

Financieringsmogelijkheden voor onderwijshuisvesting



30 juni 2022

Colofon

Projectnaam	Financieringsmogelijkheden voor onderwijshuisvesting
Contactpersoon	J.F.S. Hercules M +31 (0)6 27 61 71 76 jules.hercules@invest-nl.nl Kingsfordweg 43-1171043 GP Amsterdam Daniel van Dongen M +31 (0)6 53379118 daniel.vandongen@invest-nl.nl; danielvandongen@outlook.com
Auteurs	Daniel van Dongen

Inhoud

1.	Inleiding Financieringsbronnen voor onderwijshuisvesting	5
2.	Initiatieven, financiering en bekostiging	7
2.1.	Historische initiatieven	7
2.2.	Financiering versus bekostiging van onderwijshuisvesting	8
2.3.	Financiering	8
2.4.	Bekostiging	10
2.4.1.	Bekostiging: split incentive en niet-geormerkte budgetten	10
2.4.2.	Casus: gemeente Almere	12
2.4.3.	IHP versus begroting	13
2.4.4.	Bouwnormen versus beschikbare middelen	13
3.	De positie van onderwijshuisvesting in de vastgoedsector	15
3.1.	Vanuit financierings- en beleggingsperspectief	15
3.2.	Vanuit een ontwikkelaarsperspectief	16
3.3.	Vanuit de bouw	17
4.	Financieringsbronnen voor vastgoed	18
4.1.	Aan de overheid gelieerde partijen	19
4.2.	Commerciële banken	20
4.3.	Pensioenfondsen	21
4.4.	Verzekeringsmaatschappijen	21
4.5.	Kapitaalmarkt	22
4.6.	Vastgoedfondsen	24
4.7.	Andere fondsstructuren	25
5.	Factoren voor beschikbaarheid financiering	28
5.1.	De grootte van de vraag bepaalt het aantal financiers	29
5.2.	Vanuit Environment, Social, Governance (ESG) is OHV interessant voor financiers	29
5.2.1.	Casus: ESG versus investeringen	30
5.3.	Verhandelbaarheid en liquiditeit bepaalt deels het aanbod van financiers	31
5.4.	Risico's van bouw en ontwikkeling beperken het aanbod van financiers	31

5.5.	Portefeuille financiering creëert financieringsmogelijkheden voor institutionele financiers	32
5.6.	Communicatie en cultuurverschillen	33
5.7.	Fiscale facilitering	34
5.8.	Garanties en solvabiliteit	34
5.9.	OHV nog onvoldoende financierbaar	35
6.	Voorgestelde systeemverbeteringen	37
6.1.	Scheiding van activiteiten leidt tot professionalisering	37
6.2.	Gecoördineerde opschaling is noodzakelijk en essentieel	38
6.3.	Van decentraal naar lokaal en regionaal organiseren	38
6.4.	Keuze van een organisatievorm voor OHV	39
6.5.	Van eenvoudige naar multifunctionele accommodaties	40
6.6.	DAEB versus non-DAEB-activiteiten	42
6.7.	Ecosysteem voor Regionale Huisvesting Organisaties (HVO) cq Scholencoöperaties	42
6.8.	Centraal Waarborgfonds Scholen(bouw)	43
6.8.1.	Casus: Woningcorporaties	44
6.9.	Centrale koepelorganisatie (i.c.m. Waarborgfonds) en toolkit	46
6.10.	Rijksfonds voor OHV-bekostiging, cq (achtergestelde) financiering	47
6.10.1.	Casus: Energiecoöperaties	49
6.11.	Indirect financieringsfonds	50
7.	Conclusie: noodzaak tot creatie van een coöperatief ecosysteem voor OHV	53
7.1.	Bijlage 1 Fiscale regelgeving	55
7.2.	Bijlage 2 Kosten van vreemd vermogen: vergoeding voor risico	60
7.3.	Bijlage 3: Creatie TCO rekenmodel voor OHV	65
7.4.	Bijlage 4 Bronnen	67

1. Inleiding

Financieringsbronnen voor onderwijshuisvesting

In het onderzoek dat Invest-NL heeft uitgevoerd naar mogelijkheden ter versnelling van de vernieuwing en verduurzaming van onderwijshuisvesting (OHV), is een aantal organisatievarianten gedefinieerd, die gekenmerkt worden door toenemende organisatieverdichting. In opschaling naar hogere organisatievormen, speelt passende en beschikbare financiering naar verwachting in toenemende mate een belangrijkere rol.

De door HEVO geschatte investeringsopgave van circa € 42 miljard voor scholenbouw in de komende jaren (rapport Routekaart PO/VO, 2021) is zeer aanzienlijk. Aangezien deze inschatting gemaakt is op basis van de kostenniveaus van 2019, de recente additionele verduurzamingsopgaven niet mee rekent en exclusief kapitaalkosten is opgesteld, zijn de werkelijke investeringen waarschijnlijk nog omvangrijker. In dezelfde rapportage wordt beschikbare bekostiging op basis van de huidige systematiek geschat op circa € 21 miljard. Dit genereert een bekostigingsverschil van ruim 50% van het investeringsbedrag. De huidige principale afhankelijkheid van enkel en alleen overheids-gerelateerde financiering en bekostiging, danwel het gebrek daar aan, kan hierbij een remmende factor worden. Het is daarom bij het ontwikkelen van organisatievarianten van belang te waarborgen dat deze varianten ook leiden tot verbreding en diversifiëring van de beschikbare financieringsstromen ("financierbaar by design"). Marktpartijen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. De financiering van renovatie, vernieuwing en nieuwbouw van verouderde scholen moet en kan aantrekkelijker worden gemaakt voor een bredere groep financiers en beleggers.

De vraagstellingen met betrekking tot financiering die in dit schrijven aan de orde zullen komen, zijn de volgende:

- Welke (markt)partijen en financieringsvormen zijn aanwezig voor OHV?
- Wat zijn de voor- en nadelen van deze vormen, al dan niet in combinatie met elkaar?
- Zijn deze financieringsvormen geschikt voor de (versnelling van de) verduurzamingsopgave in de diverse door Invest-NL gedefinieerde organisatievarianten?
- Waar ontstaat het gebrek aan aansluiting tussen OHV en financieringskaders?
- Welke veranderingen zijn noodzakelijk en waar kan de overheid en/of waar kunnen marktpartijen ondersteunen?
- Hoe kan een aangepaste organisatie van OHV worden vormgegeven?

Leeswijzer:

- Hoofdstuk 2 bespreekt een aantal historische fonds-initiatieven voor OHV, de redenen voor ‘onvoldoende tractie’ cq resultaten vanuit deze initiatieven en het bekostigings- versus het financieringsvraagstuk.
- Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 schetsen de karakteristieken van OHV en de markt voor financiering van OHV en de relevante partijen. Conclusie is dat er, naast de capaciteit van de huidige overheidsgerelateerde partijen, ruim voldoende potentieel beschikbaar kapitaal is vanuit het Nederlandse Institutionele belegd vermogen van € 2000 miljard.
- Hoofdstuk 5 behandelt de factoren voor de beschikbaarheid van financiering. Hierbij blijkt dat duurzaam nieuw gebouwd en gerenoveerd OHV zeer goed kunnen passen in de investeringsstrategieën van beleggers met toenemende focus op ESG-factoren. Het gebrek aan organisatiegraad en aan standaardisatie – van product en proces – met als gevolg gebrek aan liquiditeit en schaal, staan echter financierbaarheid van de sector in de weg. Met andere woorden: er is gebrek aan “financierbaar product”. Vergroting van de organisatiegraad wordt verder sterk gehinderd door huidige (interpretaties van) fiscale en bestuurlijke regelgeving.
- Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7 stellen oplossingsrichtingen voor op basis van ervaringen met sociale woningbouw, de organisatie van energie-initiatieven en recente eerste pogingen tot opschaling van OHV. Er wordt een stapsgewijze benadering naar opschaling voorgesteld op basis van de creatie van een Coöperatief Ecosysteem voor onderwijshuisvesting met een aantal concrete actiepunten.

2. Initiatieven, financiering en bekostiging

2.1. Historische initiatieven

Vanuit interviews met vertegenwoordigers van pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, banken en andere marktpartijen kan worden geconcludeerd dat er vanuit vrijwel alle financierende instanties voldoende interesse en bereidheid bestaat om onderwijshuisvesting (OHV) te financieren. In het verleden zijn er door diverse partijen initiatieven opgestart om hier invulling aan te geven, met wisselend resultaat.

2005-2020	Vlaanderen richt "Scholen van Morgen" op. 182 scholen € 1,2 miljard worden aanbesteed via PPS	Alle scholen zijn binnen geplande tijd en budget gerealiseerd. Sneller en tegen lagere TCO-kosten dan reguliere projecten. Inmiddels is vervolproject gelanceerd.	Vlaanderen verwacht nieuwe PPS-ronde in 2022
2005	I.s.m. Spoorwegpensioenfonds is een fondsstructuur opgezet, ten behoeve van de kinderdagverblijven van € 125 miljoen	Fonds is volledig geïnvesteerd. Fondsuitbreiding heeft - ondanks significant marktpotentieel - echter niet plaatsgevonden. Beheer inmiddels verplaatst.	Fonds heeft "kritieke massa" niet bereikt
2011-2013	Onderzoek naar PPS-mogelijkheden door Rebel i.o.v. OCW en Waarborgfonds Kinderopvang: fondsstructuur	Significante voordelen geconstateerd o.b.v. PPS-inbreng in separaat fonds.	PPS-initiatief is niet tot stand gekomen
2011	Initiatiefnota 2e Kamer «Investeringsfonds scholenbouw»	Minister Bijleveld heeft in de kamer positief gereageerd op de kansen voor een dergelijk fonds.	Initiatief is niet tot stand gekomen
2014	Nederlandse Investeringsinstelling N.V. (NLI) Doel: intermediaire rol vervullen bij aansluiten van vraag naar en aanbod van lange-termijnfinanciering van Nederlandse projecten	Initieel onderzoek naar fondsvorming in 2017 onvoldoende respons. NLI heeft inmiddels haar taken beëindigd	NLI heeft activiteiten beëindigd
2018	Taskforce Bouwagenda (Bouwend Nederland) lanceert plan t.b.v. fonds voor investeringen in schoolgebouwen	Negatieve reacties vanuit de onderwijssector. Institutioneel afwachtend.	Initiatief is niet tot stand gekomen
2017-2020	Meerdere doordecentralisatie-discussies leiden tot oprichting van onderwijscoöperaties, onder meer in Amersfoort en Breda.	Onderwijscoöperaties zijn in initiële planningsfase. Fiscale belemmeringen beperken effectiviteit en opschaling.	Initiële initiatieven tot stand gekomen. Opschaling nodig

2

Bovenstaande initiatieven hebben niet geleid tot de creatie van breed geïmplementeerde, liquide structuren of investeringsvehikels die beschikbaar zijn voor de PO/VO-sector als geheel. Al deze initiatieven werden ingestoken vanuit het idee dat het beschikbaar stellen van meer kapitaal, zonder aanpassingen in de primaire OHV processen, automatisch zou leiden tot versnelling van de OHV vernieuwing. Dit blijkt niet het geval. De vraag is welke factoren ten grondslag liggen aan de huidige beperkte inzet van niet-overheidsgerelateerd kapitaal in de sector. Hier spelen een aantal elementen een rol, die van belang zijn voor

marktpartijen om een positieve investeringsbeslissing inzake OHV te faciliteren. Wij lichten deze zaken in hoofdstuk 5 puntsgewijs toe.

2.2. Financiering versus bekostiging van onderwijshuisvesting

In de discussie omtrent financiering van onderwijsvastgoed worden bekostiging en financiering vaak naast elkaar gebruikt. Een vaak gehoorde uitspraak in de sector is: 'Er is geen financieringsprobleem, maar een bekostigingsprobleem'. Deze uitspraak is deels waar, maar onvolledig. Feitelijk zijn financiering en bekostiging twee zijden van eenzelfde medaille. Beide problemen beïnvloeden de markt. De relatie tussen financiering en bekostiging is als volgt:

- Financiering = geleend geld dat terugbetaald moet worden, bijvoorbeeld een hypothecaire lening.
- Bekostiging = betaling uit eigen middelen, inkomsten, een gift of subsidie, die ter dekking kunnen dienen van alle uitgaven, inclusief financiering cq kapitaallasten.

Uit een rendabele business case voor nieuwbouw, renovatie en/of verduurzaming van OHV volgt in principe een financierbare investering. Is die rendabele business case er niet, dan is er sprake van een bekostigingsprobleem. Quote van een groot pensioenfonds: "*Financieren is niets anders dan het overbruggen van het huidige tekort aan geld en de toekomstige bekostiging*".

Financierbaarheid vloeit dus voort uit het gegeven dat voldoende bekostiging op termijn beschikbaar is om een investering te dekken. In dit geval zullen externe financiers in principe bereid zijn om geld uit te lenen.

2.3. Financiering

Een financieringsprobleem ontstaat niet alleen als bekostiging onvoldoende is, maar kan ook ontstaan in situaties van – theoretisch – adequate bekostiging. Enkele voorbeelden:

- 1 *Niet functionerende markt*: de financieringsmarkt is verstoord (zoals gedurende de kredietcrisis), waardoor financiering als instrument (tijdelijk) niet beschikbaar is voor partijen, sectoren of gebieden.
- 2 *Productfinancierbaarheid*: financiers zijn niet geïnteresseerd in financiering van het product zelf, bijvoorbeeld uit hoofde van een principiële keuzes, zoals bij sigaretten, wapens en andere investeringscategorieën het geval is .
- 3 *Exposure limieten*: de exposure van een partij naar specifieke activa of sectoren, zoals vastgoed of een deelmarkt, is groter dan gewenst of moet

zelfs worden afgebouwd. Zoals is geschied met de hypotheekmarkt exposure van banken sinds de kredietcrisis.

