en/of alleen tegen relatief hoge kosten.

- De discussie over de specificatie van de gewenste dienstverlening, de beoogde risicoverdeling en de financiële uitgangspunten, moet afgerond zijn voordat aan de onderhandelingsfase met private partijen wordt begonnen.
- De wenselijkheid om zorgvuldigheid bij de selectie van private partners te koppelen aan een pragmatische benadering met betrekking tot de minimumeisen bij de selectie van private consortia (minder groot detailniveau, gebruik van eigenverklaringen).
- Een ander leerpunt is dat in het geval van Montaigne het gemeentebudget een dominante rol heeft gespeeld, terwijl vanuit het perspectief van de wens om tot een optimale prijs/kwaliteitsverhouding te komen de PSC veel meer centraal zou moeten staan. Zoals beschreven is het weliswaar begrijpelijk dat de gemeente in de huidige bekostigingssystematiek van de onderwijshuisvesting deze benadering kiest, maar het gaat voorbij aan het feit dat een PPS-structuur de kwaliteit van het onderwijs indirect positief kan beïnvloeden via tijdwinst voor het management van de school, waardoor deze zich op haar kerntaak (onderwijs) kan richten.

7 TOEKOMSTPERSPECTIEVEN VOOR PPS IN HET ONDERWIJS

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 is uitgebreid ingegaan op zowel de meerwaarde van een keuze voor PPS als op de knelpunten die bij een keuze voor PPS kunnen optreden. In dit hoofdstuk worden de toekomstperspectieven voor PPS in het onderwijs verkend.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- In paragraaf 7.1 worden belangrijke knelpunten benoemd bij de toepassing van PPS in het onderwijs, zoals die zijn gebleken uit Montaigne 2005.
- In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op de mogelijkheden voor verdere toepassing van PPS en wordt met name ingegaan op de voorwaarden waaraan voldaan dient te worden.

7.1 Knelpunten bij PPS bij onderwijshuisvesting

Montaigne 2005 heeft als pilot-project geleid tot een goed zicht op de belangrijkste knelpunten bij toepassing van PPS in het onderwijs. Deze gesignaleerde knelpunten zijn:

- Beperkte ervaring met PPS in het onderwijs, waarbij in Nederland Montaigne 2005 zelfs het eerste project is in de onderwijssector en in de bouwsector.
- De specifieke bekostigingssystematiek voor de onderwijshuisvesting in Nederland.
- De vaak kleine schaal van het project in relatie tot de relatief hoge investeringen die gepaard gaan met de voorbereiding van een PPS.
- De vaak beperkte financiële spankracht van schoolbesturen in vergelijking tot een gemeente.

Daarnaast heeft het de omstandigheid dat Montaigne 2005 een pilot-karakter had als eerste PPS in het onderwijs in Nederland, geleid tot de volgende knelpunten:

- Montaigne 2005 toont aan dat de voor een integrale kwantitatieve vergelijking van DBFM met publieke uitvoering noodzakelijke financiële gegevens niet volledig aanwezig zijn. Harde gegevens ontbreken bijvoorbeeld over de tijdsbesteding door het management van scholen aan facilitaire en huisvestingszaken en over de kosten van onderwijshuisvesting in relatie tot het kwaliteitsniveau.
- Afwezigheid van voorbeelddocumenten op het gebied van contractvorming, PPC en PSC, althans op het gebied van onderwijs in Nederland.
- Gebrekkige inhoudelijke kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden van PPS in het onderwijs. Bijvoorbeeld inzake de verdeling van risico's tussen publieke en private partijen en het ambitieniveau in relatie tot de beschikbare financiële middelen heeft Montaigne 2005 inzichten opgeleverd die voorheen nog niet beschikbaar waren.