- 4 *Regelgeving en marktstructuur*: specifieke regelgeving c.q. omstandigheden maken investeringen duurder of minder aantrekkelijk dan alternatieve investeringen. Bijvoorbeeld doordat de financiering te arbeidsintensief is of niet in de kredietprocessen past.
- 5 *Kredietwaardigheid*: een financierende partij – in casu een gemeente – benadert of overschrijdt wettelijke normen of lokaal opgelegde grenzen van vreemd vermogen of uitgaveniveaus. Dit zorgt voor een beperking in het financierend vermogen.

Bovenstaande zaken spelen ook een rol voor OHV. In het geval van een systeemcrisis zoals in 2008-2013 het geval was, worden alle financieringsvormen geraakt. Daardoor zal ook OHV geraakt worden door een probleem zoals bedoeld in punt 1. Overheidsgerelateerde of gegarandeerde partijen c.q. OHV zullen echter in mindere mate hieronder te lijden hebben dan commerciële partijen.

Een probleem zoals in punt 2 wordt genoemd, geldt in toenemende mate specifiek in de markt voor vastgoed voor objecten die nu en in de toekomst niet aan de geldende (duurzaamheids)normen voldoen. Zo zijn kantoren met een energielabel slechter dan C in principe vanaf 2023 niet meer verhuurbaar, ze vormen een risico. Verouderde en slecht onderhouden OHV-objecten op onaantrekkelijke plekken vallen potentieel in een vergelijkbare categorie.

De markt voor OHV-financiering wordt met name gedomineerd door overheidsgerelateerde partijen. Een situatie zoals bedoeld in punt 3 kan optreden als een te groot gedeelte van de balans van deze partijen gaat bestaan uit kredieten aan OHV (concentratierisico). Zie ook Hoofdstuk 4.

Er is op dit moment in OVH tevens sprake van een financieringsprobleem type 4. Door gebrek aan vergelijkbaarheid en aanbod voor niet-overheidsgerelateerde financiers is OHV onvoldoende aantrekkelijk om te financieren. Zie hiervoor H3.

Een situatie zoals bedoeld in punt 5 kan bij OHV optreden wanneer een betrokken gemeente onder curatele staat uit hoofde van Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Of wanneer de gemeente een (te) hoge netto schuldquote heeft, waardoor additionele schulden onwenselijk kunnen zijn en de gemeente gelimiteerd is qua leningcapaciteit of andere beperkingen heeft door slechtere kredietwaardigheid. Zie hiervoor ook Bijlage 2.

Voor OHV dat op portefeuilleniveau of regionaal wordt georganiseerd, kan de huidige financieringsroute waarbij de gemeente de belangrijkste rol speelt, tevens beperkend zijn door het niet kunnen garanderen van financiering buiten de eigen gemeentelijke grenzen.

2.4. Bekostiging

Een bekostigingsprobleem ontstaat in de praktijk door een combinatie van elementen:

1. niet-oormerken van subsidies voor OHV;
2. de split incentive voor investeringen;
3. de ontbrekende verbinding tussen IHP en begroting;
4. ontoereikende bouwnormbedragen

Een structureel 'gat' tussen de investeringsopgave en de netto beschikbare middelen wordt ook wel eens gerefereerd als de *onrendabele top*. Deze onrendabele top is feitelijk niet extern financierbaar.

2.4.1. Bekostiging: split incentive en niet-geoormerkte budgetten

Bekostiging in de onderwijsvastgoedsector is afkomstig uit een aantal hoofdbronnen:

1. gemeentelijke financieringsmiddelen vanuit het Gemeentefonds van BZK uit hoofde van kapitaalinstandhouding.
2. financiering vanuit de onderwijsinstellingen die verkregen wordt uit hoofde van de Materiële Instandhoudingsvergoeding vanuit OCW.
3. verhuur en diensten aan derden.

Onvoldoende bekostiging

Op basis van vrijwel alle recente onderzoeken en interviews met betrokkenen is de kern van het huidige probleem het achterblijven van de gewenste diepte-investeringen in vernieuwing en verduurzaming van onderwijshuisvesting. Dit wordt deels veroorzaakt doordat gemeenten en scholen te weinig middelen krijgen (en dus te weinig inkomsten hebben) voor de huisvesting die ze nodig hebben en die volgens wet- en regelgeving en beleid gewenst en zelfs vereist is. De dotatie die gemeenten uit het Gemeentefonds krijgen voor onderwijshuisvesting is over het algemeen niet toereikend. Schoolbesturen krijgen daarnaast vanuit OCW een bedrag per leerling voor exploitatiekosten van de gebouwen (onderhoud, schoonmaak, energie). Ook dit bedrag is niet altijd toereikend voor adequaat onderhoud of voor verbetering van de bestaande bouw. Onvoldoende onderhoud leidt tot versnelde verslechtering van de bestaande voorraad.

Ontbreken verplichte allocatie

De gelden die vanuit het Gemeentefonds en OCW de gemeenten en onderwijsinstellingen bereiken, zijn niet geoormerkt. Dit betekent dat er vrijheid voor partijen bestaat de gelden ook op een andere manier te besteden. Zowel voor gemeenten als voor onderwijsinstellingen geldt dat er voldoende andere

uitdagingen zijn, die binnen de budgettaire kaders om allocatie van deze gelden concurreren. Sommige gemeenten, die beschikken over voldoende armslag, vullen de budgettaire ruimte vanuit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting aan met eenmalige middelen. Andere gemeenten, die niet over de additionele beschikbare financiële ruimte beschikken, stellen juist niet alle middelen die zij ontvangen voor onderwijshuisvesting, een-op-een beschikbaar voor de investeringen in onderwijshuisvesting en stellen noodzakelijke of geplande investeringen uit.

Split incentive

De verdeelde verantwoordelijkheid en budgetallocatie (split incentive) tussen gemeenten en scholen werkt belangentegenstellingen in de hand en is prohibitief voor de totstandkoming van investeringsproposities op basis van een levensloopmodel (Total Cost of Ownership, TCO). Deze problematiek is uitgebreid beschreven in recente rapportages, waaronder: de sectorale Routekaart van de PO/VO-raad (2020), de Verkenning onderwijsvastgoed van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB-2020), *Schoolgebouwen PO en VO: de praktijk gecheckt* van de Algemene Rekenkamer (2016), *Een versterkt fundament voor iedereen* door McKinsey (2020) en het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO, 2021).

Gemeenten worden onvoldoende financieel gestimuleerd om diepte-investeringen in verduurzaming te doen, die leiden tot lagere exploitatielasten gedurende de gebruikstijd van het vastgoed.

Relatief recent is de introductie van een Integraal Huisvesting Plan (IHP) voor gemeenten, waarin de lange-termijninvesteringen in OHV worden opgenomen. In 2023/24 wordt het gebruik van het IHP voor gemeenten verplicht. Deze IHP's zorgen er in toenemende mate voor dat er ook buiten de verantwoordelijke wethouder publiek zicht ontstaat op de omvang van de toekomstige verplichtingen inzake OHV. Daarnaast worden meerjarige onderhoudsplannen (MJOP) opgesteld door onderwijsinstellingen.

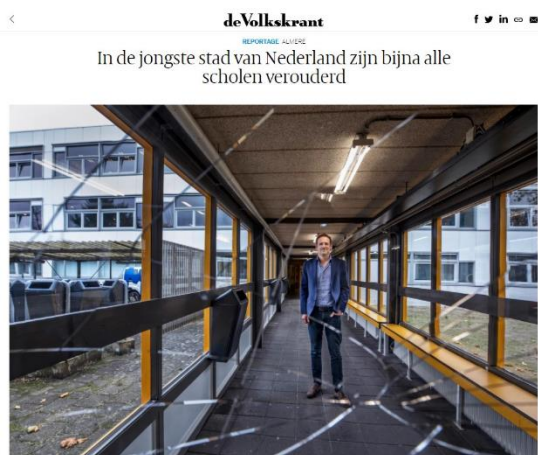
Afstemming van beide documenten, of beter integratie, is gewenst voor voldoende inzicht en coördinatie van de opgave. Daarnaast dienen deze overzichten te worden uitgebreid met overige aan huisvesting gerelateerde exploitatiekosten, zoals schoonmaak en energie. De combinatie kan dus worden samengevat als een plan voor "investeringen en exploitatiekosten": IHPEX. De looptijd en inhoud van een IHP dient zodanig te zijn, dat alle bestaande en geplande vastgoedobjecten aan de orde komen.

Het effect is dat deze IHP's in combinatie met de MJOP's in toenemende mate discussies omtrent realisatie en financierbaarheid tussen partijen op gang brengen.

Casus: gemeente Almere

De gemeente Almere is een relatief jonge gemeente, waar het eerste huis werd gebouwd in 1976. Inmiddels wonen er ruim 200.000 inwoners en is het de 7^e stad van Nederland. In de gemeente staan 76 basisscholen en 19 scholen voor voortgezet onderwijs. Als gevolg van haar geschiedenis zijn vrijwel alle scholen in ongeveer dezelfde periode gebouwd. De oudste school is nu ruim 40 jaar oud. In de komende jaren zullen alle scholen moeten worden gerenoveerd of vernieuwd. Er zijn daarnaast een aantal additionele scholen nodig.

Door introductie van het IHP-concept werden lange-termijnberekeningen gemaakt met betrekking tot de financiële implicaties van deze bouwagenda, die in bredere kring werden gedeeld. Het gaat om totale toekomstige verplichtingen van honderden miljoenen tot 2050. Kosten voor grond en sportvoorzieningen (zoals gymzalen) komen daar nog bij. Deze investeringsdruk was in het verleden minder inzichtelijk voor de gemeenteraad en heeft geleid tot ingrijpende discussies omtrent de financierbaarheid van deze opgave. Almere heeft een heel specifieke cumulatie van verouderende scholen doordat het grootste deel van de voorraad in een zelfde tijdsperiode is gebouwd, waardoor de problemen die door heel Nederland spelen worden “uitvergroot”. Dit voorbeeld is in vele opzichten exemplarisch voor veel gemeenten. In de meeste gemeenten in Nederland is geen



Rector Hoed Nello van De Meezgronden in Almere, in een van de gangen van het verouderde gebouw. Foto: Rapremel/Refing, de Volkskrant

Vijfentwintig jaar geleden werd een nieuwe stad uit de peeldengronit gessampit. Veel van de talrijke scholen in Almere stammen uit die tijd en zijn nu – allemaal tegelijk – aan vervanging toe. Dat levert diverse uitdagingen op, waarvan het kostenplaatje van 770 miljoen euro er slechts een is.

of onvoldoende inzicht in de verplichtingen inzake onderwijshuisvesting. De gemeentelijke begroting en de budgetteringssystematiek zijn hier gedeeltelijk debet aan. Daarnaast leiden de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen tot periodieke verschuivingen in lokale invulling. Politieke agenda's en prioriteiten bepalen daarom de allocatie van gemeentelijke middelen naar onderwijshuisvesting, wat leidt tot onvoldoende aanpak op lange termijn.

2.4.2. IHP versus begroting

Ondanks de geplande verplichting tot het maken van een IHP zijn gemeenten niet verplicht om deze verwachte IHP-investeringen en -uitgaven op te nemen in de begroting. Ook is er (nog) geen voorgeschreven standaard format op basis waarvan een IHP dient te worden opgesteld. In een belangrijk deel van de gemeenten is er dan ook weinig consistentie tussen beide documenten of tussen IHP's van verschillende gemeenten. Dit kan ertoe leiden dat ondanks een goedgekeurd IHP er toch geen budgettaire ruimte beschikbaar is voor scholenbouw. Deze impasse is onder meer zichtbaar in een aanzienlijk aantal gefaalde door-decentralisatie (DDC) projecten. Hierdoor kunnen schoolbesturen geen harde eisen stellen. De vierjaarlijkse politieke herindeling zorgt veelal voor uitstel of andere meer politiek-gedreven begrotingsallocaties.

2.4.3. Bouwnormen versus beschikbare middelen

Er wordt ten behoeve van de bouw van OHV-locaties gebruikgemaakt van zogenaamde bouwnormen. De VNG-normbedragen vormen een indicatie voor de bouwkosten van een schoolgebouw. Deze normbedragen zijn in 2019 verhoogd met 40% om rekening te kunnen houden met de prijsontwikkelingen en toegenomen kwaliteitseisen in de afgelopen jaren. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met aanvullende kosten voor bouwprojecten, zoals voor tijdelijke huisvesting, voorbereiding en verhuizing. Daarnaast houden de normbedragen geen rekening met andere kostenverhogende factoren, zoals een monumentale status. Ten slotte wordt beperkt rekening gehouden met (sterk) stijgende bouwkosten.

Complexiteit regelgeving

Eisen die worden gesteld aan renovatie en nieuwbouw van OHV, nemen gestaag toe. De complexiteit van regelgeving vanuit zes verschillende Nederlandse ministeries is zeer materieel. Wettelijke eisen voor binnenklimaat en verduurzaming vormen daar onderdeel van. De eis voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) is sinds 1 januari 2021 aangescherpt. Op de lange termijn vormen ambities zoals opschaling naar Energieneutrale (ENG) gebouwen, passieve gebouwen, aardgasvrij in 2050, circulaire gebouwen en verdere doelstellingen van het Rijk en de betrokken ministeries een aanvullende opgave voor de bestaande schoolgebouwen.