- Ook de Nederlandse systematiek voor de bekostiging van onderwijshuisvesting heeft tot knelpunten geleid. Doordat gemeenten financieel belang hebben bij de kosten voor bouw en eerste inrichting en schoolbesturen voor de kosten van onderhoud, wordt gestimuleerd dat zij vanuit een eenzijdige invalshoek de financiële meerwaarde van een keuze voor PPS beoordelen.
- Het derde knelpunt houdt verband met de schaal van Montaigne 2005 en van onderwijshuisvestingsprojecten in het algemeen. Voor PPS is een minimum projectomvang benodigd omdat een keuze voor PPS gepaard gaat met grote inspanningen met betrekking tot het aanbestedingstraject en de contractvorming. Naar onze mening zou bij voorkeur sprake dienen te zijn van een minimale projectomvang van 12 miljoen euro, waarbij dit ook afhankelijk is van het type project en de projectomstandigheden.
- De verhouding tussen de benodigde investeringen in de realisatie van de PPS Montaigne in termen van organisatie- en advies- en voorbereidingskosten enerzijds en de gerealiseerde meerwaarde anderzijds is voor de private partner niet gunstig indien dit PPS-project geïsoleerd wordt beschouwd. De bij Montaigne opgedane ervaringen zeker zullen echter zeker leiden tot vermindering van de noodzakelijke transactiekosten in de voorbereiding van toekomstige PPS-en in het onderwijs, waardoor de verhouding tussen noodzakelijke transactiekosten en de omvang van onderwijsprojecten zal verbeteren.

Op deze en andere voorwaarden voor PPS in het onderwijs wordt in paragraaf 7.2 ingegaan.

7.2 Toekomstmogelijkheden voor PPS in het onderwijs

Gelet op hetgeen hiervoor is beschreven, kan worden gesteld dat met name de relatief kleine schaal van de nieuwbouwprojecten in het onderwijs en de bekostigingssystematiek voor de onderwijshuisvesting in potentie belemmeringen kunnen opleveren voor verdere toepassing van PPS in het onderwijs. Wij gaan er daarbij vanuit de in paragraaf 7.1 beschreven uit het pilot-karakter voortvloeiende knelpunten bij nieuwe PPS-projecten in het onderwijs niet of in veel mindere mate zullen optreden.

Met betrekking tot de schaal van onderwijsprojecten is een minimale schaal wenselijk. De benodigde minimale schaal kan langs twee manieren worden bereikt:

- Bundeling van onderwijshuisvestingsprojecten (waarbij deze naar keuze tegelijkertijd of na elkaar in de tijd worden gerealiseerd).
- Verbreding van projecten met projectelementen die commercieel exploitbaar zijn en/of publieke functies zoals sporthallen en gezondheidscentra en de opkomst van brede scholen.

Voor deze manieren om tot schaalvergroting te komen kunnen de volgende voorwaarden worden gesignaleerd vanuit het perspectief van scholen en gemeenten:

	Bundeling van onderwijsprojecten	Verbreding van projecten
Toelichting	Meerdere scholen in één project gebundeld	Commercieel exploitierbare functies toevoegen, zoals bijv.: repro, verhuur sporthal, ...
Voorwaarden:		
Positie schoolbesturen	Waarborgen van voldoende maatwerk voor realisering van onderwijskundige visie	Commercieel exploitierbare functies dienstbaar aan onderwijskundige visie
Positie gemeenten	Onderwijsvastgoedportefeuille van grotere gemeenten omvangrijk genoeg, maar instemming van schoolbesturen noodzaak	Knelpunten voorkomen m.b.t. oneigenlijke concurrentie met private aanbieders en voorkomen van concurrentie met eigen gemeentelijke voorzieningen (vb. sporthallen)

Een belangrijke uitdaging bij het bundelen van meerdere scholen in één PPS-project betreft de spanning tussen enerzijds schaalvergroting door bundeling en anderzijds het leveren van maatwerk. In de Nederlandse situatie hechten schoolbesturen zeer sterk aan maatwerk in de vormgeving van de onderwijshuisvesting. Het is in Nederland ook niet mogelijk om vanuit gemeenten dan wel het ministerie 'af te dwingen' dat verschillende schoolbesturen hun nieuwbouwwensen in één project bundelen en daarbij afstand doen van het gewenste hoge maatwerkgehalte. In bekende voorbeelden uit onder meer het Verenigd Koninkrijk ligt dit anders. Daar zijn bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten gebundeld die uiteindelijk hebben geleid tot de realisatie van een groot aantal architectonisch min of meer uniform vormgegeven schoolgebouwen, maar in de situatie van het Verenigd Koninkrijk fungeert de gemeente tevens als schoolbestuur. In de Nederlandse context is maatwerk voor scholen zeer belangrijk.