Multifunctionele gebouwen

Daar staat tegenover dat grotere gebouwen met meer m², al dan niet in combinatie met meerdere gebruiksfuncties zoals Integrale Kind Centra, meerdere scholen op 1 locatie, Brede Scholen en Multifunctionele Gebouwen, vaak op efficiëntere wijze kunnen worden gebouwd. Dit zorgt voor lagere stichtings-, bouw- en onderhoudskosten per m², wat bekostigingsmogelijkheden faciliteert.

Opschaling en versnelling van nieuwbouw en verduurzaming is vereist vanuit de EU
De Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) van de Europese Unie legt bindende voorwaarden op voor nieuwe gebouwen en (diepe) renovatieprojecten. In 2030 moet tenminste 15% van de voorraad gebouwen, het slechtste echelon, zijn verduurzaamd.

Tot 2050 moeten alle utiliteitsgebouwen worden verduurzaamd: 3% van het totale gebouwenbestand op jaarbasis. De huidige vernieuwingsgraad in Nederland ligt voor alle utiliteitsgebouwen op 0,5-1% en voor OHV op circa 1,5%.

Onderschatting van stichtings- en bouwkosten

Investeringsbegrotingen die alleen uitgaan van bestaande bouwnormen, onderschatten de stichtings- en bouwkosten. Gemeenten hanteren daarom regelmatig opslagen van 20 tot 30% op de bouwnormen om projecten te kunnen realiseren. Deze middelen zijn echter niet voor iedere gemeente beschikbaar. Door te lage inschatting van de investeringen is de kans groot dat gemeenten bij uitvoering van de plannen met budgettaire knelpunten geconfronteerd worden. Ook is de kans groot dat uitvoering van de werken door marktpartijen niet mogelijk blijkt.

Conclusie: Er is een bekostigingsprobleem vooral ten gevolge van te lage bekostiging vanuit het Rijk en de ministeries en tevens als gevolg van de huidige organisatie van OHV en de daaraan gerelateerde geldstromen en verantwoordelijkheden.

3. De positie van onderwijshuisvesting in de vastgoedsector

3.1. Vanuit financierings- en beleggingsperspectief

De sector vastgoed is een van de grootste activacategorieën in beleggingsportfolio van institutionele en niet-institutionele partijen. Banken hebben daarnaast materiële posities in uitstaande vastgoedleningen. Gebouwen zijn immers tastbaar, ze zijn een belangrijk onderdeel van onze leefomgeving, hebben een duidelijke gebruiksfunctie en hebben een lange gebruiksduur met een redelijk voorspelbaar rendement dat met inflatie meebeweegt. Onderwijsvastgoed heeft daarbij als additioneel voordeel dat er sprake is van:

- *Lange huurcontracten*: scholen zijn sterk verbonden aan een locatie en hebben een belangrijke lokale functie als onderdeel van de noodzakelijke voorzieningen in een gebied. Scholen hebben een relatief vaste en voorspelbare klantenkring: de (lokale) leerplichtige jeugd. Bij de bouw van een school worden termijnen van 40 jaar continu gebruik in de beslissing meegenomen.
- *Goede kredietwaardigheid*: de gemeente ontvangt vaste vergoedingen voor OHV vanuit het Gemeentefonds, heeft een wettelijke zorgplicht voor OHV en voorziet over het algemeen in een garantie op de verplichtingen van de school en het gebouw. Scholen ontvangen daarnaast een wettelijke vergoeding van OCW. Met andere woorden, de kasstromen worden door het Rijk gedekt. Hierdoor kan solvabiliteitsvrij worden geleend, waardoor geen risico-opslagpremies worden toegepast.
- *Impact investeringen*: OHV wordt gezien als een investering waarmee in directe zin het welzijn van de samenleving, in het bijzonder de opleiding van de jeugd, positief kan worden beïnvloed.

Onderwijsvastgoed heeft als nadeel:

- *Beperkte alternatieve aanwendbaarheid*: het unieke ontwerp van veel gebouwen en de vastgelegde bestemming zorgen voor weinig andere aanwendings- of ontwikkelmogelijkheden voor het vastgoed anders dan het huisvesten van een school.
- *Lange huurcontracten*: deze als nadeel dat als er een andere bestemming moet worden gevonden of als een gebouw niet meer rendabel is, het contract met een niet-coöperatieve huurder niet eenvoudig kan worden verbroken.
- *Hoge beheerkosten*: het intensieve gebruik van OHV door de scholierenpopulatie leidt tot relatief hoge exploitatiekosten.

3.2. Vanuit een ontwikkelaarsperspectief

In de onderwijssector is nog relatief weinig aandacht voor kosteneffectiviteit van de huisvesting. Slechts enkele breder georganiseerde scholenorganisaties maken gebruik van gemeenschappelijke inkoopprogramma's en kunnen beschikken over een afdeling huisvesting. Kenmerk voor de huidige staat van bouwprojecten in OHV is dat deze voornamelijk bestaan uit maatwerkprojecten op basis van een lokaal gedefinieerd eisenpakket in combinatie met complexe wet- en regelgeving. Volgens Ruimte-OK, onafhankelijk kenniscentrum voor OHV, leidt elk bouwproject op dit moment 'feitelijk tot een uniek, kostbaar en niet-schaalbaar prototype'.

Er is door meerdere partijen, zoals Rebel, IBO, Ruimte-OK en EIG, geconcludeerd dat deze maatwerk-aanpak, of wel "N=1" aanpak, sterk kostprijs-opdrijvend werkt. Dit is het gevolg van het gebrek aan een programmatische aanpak, van onnodig hogere faalkosten, van het steeds opnieuw inrichten van de processen en van grootschalig gebruik van externe adviseurs als gevolg van het gebrek aan kennis en ervaring bij de onderwijsinstellingen en de gemeenten.

Vraagzijde: gebrek aan efficiency en kosteneffectiviteit

Tijdens het aanbestedingsproces leidt de huidige inrichting van OHV tot pluriforme programma's van eisen, die bovendien gedurende het planningsproces regelmatig wijzigingen ondergaan als gevolg van gewijzigde inzichten. Circa 60 tot 70% van de Primair Onderwijsinstellingen is nog steeds een eenpitter zonder noemenswaardige mogelijkheden tot grotere efficiëntie. Er is daarnaast sprake van veel lokale vrijheidsgraden.

De planning van processen van 10 tot 15 jaar zijn geen uitzondering, maar duren gemiddeld 7-10 jaar. Gezien de reguliere wisselingen in zowel gemeenteraden, verantwoordelijke wethouders, schooldirecties en schoolbesturen is er vaak sprake van onvoldoende continuïteit aan de vraagzijde. Dit gebrek aan professionaliteit van organisatie, continuïteit en het tijdsaspect werken beide sterk kostenverhogend.

Ter vergelijking: Een recent PPS project in Vlaanderen "Scholen van Morgen", bouwde circa 200 scholen met een termijn van gemiddeld 5 jaar.

De huidige eisen voor een (Europese) aanbesteding leiden ertoe dat elk bouwproject in de praktijk wordt uitgevoerd met een nieuwe combinatie van partijen in een bouwteam. Hierdoor worden steeds opnieuw vermijdbare inregelkosten, faalkosten en communicatiekosten gemaakt. De aanbestedingsprocessen en de daaropvolgende ontwikkelprocessen kennen een hoge mate van maatwerk, veranderingen gedurende het ontwikkelproces en gecompliceerde communicatie met school en gemeente. Er is een groot gebrek aan proces-innovatie.

3.3. Vanuit de bouw

Aanbodzijde: gebrek aan schaal en innovatie

De bouwsector kampt met een tekort aan mankracht, stijgende materiaalprijzen en een weinig geïntegreerd werkveld. Er zijn daarnaast voldoende projecten die concurrerend zijn voor OHV, ook in de utiliteitsbouw. Scholenprojecten zijn vaak te kleinschalig, te gecompliceerd door reeds genoemde oorzaken en daardoor minder interessant of oninteressant voor constructeurs. Dit is een van de redenen dat steeds meer aanbestedingen van nieuwe scholen mislukken: er is onvoldoende animo vanuit de bouwsector tegen aangegeven voorwaarden en met de huidige organisatie van OHV.

Het EIB-onderzoek uit 2020 zegt hierover: 'De belangrijkste drempel voor succesvolle samenwerking (tussen onderwijsinstellingen en bouwbedrijven) is de autonomie van de schoolbesturen op het gebied van kwaliteitswensen en urgentie'. Dit is een weeffout in het Nederlandse systeem.

Er zijn weinig marktpartijen aan de aanbodzijde die een gespecialiseerde afdeling scholenbouw hebben of als bouwteam verticaal geïntegreerd zijn, waardoor ze kennis en ervaring kunnen opdoen om de product-efficiëntie te verhogen. Er wordt in de bouwketen daardoor onvoldoende geïnvesteerd in product- of proces-innovatieprogramma's om de doorlooptijd van de ontwikkeling en de bouw te verkorten en de kostprijs van OHV te verlagen op zowel het initiële investeringsmoment als gedurende de gebruikperiode. Op dit moment is er nog vrijwel geen sprake van industriële fabricage van bouwelementen voor OHV, zoals dat in toenemende mate in bijvoorbeeld de woningbouwsector wel zichtbaar is. Met behulp van innovatieve, parametrische en digitale ontwerptechnieken zou een significant deel van de bouwelementen prefab kunnen worden geproduceerd.

De spanning tussen bouwnormbedragen en bouwambities is door de sterke stijging van de bouwkosten in de afgelopen jaren alleen maar vergroot.

Bovenstaande factoren leiden tot een gefragmenteerde vraag- en aanbodmarkt voor OHV, waarbij vastgoedobjecten tegen een onnodig hoge kostprijs worden gerealiseerd en grotendeels vermijdbare onzekerheden en vertraging in het bouwproces worden geïntroduceerd.

4. Financieringsbronnen voor vastgoed

De huidige situatie waarin de financiering van OHV-projecten plaatsvindt op basis van gemeentelijke huisvestingsplannen en gemeentelijke financieringsfaciliteiten, loopt hoofdzakelijk via de twee publieke banken BNG en Waterschapsbank. De vraag kan worden gesteld of financiering van OHV via deze bestaande lijnen wel adequaat is en of en welke toegevoegde waarde bestaat in verbreding van dit financieringsspectrum.

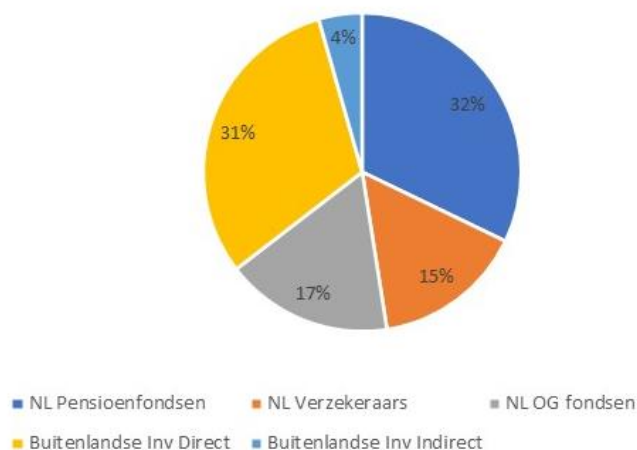
In deze analyse wordt het standpunt ingenomen dat de totale OHV-opgave (\geq € 42 miljard aan investeringen voor vernieuwing en verduurzaming van circa 9300 onderwijslocaties tot aan 2050) van een zodanige omvang is, dat dit niet kan worden bediend door slechts twee partijen.

Het is daarnaast ook denkbaar dat, gezien alle andere uitdagingen waar de overheid geld aan dient te besteden, deze middelen ook niet van de Rijksoverheid kunnen worden verwacht in de vorm van sterk verhoogde subsidie cq bekostigingsstromen.

Ten behoeve van een efficiënt functionerende financieringsmarkt is uitbreiding van het beschikbare palet aan marktpartijen ons inziens van belang. In hoeverre OHV daadwerkelijk gebruik zal maken van dit aanbod hangt af van de voorwaarden en de prijsstelling waaronder financiering wordt aangeboden. De huidige prijsstelling is op dit moment hoofdzakelijk gebaseerd op een solvabiliteitsvrije financiering, wat inhoudt dat de financieringskosten (rente) zeer laag zijn. Alternatieve vormen van financiering moeten hiermee concurreren.

Teneinde potentiële additionele financiers en investeerders in financiering van onderwijshuisvesting te identificeren, kan de vastgoedmarkt voor utiliteitsbouw als geheel worden gezien. Utiliteitsbouw beslaat alle bouwwerken die geen woonbestemming hebben, waaronder fabrieken, kantoren, scholen, winkels et cetera. Volgens de Amsterdam School of Real Estate uit 2017 is de professionele vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland (exclusief particuliere beleggingen) ongeveer € 75 miljard groot. Nederlandse institutionele beleggers (pensioenfondsen, verzekeraars en vastgoedfondsen) zijn goed voor ruim € 47 miljard aan vastgoedbeleggingen, 64% van het totaal. Pensioenfondsen hebben een aandeel van zo'n 32%, verzekeraars 15% en vastgoedfondsen ongeveer 17%. Zo'n € 22 miljard aan Nederlands vastgoed (29%) is direct in handen van buitenlandse partijen. Daarnaast beleggen buitenlandse partijen € 3 miljard op indirecte wijze, namelijk in Nederlandse vastgoedfondsen die in Nederlands vastgoed beleggen. Tot slot bezitten buitenlandse beursgenoteerde bedrijven zo'n € 6 miljard aan Nederlands commercieel vastgoed.

Nederlands Vastgoedmarkt



Bron: ASRE 2017 De omvang van de Vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland

4.1. Aan de overheid gelieerde partijen

- Schatkistbankieren: naast een verplichting voor gemeenten en provincies is het voor scholen mogelijk op vrijwillige basis deel te nemen aan schatkistbankieren ten behoeve van investeringen. Voor deze directe staatsfinanciering moet het ministerie van OCW toestemming verlenen en is een gemeentegarantie vereist. Schatkistbankieren is solvabiliteitsvrij.
- Onderwijsinstellingen kunnen overigens ook bij een commerciële bank lenen, ook al doen ze mee aan schatkistbankieren. Zij mogen echter geen liquiditeiten of effecten meer hebben uitstaan bij banken.
- Zoals eerder in deze analyse is gesteld, betrekken gemeenten hun gelden met name uit het Gemeentefonds en daarnaast lenen zij extern. Huidige externe financiering wordt hoofdzakelijk verstrekt door aan de overheid gelieerde instellingen, zoals de Waterschapsbank en de BNG. Deze beide publieke banken financieren zichzelf vanuit beschikbare middelen en door uitgifte van (Green) Bonds of Social Responsible Impact Bonds, die op de kapitaalmarkt verhandelbaar zijn. Op dit moment zijn deze Bonds niet specifiek gericht op OHV-investeringen, maar ze zijn gericht op algemene

financiering van deze banken. Institutionele beleggers wereldwijd zijn hierin geïnteresseerd.

4.2. Commerciële banken

Ter financiering van een verbouwing of nieuwbouw kan een hypothecaire lening worden aangetrokken bij een commerciële bank. Commerciële tarieven zijn hoger als gevolg van hogere rendementsdoelstellingen en een andere risicograad, aangezien voor deze financiering vaak minder of geen garanties worden afgegeven. Daarom wordt hiervan vaak alleen gebruikgemaakt als vanuit deze bronnen onvoldoende middelen voldoende beschikbaar zijn. Of als het type investering beter bij bancaire financiering past. Van oudsher spelen Nederlandse banken een belangrijke rol in vastgoedfinanciering. Dit wordt hoofdzakelijk verstrekt door de drie Nederlandse grootbanken ABN, ING en Rabobank.

De rol van banken is in het laatste decennium afgenomen, met name als gevolg van wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van kapitaaleisen en interne herstructureringen. Banken worden door de Basel III/IV liquiditeitsregels beperkt in het verschaffen van langlopende financiering omdat tegenover deze financiering meer risicokapitaal op de balans moet worden aangehouden. Ook de omvang van verliezen uit hoofde van vastgoedleningen tijdens de kredietcrisis hebben bijgedragen aan een heroriëntatie. Door deze factoren is sinds 2010 de circa € 100 miljard aan exposure in commercieel vastgoed gedaald naar circa € 60 miljard (2019).

Voordeel flexibele kredietverlening

Financiering van vastgoed blijft een van de belangrijkste pijlers van de bancaire balans. Door de brede basis en de ervaring in alle sectoren en type financiering zijn banken in staat om maatwerk te bieden bij financieringen tot op het niveau van een vastgoedobject.

Kosten nadeel maatwerk

De financiering van OHV is door maatwerk arbeidsintensief en dat werkt per definitie prijsverhogend. Voor concurrerende vastgoedcategorieën, zoals kantoren, winkels en logistiek, is veel vaker sprake van portefeuille- of balansfinanciering. Hierdoor kunnen de initiële en interne financieringskosten worden gespreid. Daarnaast zorgt financiering van een bredere portefeuille voor risicospreiding. Portefeuillefinanciering kent daarom over het algemeen lagere kredietopslagen dan financiering voor enkelvoudige vastgoedobjecten en is aantrekkelijker voor banken.

Ontwikkelingsactiviteiten

Bouw- en ontwikkelfinanciering is een risicovoller product, dat op zich goed bij de kennis en ervaring van bancaire dienstverlening past. Deze financiering wordt getypeerd door relatief korte looptijden en hogere rentepercentages. Exposures

per bank, per tegenpartij zijn vaak gelimiteerd tot € 50 tot 100 miljoen vanwege risicospreiding. Na de ontwikkelfase vindt herfinanciering tegen gunstigere condities plaats.

Conclusie

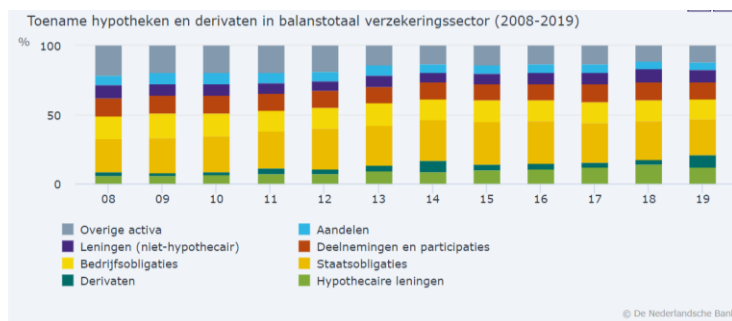
Gegeven bovenstaande zaken en het feit dat de prijsstelling van banken over het algemeen aanmerkelijk hoger ligt door hogere rendementseisen, wordt niet verwacht dat commerciële banken een significante rol zullen spelen in de financiering van OHV in de toekomst of dat zij een rol zullen spelen in specifieke OHV-situaties.

4.3. Pensioenfondsen

Circa 5 tot 10% van het vermogen van pensioenfondsen wordt belegd in onroerend goed en een vergelijkbaar percentage in infrastructuur. Specifiek in Nederland spelen pensioenfondsen een belangrijke rol in de markt voor institutioneel vermogensbeheer. Het totale vermogen van de Nederlandse pensioenfondsen bedroeg eind september 2020 € 1605 miljard, circa 200% van het totale BNP van Nederland. Uit dit totale vermogen is circa 70% afkomstig van de tien grootste Nederlandse pensioenfondsen, waarvan circa € 700 miljard bij ABP en PGGM (Zorg en Welzijn).

4.4. Verzekeringsmaatschappijen

De verzekeringssector is met een balanstotaal van rond de € 550 miljard één van de grootste institutionele beleggers van Nederland. De terugtrekkende beweging van banken uit vastgoed die sinds de kredietcrisis waarneembaar is, werd deels opgevuld door verzekeringsmaatschappijen ten behoeve van vermogensbeleggingen. Met name levensverzekeraars hebben relatief lange looptijden voor hun verplichtingen, waarbij hypotheek en investeringen met lange looptijden en rendementen een match kunnen bieden. Sinds 2008 is het aandeel van hypothecaire leningen gestegen van 5,9% naar 12,3% van het balanstotaal.



Bron: De Nederlandse Bank

Grote slagkracht, kleine operationele executiekracht

Kenmerk van institutionele beleggers - zowel pensioenfondsen als verzekeraars - is dat zeer grote hoeveelheden activa worden belegd door een bijzonder beperkte hoeveelheid asset managers. Dit heeft als consequentie dat het voor institutionele partijen onmogelijk is om individuele investeringen per OHV-instelling te beoordelen. Om deze reden worden institutionele fondsen optimaal ingezet bij een investeringsomvang groter dan € 150 tot 250 miljoen. Een uitvoeringsinstantie die de individuele aanvragen begeleidt en beoordeelt, moet worden ingeschakeld om de handling en goedkeuring van deze aanvragen voor financiering te faciliteren.

4.5. Kapitaalmarkt

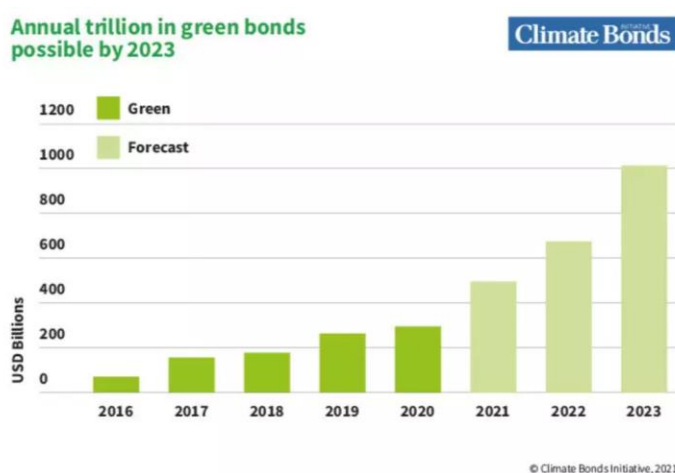
Een alternatief voor directe financiering door institutionele beleggers is de uitgifte van langlopende leningsproducten op de obligatiemarkten. Het voordeel van deze markten is dat zij zeer liquide zijn en er grote vraag is naar producten met langjarige activa en onderliggende inkomstenstromen. De liquiditeit van deze markt biedt voor beleggers de mogelijkheid om posities aan passen in de tijd. Dit is een duidelijk voordeel ten opzichte van direct investeren in OHV. De uitgevende instelling, bijvoorbeeld partijen als BNG of Waterschapsbank, heeft na uitgifte alleen te maken heeft met de aflossings- en renteverplichtingen en ondervindt in principe geen hinder van deze positiewijzigingen.

Securitisatie

Samengestelde portefeuilles van leningen kunnen gebundeld worden verhandeld, ook wel securitisatie genoemd. In de laatste jaren zijn zo grote pakketten hypothecaire leningen vanaf de bankbalansen verkocht. Volgens DNB was de omvang van de Nederlandse markt voor gesecuritiseerde leningen in 2020 circa € 43 miljard, met een jaarlijkse uitgifte van circa € 6 miljard. Sinds 1 januari 2019 zijn nieuwe regels geïntroduceerd voor simpele, transparante en gestandaardiseerde securitisatie geïntroduceerd om de markt voor minder complexe producten te stimuleren.

Green Bonds

De uitgifte van duurzame obligatieleningen, zogenaamde Green Bonds ofwel Klimaat Obligaties, kan zeer kosteneffectief plaatsvinden. De eisen voor Green Bonds worden gradueel strenger en controle hierop vindt in toenemende mate plaats. Een portefeuille van nieuwgebouwde of gerenoveerde, duurzame onderwijslocaties zou zonder twijfel aan de strengste voorwaarden kunnen voldoen. De markt voor Green Bonds groeit exponentieel. Deze groei zal zich naar verwachting doorzetten, mede ondersteund door uitgifte van Green Bonds door de Europese Unie.



Bron: World Economic Forum

Nadeel is minimale omvang

Een potentieel nadeel van deze markt is de minimale omvang van het product: een obligatie heeft bij grote voorkeur een minimale omvang van circa € 100 miljoen teneinde voldoende liquide te zijn voor beleggers. Daarnaast wordt bij voorkeur een 'yield curve' opgebouwd van opvolgende obligatie-uitgiften. Terugkerende uitgevende instellingen op de obligatiemarkt kunnen vaak rekenen op betere prijsvorming en – wederom- betere liquiditeit.

Nadeel is gebrek aan flexibiliteit

Een potentieel nadeel is dat het contact van de uitgevende instelling met beleggers in kapitaalmarkt-instrumenten uitermate formeel is. Bij veranderende omstandigheden die een mogelijke aanpassing van de financiering behoeven, bijvoorbeeld bij onverwacht sterke krimp of groei, zijn obligaties geen flexibel instrument. Handel in de obligatieleningen vindt plaats via de beurs, terwijl communicatie met name juridisch gedreven is vanuit contractuele verplichting en wetgeving.

Aangezien de overheidsgerelateerde banken BNG en Waterschapsbank op dit moment reeds een deel van de funding betrekken door uitgifte van bonds op de kapitaalmarkt, zou in de toekomst ook een verdere uitbreiding van deze mogelijkheden kunnen worden onderzocht. Zo zouden deze twee partijen de initiële funding kunnen verzorgen voor OHV-projecten op basis van uniforme due diligence-processen en documentatie, meerdere leningen kunnen bundelen en als onderpand kunnen gebruiken voor de uitgifte van specifieke OHV Green bonds.

Voorts kan een keuze worden gemaakt om deze bonds (onderhands) uit te geven aan (Nederlandse) institutionele partijen, zodat deze fondsen een actieve betrokkenheid bij de financiering van de sector kunnen innemen.

Op deze manier zou een specifieke markt en yield curve kunnen worden gecreëerd voor dit type financiering op basis van een gestandaardiseerd en liquide financieringsinstrumentarium.

De bottleneck hierbij kan de inrichting van een adequate uitvoeringsorganisatie zijn met voldoende capaciteit om individuele financieringsvragen te kunnen beoordelen en eventueel de lokale SchoCo's te kunnen ondersteunen met structurering. Een mogelijkheid is de plaatsing van leningen of subsidies met behulp van een separate uitvoeringsinstantie, welke financieringsaanvragen beoordeeld op basis van vooraf vastgestelde voorwaarden en deze kan accepteren namens kredietverschaffers. Een dergelijke inrichting bestaat bijvoorbeeld voor het Nationale Warmtefonds (NWF).

4.6. Vastgoedfondsen

Beursgenoteerde vastgoedfondsen spelen een belangrijke rol in de markt. Er zijn nog drie grote Nederlandse fondsen: NSI, Wereldhave en Vastned. Deze fondsen onderhouden eigen structuren voor acquisitie en beheer van vastgoedportefeuilles. Op dit moment wordt door de beursgenoteerde partijen geen OHV gehouden, gezien het grote belang van liquiditeit. Ook de rentabiliteitseisen van dergelijke fondsen leiden tot de conclusie dat er vooralsnog geen grote rol wordt voorzien in OHV.

Private vastgoedfondsen bestaan zowel uit buitenlandse als Nederlandse beleggers en family funds met significante investeringen in Nederland. Voor deze fondsen geldt als gevolg van relatief hoge rentabiliteitseisen dezelfde conclusie dat er vooralsnog geen grote rol wordt voorzien in OHV.