Wij zien echter reële mogelijkheden om tot bundeling van scholenprojecten te komen, waarbij vooral van belang is om ten aanzien van het gewenste maatwerk twee dimensies te onderscheiden:

- Maatwerk vanuit het perspectief van de school c.q. vanuit onderwijskundig oogpunt.
- Maatwerk vanuit het perspectief van de bouwonderneming c.q. vanuit technisch oogpunt.

De private partijen geven aan dat het zinvol is beide perspectieven te onderscheiden, omdat volgens hun een grote mate van onderwijskundig maatwerk samen kan gaan met een relatief sterke mate van technische standaardisatie. Anders gezegd: voor scholen die uitgaan van uit-

eenlopende onderwijskundige uitgangspunten (waarbij in die zin dus sprake is van maatwerk) kan het toch zo zijn dat de betreffende projecten vanuit bouwkundig en technisch oogpunt grotendeels vergelijkbaar zijn.

Met betrekking tot het verbreden van de scope van projecten van louter onderwijskundige faciliteiten naar overige faciliteiten en voorzieningen die ook commercieel exploiteerbaar zijn, kan worden gesteld dat in het geval van Montaigne 2005 deze mogelijkheden uiteindelijk zeer beperkt bleven, maar dat voor dit project ook specifieke omstandigheden golden²². In het algemeen blijft het voor de toekomstperspectieven van PPS bij onderwijshuisvesting zinvol om verbreding van functies te blijven onderzoeken. Dit kan ook aansluiten bij de opkomst van de brede school. Het kan zijn dat bij andere projecten en op andere locaties dan wel in andere gemeenten de mogelijkheden aanmerkelijk groter zijn.

Een alternatieve route om PPS bij onderwijshuisvestingsprojecten kansrijker te maken is die van financiële arrangementen tussen de gemeente enerzijds en het schoolbestuur anderzijds. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, heeft bij de huidige wetgeving inzake de onderwijshuisvesting een gemeente en een schoolbestuur eenzijdig financieel belang bij de kosten van bouw en uitbreiding van schoolgebouwen. De gemeente heeft er zelf geen financieel belang bij te investeren in een schoolgebouw dat weliswaar qua realisatie duurder is, maar dat uiteindelijk vanwege lagere onderhoudskosten over de gehele levensduur van het schoolgebouw per saldo tot lagere integrale huisvestingskosten leidt. De voordelen van lagere onderhoudskosten komen immers ten gunste van het schoolbestuur. Nader uitgezocht kan worden of via financiële constructies tussen gemeente en schoolbestuur een deel van de per saldo te realiseren financiële voordelen doorgesluisd kan worden naar de gemeente, zodat de gemeente een motivatie heeft om bij te dragen in de voor uitwerking van een life-cyclebenadering noodzakelijke hogere investeringen in een schoolgebouw.

Aanbevelingen

- Het nader onderzoeken van de mogelijkheden voor verbreding en bundeling van onderwijshuisvestingsprojecten is raadzaam om de kansen voor PPS op dit terrein te vergroten.
- Door private partijen kan in samenspraak met het onderwijsveld nader bezien worden of en zo ja in welke mate maatwerk vanuit het perspectief van de scholen c.q. vanuit onderwijskundig oogpunt kan samengaan met enige mate van standaardisatie met betrekking tot de bouwkundige en technische kenmerken van schoolgebouwen.
- Het Ministerie van OCW zou kunnen onderzoeken of het huidige systeem van de bekostiging van onderwijshuisvesting meer gericht op efficiency en life-cyclebenadering gemaakt kan worden.