Woningcorporaties houden van oudsher een zeer significante portie van de residentiële portefeuilles in beheer, samen hebben ze 2,3 miljoen huurwoningen in beheer. Dat is ongeveer een derde van de complete Nederlandse woningvoorraad, goed voor een balanstotaal van € 150 tot 200 miljard. Een aantal partijen heeft de laatste jaren investeringen gedaan in zorgvastgoed, dat een

aantal overeenkomsten heeft met OHV. Een beperkt aantal partijen heeft direct initiatieven ontplooid in OHV, waarbij het geïnvesteerd vermogen nog insignificant is. OHV ligt niet in de directe doelstellingen van woningcorporaties.

Professionaliteit versus rendementseisen

Het voordeel van commerciële vastgoedfondsen is de mate van professionaliteit en de ervaring met vastgoedontwikkeling en beheer. Er zijn een groot aantal fondsen met een zodanige omvang dat de portefeuilles met een ervaren organisatie in continuïteit kunnen worden gemanaged. Nadeel is dat rendementsvereisten hoger zijn dan bij institutionele beleggers en interesse vaak met name uitgaat naar het verstrekken van eigen vermogen in plaats van schuld papier.

4.7. Andere fondsstructuren

Zoals eerder besproken, zijn in het buitenland een aantal voorbeelden bekend van geslaagde fondsstructuren ten behoeve van de financiering en ontwikkeling van OHV. In hoofdstuk 1 bespraken wij dat in het verleden reeds diverse partijen in Nederland initiatieven hebben opgestart om hier invulling aan te geven, over het algemeen zonder het gewenste resultaat. Toch willen wij, gezien het buitenlandse succes, deze mogelijkheid hier niet onbesproken laten. In theorie kan worden gekozen voor directe, grote opschaling naar een fondsstructuur, die grootschalige financiering van nieuwbouwprojecten en grootschalige renovatie, vernieuwbouw en verduurzaming mogelijk maakt. Fondsstructuren kunnen worden gecreëerd vanuit de Rijksoverheid of vanuit samenwerkende financiële partijen en vervullen daardoor in principe verschillende mogelijke rollen. De belangrijkste rol van een dergelijk fonds kan directe financiering c.q. bekostiging van het vastgoed zijn bij bestaande schoolinstellingen en/of financiering van OHV-entiteiten. In het eerste geval staat het fonds direct in verbinding met gemeenten en scholen, in het tweede geval praat het fonds enkel met de separate OHV-entiteiten.

In 2017 is door NLII uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een direct investerend fonds, waarbij interviews en gesprekken zijn gehouden met meerdere grote Nederlandse gemeenten. Uitkomst van deze gesprekken was dat er onvoldoende schaal kon worden gecreëerd, niet voor gewenste tranches van € 250 miljoen, noch voor de fondsomvang van € 1,5 miljard. Om schaal te creëren moet op het hoogst haalbare bundelingsniveau worden aanbesteed: de gemeente. De meeste gemeenten zijn solitair niet in staat een dergelijke omvang te leveren, terwijl gemeenschappelijke aanbesteding complex is.

Een tweede discussiepunt in de NLII-evaluatie was de 'creatie van een werkbare, organisatorische, juridische en aanbesteding structuur'. Er bestaat nog geen structuur die in staat is een dergelijke opgave op nationaal niveau uit te voeren. De

vraag is tevens of dit wenselijk is, gezien de verschillen in regionale uitdagingen, onder meer door krimp- en groeigemeenten. De ervaring in de afgelopen jaren heeft geleerd dat een extern fonds veel weerstand oproept binnen de sector. De verworven zelfstandigheid en autonomie van scholen en gemeenten op het gebied van OHV worden hierbij niet makkelijk opgegeven.

Zoals eerder is besproken, zijn fondsinitiatieven tot op heden gefaald. De Nederlandse OHV-markt is niet volwassen genoeg om deze fondsvorm te faciliteren. Invest-NL is daarom van mening dat een poging tot het opzetten van een direct investeringsfonds in OHV niet de meest voor de hand liggende optie is voor de Nederlandse markt op korte of middellange termijn.

Een fonds dat investeert in OHV-entiteiten (een indirect fonds) of in op basis van aan OHV-entiteiten uitgegeven obligatieleningen, hypothecaire leningen, secured loans, cq eigen vermogen zou echter wel een goede kans van slagen hebben. Mits het onderliggende systeem en het onderpand goed is ingeregeld. Dit geldt overigens pas op de middellange termijn, aangezien de premisse van voldoende omvang ook geldt voor een indirect fonds en dus afhangt van de vorming van SchoCo's inclusief een verzorgend ecosysteem (zie hoofdstuk 6) met voldoende omvang en vergelijkbaarheid.

Het nut van een dergelijk apart fonds moet worden afgewogen tegen de reeds bestaande en besproken mogelijkheden tot directe financiering. Daarnaast heeft additionele structurering invloed op de mogelijke pricing van financiering via een fonds, dat moet worden afgewogen tegen alternatieven.

Concluderend kan worden gesteld dat er op papier voldoende beschikbaarheid is van kapitaal ten behoeve van OHV, met name bij institutionele investeerders. De markt voor vastgoedbeleggingen en financieringen is zeer diep, waarbij ook Nederlandse marktpartijen reeds over significante exposures beschikken. Een allocatie van 1% van de gezamenlijke balansposities van nationale pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen representeert circa € 20 miljard. Wel is de beschikbaarheid van kapitaal afhankelijk van meerdere factoren en omstandigheden, die een verschillende uitwerking hebben op de interesse van financiers in een product en geschiktheid voor een specifieke situatie.

Een initiële inschatting van geschiktheid van deze financieringsbronnen kan worden gemaakt op basis van een aantal door Invest-NL gedefinieerde varianten, variërend in organisatiegraad van individuele scholen, schoolcollectieven, OHV-coöperaties en externe (DBFM) fondsen.

Beschikbaarheid Financiering InvestNL Organisatie Varianten	Overheidsgeleerde partijen			Markt partijen				
	Gemeente fonds	Schatkist bankieren	Banken: Waterschaps- bank, BNG	Commerciële banken	Pensioen fondsen	Verzekerings maatschappijen	Commercieel Vastgoed	"Groene" Obligatielening
Individuele school	++	++	++	+/-	-	-	-	-
Collectief van scholen	++	++	++	+/-	-	-	-	-
Coöperatie/Stichting	+/-	+/-	++	+/+++	+/+++	+/+++	+	-
DBFMO/fonds	-	-	+	++	++	++	++	+

Zoals zichtbaar is in bovenstaand overzicht leidt verdere verdichting van de organisatiegraad en verdere professionalisering van de vraagzijde (onderwijs) van financiering tot een breder scala van mogelijkheden tot financiering.

Naast intensievere financiering door BNG en Waterschapsbank is verbreding naar institutionele partijen denkbaar bij opschaling naar scholencollectieven en onderwijscoöperaties met een breed portfolio aan OHV.

5. Factoren voor beschikbaarheid financiering

Op dit moment worden investeringen in OHV hoofdzakelijk gefinancierd door de overheid en door overheid gerelateerde partijen, zoals BNG en Waterschapsbank, die een vorm van garantie benodigd hebben van gemeente of andere overheidsinstanties. Andere partijen zijn op dit moment niet in significante mate betrokken bij de financiering van deze sector. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke factoren hieraan ten grondslag liggen en hoe deze factoren kunnen worden beïnvloed, teneinde de financieringsmogelijkheden voor de sector te verbreden.

Er is in dit opzicht dus wel degelijk sprake van een financieringsprobleem. Door de grote fragmentatie en lokale sub-optimalisatie in de OHV-markt is er te weinig vergelijkbaar – financierbaar- product aanwezig voor financiers. Ook is door de sterke fragmentatie en (door-)decentralisatie elk OHV-project en het daaraan gerelateerde financieringsproces op dit moment grotendeels maatwerk. Daardoor is voor elke financieringsbeslissing een relatief grote tijdsinvestering vereist. Deze investering moet worden terugverdiend in de financieringskosten en werkt daarom prijsopdrijvend. Dit maatwerk is voor institutionele partijen prohibitief, maar ook voor banken in toenemende mate te complex.

Voor lokale banken was historisch een hogere tijdsbesteding project-per-project te verantwoorden, zeker in het geval dat er een lokale band was met de bank. Banken worden echter steeds centraler aangestuurd. Zo verdwijnen de lokale bankgebouwen en aanspreekpunten. Hierdoor is de lokale binding minder sterk en worden ook lokale projecten langs centrale maatstaven gelegd. Vanuit de bancaire sector wordt aangegeven dat de slagingskans van financieringsaanvragen voor enkelvoudige OHV-investeringen daardoor steeds verder afneemt.

Voor grootschalige investeringsprogramma's van verzekeraars en pensioenfondsen is bovenstaande complexiteit niet te faciliteren met de bestaande organisatiestructuur en daardoor obstructief voor financiering. Dit is een van de redenen dat in de huidige markt voor financiering van OHV vrijwel geen verzekeraars en pensioenfondsen aanwezig zijn.

Teneinde financierbaarheid van OHV te vergroten is een vergaande standaardisatie van bouwprocessen, constructieve werken en contracten in combinatie met professionalisering van het management vereist. Om dit te bereiken is bundeling van projecten, al dan niet in grotere OHV-entiteiten, noodzakelijk. Deze factoren dienen te leiden tot het ontstaan van OHV-objecten met een grotere mate van vergelijkbaarheid in kwaliteit, kortere en voorspelbare bouw tijden en een lagere kostprijs.

Er zijn een aantal generieke factoren (in)direct bepalend voor de beschikbaarheid van financiering. De belangrijkste factoren voor de beperkte beschikbaarheid worden in dit hoofdstuk toegelicht. Enerzijds wordt de beschikbaarheid van

financiering (aanbod) bepaald door de vraag naar alternatieve financieringsbronnen. Anderzijds door de kaders waarbinnen de aanbodzijde van financiering gewend is of verplicht is te acteren. Verschillende financieringsbronnen stellen een diversiteit aan voorwaarden voor het beschikbaar stellen van financiering.

5.1. De grootte van de vraag bepaalt het aantal financiers

Door de huidige manier van organiseren van OHV is het in de meeste gevallen de gemeente zelf die de financiering van de school organiseert. Dit wordt logischerwijs via reguliere gemeentelijke leningen bij BNG opgenomen in de totale financieringsbehoefte en het leningenboek van gemeenten, zonder dat de specifieke business case voor een OHV-investering separaat door deze financier wordt beoordeeld. Door de lage financieringskosten, relatief eenvoudige financieringsproces en lange financieringslooptijden is er op dit moment daarom vaak weinig prikkel om op zoek te gaan naar een alternatief. Pas wanneer de gemeente tegen de grenzen van haar leencapaciteit loopt, in bijzondere situaties, of wanneer er sprake is van een andere organisatievorm, wordt er gezocht naar een andere oplossing. Dit zorgt ervoor dat er op dit moment niet veel vraag is. Deze beperkte vraag zorgt ervoor dat financiers niet voldoende financieringsvolume kunnen plaatsen om er een rendabele business van te maken. Zou deze vraag toenemen en een zekere mate van concentratie en consolidatie kennen, dan is er ruimte voor andersoortige financieringspartijen.

5.2. Vanuit Environment, Social, Governance (ESG) is OHV interessant voor financiers



In toenemende mate nemen Nederlandse institutionele beleggers en banken in de strategie een expliciete verwijzing op naar internationale ESG-doelen. Vastgoed dat niet aan de afspraken in het klimaatakkoord van Parijs voldoet, vormt vanwege het lange-termijnaspect van deze investeringen op termijn een economisch risico voor beleggers. Er wordt onder andere een Carbon Risk Real Estate Monitor (CRREM) opgezet om de CO₂-productie van gebouwen te bepalen. ESG-parameters worden inmiddels ook actief gemeten door organisaties zoals de GRESB (Global ESG Benchmark for Real Estate Assets) en hierover wordt gerapporteerd. Dit geldt ook voor de Breeam-certificaties door de Dutch Green Building Counsel (DGBC).

De OHV-sector appelleert sterk aan een aantal doelen die belangrijk zijn voor institutionele beleggers: duurzaamheid en het leveren van een positieve maatschappelijke bijdrage aan Nederland. Nederlands pensioengeld zou zo ‘terug geïnvesteerd’ kunnen worden in eigen land. OHV wordt tevens gezien als impact-investering, waarmee in directe zin het welzijn van de samenleving, in het bijzonder de opleiding van de jeugd, positief kan worden beïnvloed. De markt voor OHV zou in zijn totale omvang in principe groot genoeg zijn voor institutionele investeringen. Er bestaat daarom in beginsel een zeer positieve grondhouding ten opzichte van OHV.

De sector als geheel heeft aangegeven maatschappelijke verantwoordelijkheid te willen nemen en met name voor investeringen met positieve maatschappelijke impact “overwogen” te willen zijn op investeringen in Nederland. Dat wil zeggen dat er – in tegenstelling tot historisch beleid- bereidheid is meer in Nederland te investeren dan de relatieve grootte van Nederland in de wereldeconomie. Dit zijn geen subsidies, maar pensioen- en verzekeringsgelden. Dit betekent dat deze investeringen wel gebaseerd zullen moeten zijn op verantwoorde risico’s en rendementen.

Deze institutionele interesse is overigens groeiende, gezien de wereldwijd aanzwellende focus op impact-investeringen en verduurzaming. Dit argument geldt met name voor de investeringen in nieuwbouw en vernieuwing van OHV, bij voorkeur voor Energieneutrale Gebouwen (ENG) of vergelijkbaar.

Niet gerenoveerd of nieuwgebouwde OHV

Bestaand OHV is naar de huidige inschatting minder goed extern commercieel financieerbaar, tenzij voor deze gebouwen concrete verduurzamingsplanning kan worden voorgelegd. Daarom zijn deze gebouwen gebaat bij de huidige financiering door aan de overheid gelieerde instellingen.

5.2.1. Casus: ESG versus investeringen

Recent onderzoek wijst uit dat de meerderheid (73%) van de institutionele investeerders in onroerend goed, en ook de vastgoedprofessionals, verwachten dat meer commerciële investeerders en kopers zullen ‘weglopen’ van commercieel vastgoed met een slechte ESG-performance. Slechts een vijfde van de ondervraagden (22%) verwacht niet dat dit zal gebeuren.

Uit onderzoek van Deepki, een vastgoed-intelligence bureau, blijkt dat over de komende drie jaren 82% van de marktpartijen verwacht dat deze trend sterker zal worden. Verder verwacht 75% van de institutionele investeerders en vastgoedeigenaren dat zij hun vastgoedportefeuilles met onvoldoende ESG-performance zullen verkopen in ruil voor investeringen met voldoende aantoonbare ESG- performance, die voldoen aan de steeds strenger wordende regels hieromtrent.

5.3. Verhandelbaarheid en liquiditeit bepaalt deels het aanbod van financiers

Liquiditeit is een maatstaf voor verkoopbaarheid en verhandelbaarheid van financiële instrumenten en de onderliggende waarden (in dit geval van vastgoed). Dit is een belangrijke factor in de afweging voor financiering. Het hangt af van de beleggingshorizon per financier op welke termijn liquiditeit vereist is. Tijdens de kredietcrisis, waarin met name banken grote uitstaande leningsbedragen op onroerend goed uit hadden staan, bleek de liquiditeit in vastgoedinvesteringen zeer beperkt te zijn. Vastgoed kon niet tegen een redelijke (markt)prijs en in voldoende volume worden verkocht door het ontbreken van een stabiele markt op dat moment. Daardoor konden bankbalansen niet snel worden aangepast aan de veranderende omstandigheden.

Pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen hebben daarentegen een andere waarderingssystematiek en een significant langere beleggingshorizon. Daardoor waren snelle aanpassingen niet in alle omstandigheden direct noodzakelijk. De vastgoedbeleggingen konden daardoor op de balans blijven staan en zo van het latere herstel in de conjunctuur profiteren.

OHV is een categorie binnen het vastgoedsegment met een zeer lage liquiditeit. Ook is alternatieve aanwending of uitwinning bij eventueel faillissement vaak niet mogelijk zonder significante investeringen of medewerking van gemeenten.

Conclusie

Grote investeringen of exposures in OHV zullen uit hoofde van liquiditeit met name interessant zijn voor partijen met een lange tot zeer lange beleggingshorizon en een zeer grote balans, zoals verzekeraars en pensioenfondsen.

5.4. Risico's van bouw en ontwikkeling beperken het aanbod van financiers

Gedurende de ontwikkel- en bouwfase van vastgoed worden er significante risico's gelopen door de betrokken partijen. Deze risico's zijn materieel lager gedurende de gebruiksfase. Het gaat hierbij om financiële en operationele risico's. De financiële risico's komen voort uit ontwikkelingen op de markt, draagvlak bij de politiek en andere belangenhouders, planprocedures en schaarste op de bouwmarkt wat tot prijsopdrijvende effecten en inflatie kan leiden. Operationele risico's zijn gerelateerd aan de bouwomstandigheden, technische complicaties (ontwerp)fouten et cetera. Deze risico's kunnen invloed hebben op de juridische positie van partijen, de kostprijs van het project en op de doorlooptijd en de realisatie van een project. Het lopen van significant ontwikkelrisico past niet goed in de reguliere financiering van vastgoedportefeuilles en kost significant meer tijd en moeite om te controleren. Het bouwproces dient om deze reden vaak eerst op een andere manier te worden gefinancierd, voordat het gereed product bij lange-termijninvesteerders of -financiers kan worden geplaatst.

Banken zijn vaak beter in staat om bouwrisico te financieren door een hogere mate van inzicht in en ervaring met specifieke projectrisico's en flexibiliteit in financiering. Risico is rente, wat betekent dat gedurende het bouwproces hogere rentes in rekening worden gebracht. Een deel van dit bouwrisico, onder meer faalkosten, kan worden vermeden of gemitigeerd door bijvoorbeeld standaardisatie. Door standaardisatie kunnen bouwelementen continu worden verbeterd, worden goed functionerende constellaties van installatietechnieken verder ontwikkeld en kunnen producten in grotere hoeveelheden worden geproduceerd. Daardoor kan de kwaliteit verbeteren en voorspelbaarder worden, in combinatie met een lagere kostprijs.

Conclusie

Standaardisatie van financieringsvormen en vereisten voor OHV kunnen in combinatie met productstandaardisaties een rol spelen in het verruimen van de markt voor OHV-financiering. Hierbij dienen bouw- en ontwikkel financiering en lange-termijnfinanciering mogelijk apart van elkaar te worden behandeld, maar wel met vaste herfinancieringsafspraken.

5.5. Portefeuille financiering creëert financieringsmogelijkheden voor institutionele financiers

Voortbouwend op het standaardisatiecriterium is het creëren van een adequaat groot areaal van kwalitatief goed en anderszins vergelijkbaar onderwijsvastgoed essentieel voor het ontwikkelen van een bredere financieringsmarkt. Beschikbaarheid van te financieren volume is daarom de volgende factor.

Typisch voor institutionele partijen is dat er gewoonlijk veel activa dienen te worden uitgezet of belegd door een relatief kleine groep beheerders om de kosten die hieraan verbonden zijn, te reduceren. Dit is fundamenteel voor het organisatiemodel. Niet zelden gaat het om miljarden per fondsbeheerder. Bredere portefeuilles verkleinen het risico per object en reduceren daardoor het totale risico. Institutionele partijen beleggen daarom alleen strategisch en op basis van grote volumes. Gezien de totale omvang van de Nederlandse OHV-portefeuille zou deze markt in principe aantrekkelijk kunnen zijn voor institutionele beleggers.

In de evaluatie van het NLII-programma uit 2017 inzake een mogelijk Scholenfonds wordt door institutionele partijen gerefereerd aan een gewenste omvang van circa € 1 tot 1,5 miljard voor een OHV-fonds en minimale tranches van circa € 250 miljoen. Een institutionele investeerder zei hierover: 'Denk aan financiering van 100 tot 200 scholen tegelijk'. Dit is overigens in lijn met de aanbesteding in België door de Vlaamse overheid. Hier was het budget voor 182 scholen circa € 1,5 miljard bij uitbesteding aan een consortium van BNP Paribas Fortis en AG Real Estate.

Volume is niet alleen van belang bij de initiële investering. Ook gedurende de looptijd is een aanspreekpunt nodig binnen de financierende partij. Dit blijkt in de praktijk lastig. Ook omdat het personeel dat betrokken is in de ontwikkelfase, een andere achtergrond en opleiding heeft dan het personeel in de beheerfase. De € 125 miljoen KiDaFo-portefeuille van het Spoorwegpensioenfonds is hiervoor duidelijk te klein en inefficiënt gebleken.

Conclusie

Financieringen door institutionele beleggers kunnen niet per locatie worden afgesloten, maar dienen te worden gebundeld in portfolio's met een adequate totale fondsomvang. De huidige conditie van de markt en organisatiegraad van OHV leent zich niet voor institutionele financiering, maar heeft wel degelijk grote potentie.

Een georganiseerde en programmatische aanpak is nodig om uit de huidige situatie te komen van gefragmenteerd maatwerk en onvoldoende vergelijkbaar beschikbaar volume. Een versterking van de efficiency vormt een belangrijke kans voor versnelling van de vernieuwing en verduurzaming van OHV-vastgoed. Zowel aan de vraagzijde (gezamenlijke inkoop, meer standaardisatie) als de aanbodzijde (meer pre-fab bouwen, industriële productie, circulariteit) bieden kansen op significante kostenbesparingen. Dat betekent dat met dezelfde bekostiging meer kan worden ingekocht. Lagere stichtingskosten bij een vergelijkbare bekostiging vergroten de financierbaarheid van OHV.

5.6. Communicatie en cultuurverschillen

Direct contact van institutionele financiers met onderwijsinstellingen blijkt in de praktijk ingewikkeld. Enerzijds lijkt er een zekere vorm van wantrouwen te bestaan vanuit de onderwijssector ten opzichte van marktpartijen. Anderzijds verschillen de referentiepunten van beide type organisaties zodanig dat communicatieproblemen vaak een succesvolle projectfinanciering in de weg blijken te staan. In het verleden heeft het Spoorwegpensioenfonds direct geïnvesteerd in kinderopvang-locaties. Een van de leerpunten uit dit project was dat fondsmanagement en personeel van kinderdagverblijven “*niet dezelfde taal*” spreken. Dit geldt overigens ook voor vele gemeenten. Gesprekken over financiële aangelegenheden en rapportage-verplichtingen met de financiers zijn daardoor complex voor individuele (onderwijs)instellingen.

Conclusie

Het aanbrengen van een ‘waterscheiding’ tussen de onderwijsinstellingen en de financierende instellingen lijkt een efficiënte manier om de faalkosten en het tijdsverlies, die met communicatieproblemen tussen beide organisaties gemoeid zijn, te voorkomen. Een professionele organisatie met gespecialiseerde investerings- en vastgoedkennis en voldoende te financieren volume kan hierbij een brug slaan.

5.7. Fiscale facilitering

Zoals betoogd, is voldoende schaal vereist om alternatieve financieringsbronnen voor OHV te kunnen bereiken. Een mogelijkheid voor opschaling is het gebruik van separate OHV-entiteiten of fondsen, waarover in het volgende hoofdstuk verder wordt gesproken. Hiervoor is fiscale facilitering een vereiste ten behoeve van een fiscaal-neutrale positie. Hieronder wordt verstaan een zodanige fiscale positie die economisch niet materieel slechter is dan de huidige positie, waarin scholen en gemeenten dit vastgoed ontwikkelen en exploiteren.

Bijlage 1 bespreekt de huidige belemmeringen met betrekking tot overdrachts-, omzet- en winstbelastingen. Door de relatief grote impact van deze belastingbelemmeringen werken de huidige interpretaties van deze wetten prohibitief voor het alloceren van vastgoed naar OHV-entiteiten. Als gevolg van de economische impact van fiscale regelgeving op dergelijke projecten voor nieuwbouw en renovatie zijn zij in huidige vorm slechts financierbaar in een aparte entiteit.

Actie: er is een gecoördineerd initiatief noodzakelijk vanuit de onderwijssector richting het ministerie van Financiën en de Rijksoverheid om OHV-entiteiten onder de onderwijsvrijstelling te voegen, ofwel bestaande wetgeving aan te passen.

5.8. Garanties en solvabiliteit

Gemeentelijke kredietwaardigheid en garanties van gemeenten ten bate van onderwijsinstellingen faciliteren de huidige mogelijkheid tot solvabiliteitsvrije financiering met zeer lage kredietopslagen door financierende partijen. Deze lage financieringskosten door solvabiliteitsvrije financiering zijn overigens een belangrijke reden waarom bestaande OHV-partijen met name gebruik wensen te maken van overheidsgerelateerde financiers, zoals BNG en Waterschapsbank en in veel mindere mate van andere marktpartijen. Die kunnen of willen immers niet tegen minimaal dezelfde condities aanbieden als de publieke banken.

Verplaatsing van het vastgoed naar een aparte entiteit dient in ieder geval voor de lange-termijnleningen van een adequaat zekerheidsstelsel gebruik te maken om onnodig solvabiliteitsbeslag te voorkomen bij alle financiers, zowel overheidsgerelateerd als vanuit de markt. Dit is noodzakelijk om de business case vergelijkbaar te maken met de huidige financieringssituatie en een voldoende aantrekkelijk alternatief voor partijen te bieden.

Gegeven de regelgeving op dit gebied over de grens (Basel en Solvency-akkoorden), is financiering zonder adequate garanties voor partijen onvoldoende interessant. Zie ook Bijlage 2 voor een verdere bespreking van kredietwaardigheid en financieringskosten. Gemeenten mogen bijvoorbeeld nog geen garanties afgeven op gemeente-overschrijdende activiteiten, waaronder een regionaal opgezette OHV-entiteit, terwijl dit ook niet in de taakomschrijving van provincies is verankerd.

Conclusie

Om financierbaarheid van de OHV-markt en aparte OHV-entiteiten te vergroten, is een gecoördineerd initiatief vanuit de onderwijssector richting het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken (gemeentewetgeving) noodzakelijk. Zij kunnen voldoende garanties voor OHV-entiteiten verstrekken, waardoor financieringskosten beheersbaar worden.

5.9. OHV is nog onvoldoende financierbaar

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de huidige markt voor OHV nog onvoldoende financierbaar is voor andere partijen dan de huidige overheidsgerelateerde financiers. De reden voor de financieringsongeschiktheid is een gebrek aan standaardisatie in bouw en processen voor OHV. En tevens de fragmentatie van de sector door gebrek aan coördinatie. Dit resulteert namelijk in onvoldoende geconcentreerd aanbod van volume door professionele vastgoed-georiënteerde partijen tegen adequaat lage transactiekosten voor financiers. Daarnaast zijn er een aantal belemmerende factoren op juridisch, fiscaal en wetgevingsgebied die opschaling in de weg staan en op landelijk niveau dienen te worden geadresseerd.

Uit onderzoek is gebleken dat de gespreide opzet van de bekostigingsstromen voor OHV en de organisatie van de nieuwbouw- en renovatieopgave tot een sterk gedecentraliseerde markt heeft geleid. De bestaande situatie staat efficiency- en organisatieverbeteringen in zowel de vraag- als aanbodzijde in de weg. Efficiency- en organisatieverbeteringen zijn noodzakelijk om het geconstateerde verschil tussen beschikbare bekostiging en de stichtingskosten van nieuwbouw of renovatie te reduceren en zo de financierbaarheid van de business cases te vergroten.