- Houd constant aandacht voor de publiek-publieke samenwerking, zorg dat iedereen op één lijn zit. Denk hierbij ook aan het in een vroeg stadium overleggen met de Welstandscommissie en stel gezamenlijk stedenbouwkundige gunningscriteria op.
- Het behouden en uitbouwen van deze opgebouwde kennis, bij zowel publieke partijen als private partijen, moet naar onze mening gestimuleerd worden.

²² In de specifieke situatie van Montaigne speelt mee dat op de beoogde projectlocatie reeds diverse sportvoorzieningen gepland waren, zodat de commerciële exploitatiemogelijkheden beperkt waren.

BIJLAGE I: OVERZICHT VAN GESPREKSPARTNERS

NAAM	ORGANISATIE
Gerard Zijderveld Petran van Heel	BAM
Errol Scholten Arnout van Kessel	Talentgroep
Diana Vendrig Pieter van Marken	Kenniscentrum PPS
Jan Wouter Damen	Ministerie van OC&W
Jaap Koster Alexander Harmse	Houthoff Buruma
Janko Lindenberg	PricewaterhouseCoopers – Corporate Finance
Liesbeth Wieland Mireille van den Pol	SCO Lucas
Pierre Heijnen Peter Scheilen Jan Bartelds	Gemeente Den Haag
Aldo de Vries	Grontmij
Piet Post	Montaigne Lyceum
Henny den Hollander	Projectbureau Ypenburg

BIJLAGE II: BEGRIPPENLIJST

BAFO	Best and Final Offer, de beste en laatste bieding, tijdens de aanbesteding in te dienen door de laatste resterende private partijen
Bestuursovereenkomst	Overeenkomst tussen de gemeente Den Haag en de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas, waarin nadere samenwerkingsovereenkomsten tussen deze 2 partijen worden gemaakt
Biedingsfase	Fase waarin de geselecteerde private partijen hun bieding kunnen uitbrengen
Consultatiefase	Fase, waarin de geselecteerde private partijen geconsulteerd worden over het project en de risico-verdeling
DBFM	Design Build Finance Maintain; aanbestedingsvorm, waarbij één private partij verantwoordelijk wordt voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van een project
Concessie	Recht om het project te ontwerpen, te bouwen, te financieren en te onderhouden
KC PPS	Kenniscentrum PPS, onderdeel van het Ministerie van Financiën
Montaigne 2005	Nieuwbouw Montaigne Lyceum in Ypenburg, uitgevoerd middels publiek- private samenwerking
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OJEC	Official Journal of the European Communities, waarin Europese aanbestedingen aangekondigd worden
Onderhandelingsfase	Fase van onderhandelingen met de private partijen, waarna deze een laatste bieding kunnen indienen
Outputspecificatie	Document, waarin wordt omschreven welke functionaliteiten voor de opdrachtgever gehuisvest dienen te worden en welke voorwaarden hieraan gesteld worden
PPC	Publiek Private Comparator, instrument waarmee een traditionele en een publieke-private uitvoering van een project vergeleken worden, voorafgaande aan de aanbesteding van het project
PPS-faciliteit	Faciliteit bij het Ministerie van Financiën, waaruit financiële bijdragen kunnen worden verstrekt aan publieke partijen voor specifieke kosten bij een PPS-traject
Prekwalificatiefase	Eerste selectiefase van een aanbesteding, waarna een aan-

PSC	tal geprekwalificeerde partijen resteert Publieke Sector Comparator, een referentiewaarde waarmee biedingen van private partijen tijdens de aanbesteding vergeleken kunnen worden
Procesconvenant	Overeenkomst over het proces tussen de betrokken publieke partijen, te weten SCO Lucas, de gemeente Den Haag en de ministeries van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PPS	Publiek-Private Samenwerking
SCO Lucas	Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas
TalentGroep	Het private consortium, dat het project Montaigne 2005 verworven heeft. Talentgroep bestaat uit Strukton, Imtech en ISS Facility Services.