Het door marktpartijen geconstateerde verschil tussen de huidige normbedragen en de marktprijzen voor het realiseren van OHV-objecten die voldoen aan de vigerende en verwachte regels vanuit zowel de Nederlandse overheid als Europese instanties, bedraagt meer dan 100% (circa € 21 versus 42 miljard) van de huidige subsidiestromen. Het is niet de verwachting dat dit écart volledig door efficiencymaatregelen kan worden gedekt. Naast de essentiële in te zetten verbeterprogramma's is er daarom een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat er tevens additionele middelen beschikbaar dienen te

komen om de geplande transitie van het PO/VO-scholenareaal uit te voeren. Zoals wij later in dit stuk zullen betogen, is Invest-NL van mening dat deze additionele middelen zouden dienen te worden ingezet in combinatie met de vereiste efficiency- en organisatieverbeteringen. Bijvoorbeeld door deze additionele middelen beschikbaar te stellen op voorwaarde van medewerking aan deze verbeteringen. Deze combinatie heeft in het Belgische Scholen voor Morgen-project, waar circa 200 scholen binnen eenzelfde programma zijn gebouwd, tot zeer succesvolle resultaten geleid. Invest-NL betoogt om deze reden dat opschaling van de OHV-markt in combinatie met een verdere verdichting en professionalisering van het vastgoedbeheer voor OHV essentieel is. Hiervoor moet sterk ingezet worden op product- en proces-innovatie in combinatie met een centrale regiefunctie. Door hogere organisatiegraad kan de vernieuwing en verduurzaming van OHV versneld worden. Deze versnelling betekent dat meer leerlingen op kortere termijn van een verbeterde leeromgeving kunnen profiteren, wat bewijsbaar de schoolprestaties positief beïnvloedt.

Er is op dit moment volgens Invest-NL sprake van marktfalen als gevolg van een gebrek aan organisatie en programmatische aanpak van zowel de vraag als aanbodzijde. Om deze redenen stelt Invest-NL vier organisatievarianten voor waarin wordt opgeschaald en waarin het **onderwijsvastgoed in separate entiteiten wordt ondergebracht die los staan van de onderwijsactiviteiten**. Deze varianten tonen het groeipad naar verdere organisatieverdichting en concentratie van onderwijsgerelateerde vastgoedactiviteiten in separate, gespecialiseerde entiteiten.

Financiering varianten gezien vanuit Financierende partijen	Liquiditeit	Marktomvang en Volume	Standaard "product"	Garanties en solvabiliteit	ESG criteria	Fiscale facilitering	Communicatie	Overall Financierbaarheid
Individuele school	-	-	-	++	++	+	-	-
Collectief van scholen	-	-	+/-	++	++	+	-	-
Cooperatie/Stichting	+/-	+ / ++	+ / ++	tbd	++	tbd	+ / ++	+ / ++
DBFMO/fonds	++	++	++	tbd	++	tbd	++	++

In bovenstaande samenvatting worden deze organisatievarianten gecombineerd met de vereiste financieringsbouwstenen, zoals besproken in dit hoofdstuk. Concluderend kan worden gesteld dat een hogere organisatiegraad beter aan deze financieringseisen voldoet, mits een aantal marktbelemmeringen kunnen worden gereduceerd.

6. Voorgestelde systeemverbeteringen

Invest-NL stelt een aantal aanpassingen voor ter verbetering van het systeem van organisatie en bekostiging van OHV zonder de fundamentele werking van dit systeem volledig te veranderen.

Invest-NL is van mening dat de **opzet van Regionale Huisvesting Organisaties (RHO) in de juridische vorm van Scholen-Coöperaties (SchoCo) in combinatie met een ondersteunend ecosysteem** een manier kan zijn om OHV beter te organiseren. Dat er door deze organisatievorm efficiencyverbeteringen mogelijk zijn, die een sterk kostendrukkend effect kunnen hebben en een breder financieringsaanbod kunnen faciliteren. Dit hoofdstuk doet een aanzet voor een aantal noodzakelijke veranderingen van de organisatie-opzet van OHV.

6.1. Scheiding van activiteiten leidt tot professionalisering

Onderwijs en vastgoedontwikkeling en -beheer zijn zeer verschillende vakgebieden, waar professionals met ervaring een belangrijke succesfactor kunnen zijn. De combinatie van beide vakgebieden wordt echter slechts zeer zelden succesvol verenigd in dezelfde personen of organisaties. Zoals het IBO ook zegt is “*Onderwijshuisvesting een vak apart*”.

Daarom is splitsing van onderwijstaken en onderwijsvastgoed in separate, juridische entiteiten van significante toegevoegde waarde. Het is noodzakelijk dat de entiteiten gespecialiseerd zijn in deze deelgebieden (professionals met kennis van de aandachtsgebieden worden aangenomen, opgeleid en behouden) voor de effectiviteit van beide activiteiten. De focus van onderwijsinstellingen kan hierdoor volledig worden gericht op de onderwijstaken, terwijl de focus op beheer en vernieuwing van het vastgoed wordt toegewezen aan daarin gespecialiseerde organisaties. Zo kunnen beide activiteiten excelleren. Hierbij wordt kennis en kunde met betrekking tot OHV geborgd, zowel centraal als lokaal in separate entiteiten die in deze materie zijn gespecialiseerd.

Met het scheiden van de activiteiten wordt ook bedoeld dat zowel het juridisch als economisch eigendom van OHV wordt verplaatst naar de separate OHV-entiteiten. Waar mogelijk, kan daarbij gebruikgemaakt worden van de reeds aanwezige kennis en mankracht bij gemeenten en scholen. In andere gevallen moet deze kennis in de nieuwe entiteiten worden opgebouwd en uitgebreid. Dit betekent ook dat de daaraan gerelateerde subsidiestromen vanuit de gemeenten en scholen in deze entiteiten moeten worden samengebracht. Op deze manier kan de eerder in dit stuk genoemde problematiek van split incentive worden opgelost, en kunnen beslissingen worden genomen vanuit de Total Cost of Ownership (TCO)-gedachte in continuïteit van de activiteiten.

6.2. Gecoördineerde opschaling is noodzakelijk en essentieel

Invest-NL betoogt dat het bereiken van de gewenste versnelling van de vernieuwing en verduurzaming van OHV en de vergroting van financierbaarheid van OHV enkel en alleen kan worden bereikt door gecoördineerde en programmatisch georganiseerde opschaling vanuit de sector. Dit in tegenstelling tot de sterk gefragmenteerde aanpak in de afgelopen jaren. In deze jaren kan beleid met name worden gekenmerkt door focus op deelproblemen en de daaraan gerelateerde eenmalige en tijdelijke maatregelen. Een voorbeeld hiervan zijn de ingrepen met betrekking tot verbetering van de ventilatie van scholen. Het ter beschikking stellen van in de tijd beperkte budgetten voor een specifiek onderdeel doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de opgave.

Gezien de huidige beschikbare structuren zou deze opschaling logischerwijze de weg moeten volgen van de huidige geldstromen en investeringsinitiatieven, zoals IHP's. Dat wil zeggen, vooraleerst op gemeentelijk niveau, of in samenwerkingsverbanden van verschillende (kleinere) gemeenten. Als alternatieve – of parallelle- weg kunnen organisaties van meerdere scholen als basis worden genomen om OHV in een separate eenheid onder te brengen. In een vervolgstap kan worden opgeschaald naar meer regionale huisvestingsorganisaties, waar dat praktisch en economisch interessant en haalbaar is.

Invest-NL is van mening dat significante efficiencywinsten te behalen zijn door gecoördineerde en georganiseerde opschaling van OHV-activiteiten. Met een solide organisatie kan kennis en ervaring met de bouw en renovatie en met het management van dit vastgoed worden opgebouwd en behouden binnen de OHV-structuren. Deze kennis kan worden ingezet om processen en product(element)en te standaardiseren en daardoor de kosteneffectiviteit te verhogen en faal- en stichtingskosten te reduceren. Dit leidt ook tot een betere inschatting van de kosten over de gehele looptijd (TCO) en verdere professionalisering van het OHV. Door circulariteit en standaardisatie van modulaire elementen in de opbouw al in het ontwerp mee te nemen, is een gebouw sneller aanpasbaar bij verandering in onderwijskundige visies. Bovendien kan het worden opgebouwd rondom de verschillende levenscycli van de gebouwdelen. Ook kan het simpel worden uitgebreid of verkleind, in geval van respectievelijk groei of krimp. Door het opzetten van een efficiënter en professioneler organisatiesysteem, zal naar verwachting de financierbaarheid van de sector sterk toenemen.

6.3. Van decentraal naar lokaal en regionaal organiseren

De stap van het huidige, zeer lokale stelsel naar een directe, externe participatie of volledige externalisatie van het management en eigendom van OHV door Publiek-Private-Samenwerking (PPS) en centrale directe investeringsfondsen is in het verleden te groot gebleken. Invest-NL stelt om deze reden een stapsgewijze

aanpak voor, die meer aansluit bij de Nederlandse cultuur en organisatie. Een opschaling van de OHV-opgave via lokale naar gemeentelijke en later wellicht regionale huisvestingorganisaties (RHO) zou hierbij uitkomst moeten bieden. Groeiend vanuit de lokale kern op gemeentelijk niveau of de scholenkoepel kunnen initiatieven over een brede linie worden opgeschaald.

Regionale aanpak is feitelijk noodzakelijk omdat veel trends die effect hebben op OHV, niet ophouden bij de gemeentegrens. Zo maken met name in het voortgezet onderwijs leerlingen gebruik van scholen die niet in de eigen gemeente zijn gevestigd. Ook hebben krimp- en groeiregio's veel overeenkomsten en kunnen huisvestingsvraagstukken voor mogelijke centralisatie en renovatie van OHV daarom beter op een regionaal vlak worden gecoördineerd.

6.4. Keuze van een organisatievorm voor OHV

Invest-NL is van mening dat de verantwoordelijkheden voor goed onderwijs en goed vastgoedbeheer moeten worden gesplitst in separate entiteiten om te komen tot optimalisatie van de efficiencywinsten. Daarvoor is een keuze uit meerdere entiteitsstructuren mogelijk, zoals een BV, NV, stichting of coöperatie.

Commercieel vastgoedbeheer wordt vaak gestructureerd op basis van een BV of NV. Dit zijn juridische entiteiten die in principe een winstdoel hebben in combinatie met een directie met sterk bestuursmandaat. Stichtingen, verenigingen en coöperaties komen vaker voor in zogenaamde non-profitorganisaties.

Gezien het feit dat PO/VO-organisaties voor het overgrote deel gesubsidieerde, niet-winstgerichte activiteiten uitvoeren, denken wij dat stichtingen en coöperaties een voor de hand liggende optie zijn. Het verschil tussen een stichting en een coöperatie ligt voornamelijk in de wijze van besturen. De stichting heeft een bestuur als hoogste orgaan, waarbij een bestuur vaak volledig mandaat heeft om beslissingen te nemen. Een coöperatie is een juridische organisatievorm met als belangrijkste kenmerk dat een aantal leden samenwerken om een doel te verwezenlijken dat ze ieder afzonderlijk niet kunnen bereiken. De coöperatie streeft dus vooral een doel na dat het gezamenlijke belang van de leden dient. De financiële middelen worden dan ook vaak in eerste instantie door de leden zelf ter beschikking gesteld. De coöperatie heeft leden en een bestuur dat uit deze leden wordt gekozen. Leden zijn dus de bepalende factor in een coöperatie. De algemene ledenvergadering (ALV) is het hoogste orgaan in een coöperatie.

De coöperatie is een beproefde juridische structuur die een organisatie-opschaling van OHV faciliteert. Hierbij kan de omgevingsopgave op OHV-gebied worden gebundeld en geprofessionaliseerd. De coöperatiestructuur heeft als bijkomend voordeel dat die aansluit bij de gemeenschapsgedachte die ook in het onderwijs zeer sterk verankerd is. De coöperatieve vorm is in Nederland reeds landelijk op

vele manieren in gebruik, wordt integraal geaccepteerd en biedt een goede basis voor het slaan van de brug tussen gemeenten en onderwijsinstellingen.

Vrijwel elke gemeente heeft reeds coöperaties op het vlak van agrarische activiteiten, op sociaal terrein, voor huurwoningen, voor energieopwekking et cetera. Op termijn, bij het bereiken van een zekere minimale grootte, zouden coöperaties eventueel kunnen worden omgevormd naar corporaties. Dit was ook het geval bij vroegere woningbouwverenigingen die zijn verenigd in de huidige woningcorporaties. Een Corporatie is vergelijkbaar met een stichtingsstructuur. De invulling van het bouwheerschap en opdrachtgeverschap wordt professioneler. Door standaardisatie per project en door eenduidigheid en overzichtelijkheid wordt dat ook eenvoudiger en minder tijdrovend. Dergelijke scholencoöperaties kunnen zich toeleggen op het opschalen van de lokale verduurzamingsactiviteiten en gezamenlijk een balanspositie opbouwen, die het interessant maakt om extern te financieren.

De kapitaal- en subsidiestromen, evenals het vastgoed, kunnen in deze entiteiten worden samengevoegd. Door het wegwerken van de split incentive verdwijnen belangenverstrengelingen en onnodige faalkosten. Ook worden efficiëntie en effectiviteit van overheidsmiddelen vergroot. De verlaging van de stichtingskosten maakt versnelde bouw en renovatie mogelijk, waardoor meer OHV voor minder geld kan worden gerealiseerd en aan nationale en Europese doelstellingen kan worden voldaan.

Conclusie:

Invest-NL pleit voor de gestandaardiseerde inzet van Regionale Huisvesting Organisatie (RHO) in de juridische structuur van scholencoöperaties (SchoCo's) als dominante organisatievorm om de bouw, het beheer en het onderhoud van OHV in de toekomst te organiseren en te centraliseren.

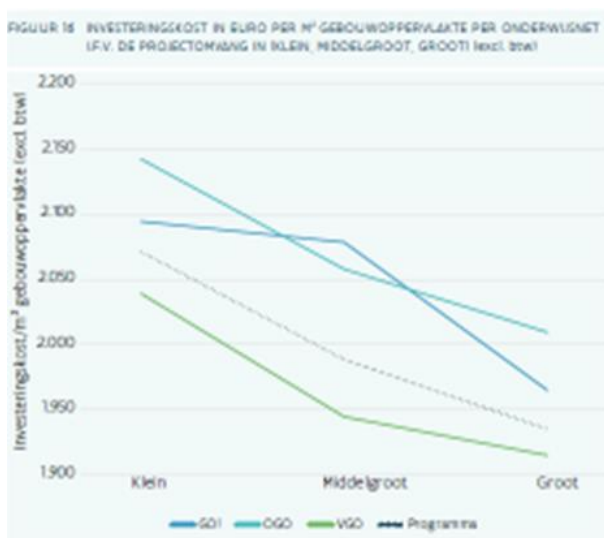
6.5. Van enkelvoudige naar multifunctionele accommodaties

Van belang bij de opzet van SchoCo's is om een minimum schaal van operaties te bepalen. Zo kunnen de additionele organisatiekosten van de structuur worden terugverdiend en de efficiëntie worden vergroot. Deze schaalvoordelen die voortkomen uit de omvang van de organisatie, zijn gerelateerd aan het aantal locaties en accommodaties die door een SchoCo worden ontwikkeld en beheerd en waarover deze organisatiekosten kunnen worden verdeeld. Naarmate meer locaties worden gemanaged, is het ook mogelijk om meer kennis en mensen aan de SchoCo te verbinden. Daardoor kunnen de kwaliteit van de activiteiten en servicegraad stijgen, terwijl de efficiëntievergroting voor kostenreducties zorgdraagt.

Daarnaast is de schaalgrootte per locatie een belangrijke factor voor de daadwerkelijke investerings- en beheerkosten per m². Grotere locaties, meerdere

scholen op één locatie, al dan niet in combinatie met kinderopvang en andere gerelateerde activiteiten, brede scholen en multifunctionele accommodaties (MFA) bijdragen aan het bereiken van een dergelijke schaal.

In onderzoeken op basis van de Scholen van Morgen-trajecten, is gebleken dat op het niveau van het programma de kleine projecten (<2500 m²) ruim 7% hogere investeringskosten per m² vergen dan de grote projecten (>5000 m²).



Bron: Scholen voor Morgen. Rapport 2019 AGION, Agentschap voor infrastructuur in het Onderwijs

Op het niveau van instandhoudingsinvesteringen en onderhoud blijkt dat kleine scholen circa 12% duurder zijn dan de globale gemiddelde instandhoudingskosten per vierkante meter gebouwoppervlakte en 20% duurder dan de grote projecten per vierkante meter.

Vanuit het perspectief van ruimtegebruik is daarnaast gebleken dat een meervoudig gebruik van accommodaties voor meerdere activiteiten leidt tot optimalisatie van verdeling van servicekosten (energie, schoonmaak, beheer, etc) over diverse gebruikers. Ook leidt dit tot de mogelijkheid om een betere dekking van de totale investering en lopende kosten te realiseren. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met regels voor bestaande subsidies en geldstromen in combinatie met financiering.

De complexiteit van multifunctionele accommodaties is groter, waardoor dit vaak ongeschikt is voor het management van scholenorganisaties of gemeenten. In feite is het management van dergelijke accommodaties te vergelijken met het management en beheer van bijvoorbeeld grote kantorencomplexen en winkelcentra, die ook vaak in combinatie met elkaar worden beheerd. Systemen

en processen kunnen daarom vanuit deze sectoren worden gebruikt en in de professionalisatieslag naar SchoCo's worden geïmplementeerd.

6.6. DAEB versus non-DAEB-activiteiten

Op dit moment zijn PO/VO-activiteiten gesubsidieerd en vallen qua fiscale regels onder de onderwijsvrijstelling. Andere activiteiten, zoals voor- en naschoolse kinderopvang, crèches, sportverenigingen en mogelijk commerciële activiteiten, niet onder dezelfde regelgeving vallen. Op dit moment is het vanuit regelgeving complex voor een scholenorganisatie om delen van een accommodatie te verhuren aan andere partijen.

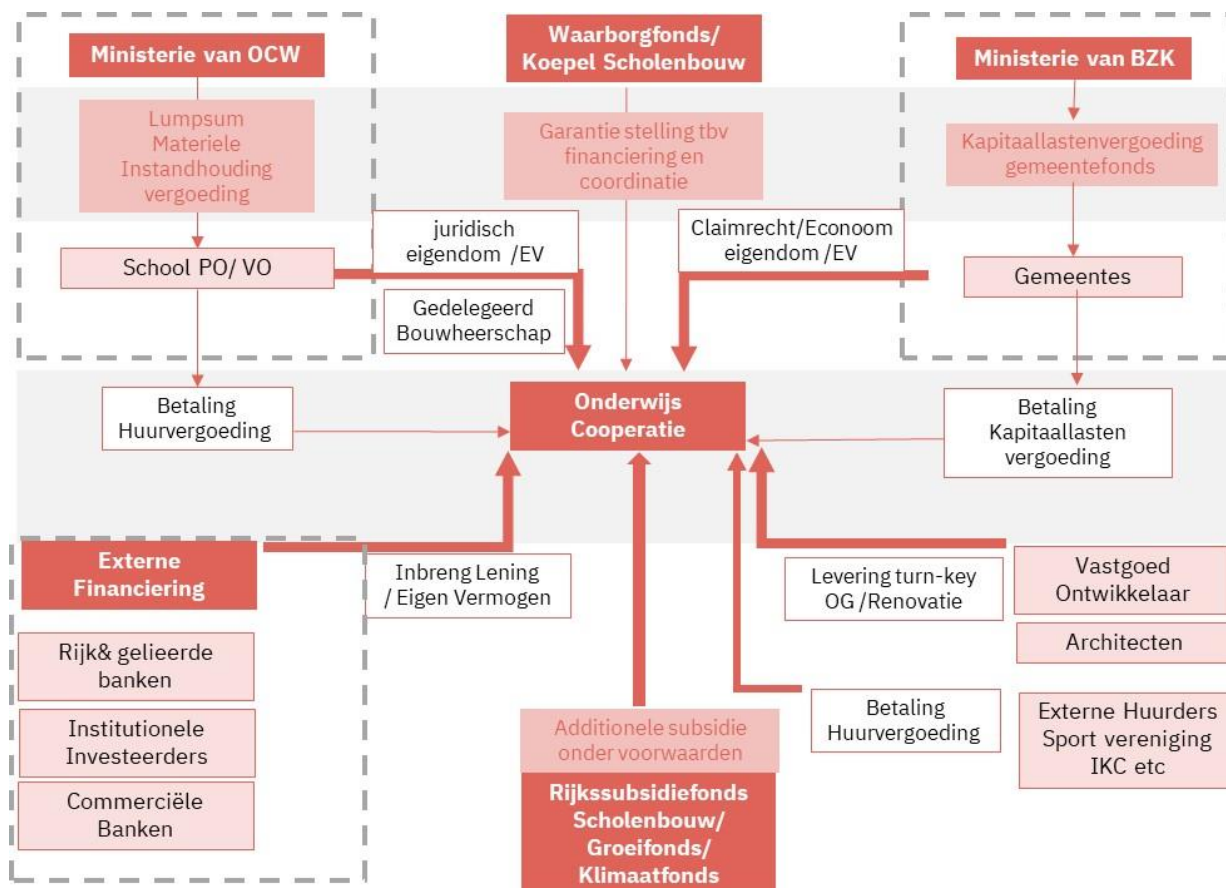
Het onderbrengen van OHV in SchoCo's heeft als bijkomend voordeel dat de verhuur van een accommodatie aan meerdere partijen veel beter kan worden gefaciliteerd omdat de Coöperatie als professioneel verhuurder kan optreden. Ook hier kunnen parallellen worden getrokken met het beheer van bijvoorbeeld een kantoorgebouw of winkelcentrum, waar veel verschillende gebruikers met een verschillende fiscale status (aan de overheid en niet aan de overheid gelieerde partijen) kunnen worden bediend.

Conclusie

Ten behoeve van subsidiëring, fiscaliteit en andere regelingen kan een onderscheid worden gemaakt in activiteiten analoog aan woningcorporaties. In casu worden deze activiteiten respectievelijk benoemd als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en non-DAEB, die separaat worden gemanaged en waarover separaat wordt besloten en gerapporteerd.

6.7. Ecosysteem voor Regionale Huisvesting Organisaties (HVO) cq Scholencoöperaties

Naast het verbeteren van organisatiestructuren op het gebied van de OHV-instellingen zelf, is Invest-NL van mening dat er ook mogelijkheden zijn om de voorgestelde organisatieverandering naar separate OHV-entiteiten en SchoCo's op systeemniveau te ondersteunen. Hierdoor ontstaat een zogenaamd Ecosysteem voor Regionale Huisvestings Organisaties cq Scholencoöperaties. De vorming van een dergelijk ecosysteem behelst onder meer de introductie van centrale garantie- en financieringsfondsen ter versterking van dit ecosysteem en de bekostiging en mandatering van een centrale coördinerende instantie ten behoeve van OHV.



Bovenstaand diagram geeft schematisch weer hoe een dergelijk coöperatief ecosysteem voor OHV kan worden ingericht. Hiervoor dienen een aantal concrete acties te worden genomen. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Rijksoverheid, in samenwerking met en regie van de Ministeries van OCW, BZK en Financiën, organiserende partijen zoals Ruimte-OK, P31 en Invest-NL in conclaaf met de betrokken instanties zoals PO/VO-raad, de VNG, etc.

6.8. Centraal Waarborgfonds Scholen(bouw)

Zoals in H5 besproken, kan als gevolg van regelgeving niet door iedere gemeente een separate OHV-entiteit die vastgoed omvat van meerdere gemeenten onvoorwaardelijk worden gegarandeerd. Hiervoor dient een aanvullende structuur te worden gevonden, die een adequate zekerheidspositie biedt voor financiers en deelnemende onderwijsinstellingen. Een vergelijk kan worden gevonden in bestaande structuren, zoals ze reeds bestaan in de markt voor woningcorporaties en kinderopvang.

Waarborgfonds Scholenbouw

De complicaties met betrekking tot verstrekking van garanties zouden kunnen worden geadresseerd met een Waarborgfonds Scholenbouw, die de 'gaten' tussen de verschillende gemeentegaranties aan een OHV-entiteit dekt. Hier kan een vergelijking worden gemaakt met bijvoorbeeld de overkoepelende rol van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) bij woningcorporaties en het Waarborgfonds Kinderopvang waaruit kennis en ervaring kan worden geput.

Casus: Woningcorporaties

De ruim 300 bestaande woningcorporaties (WoCo's) in Nederland beheren gezamenlijk circa 30% van de sociale huurwoningen. Zij vervullen Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Deze DAEB-activiteiten zijn vergelijkbaar voor elke gemeente in Nederland. Door deze opgave te bundelen in gespecialiseerde entiteiten, WoCo's, kunnen veel activiteiten worden gestandaardiseerd en kan de bouw tegen relatief lage stichtingskosten worden gerealiseerd.

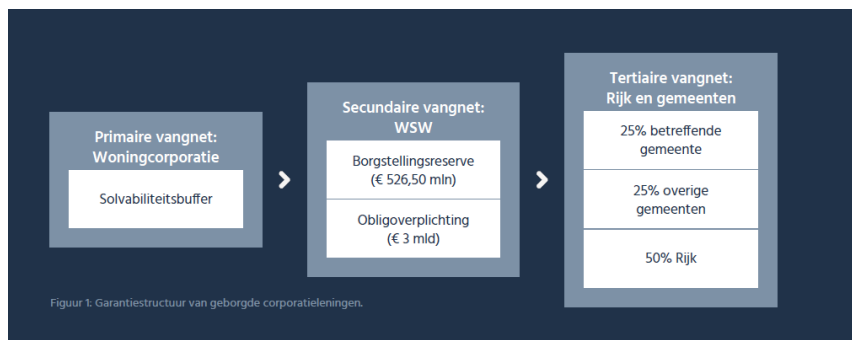
Financierbaarheid WoCo's

De meeste WoCo's beheren grote hoeveelheden vastgoed en kunnen door deze omvang beschikken over een staande ontwikkel- en beheerorganisatie. Er is dus sprake van vergelijkbaarheid, standaardisatie en voldoende schaal qua organisatie en markt, wat financiering mogelijk maakt. DAEB-activiteiten kunnen gebruikmaken van een garantie van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de zogenaamde Borgstelling (zie afbeelding) en een verder vangnet vanuit het Rijk en gemeenten. Daardoor kan worden gefinancierd zonder solvabiliteits toeslag. Commerciële activiteiten (niet-DAEB) zoals bijvoorbeeld de verhuur van dure huurwoningen of van een winkelcentrum, worden niet gegarandeerd en hebben daarom andere financieringsvoorwaarden.

Centrale koepel en centrale risicodekking

Aedes is de centrale koepelorganisatie voor WoCo's. Deze koepel verzorgt externe communicatie vanuit de sector en treedt op voor zaken van gemeenschappelijk belang. In de praktijk blijkt het financieren van WoCo's niet zonder risico's, wat het belang van een waarborg- en garantiefonds bevestigt. Ook de afgegeven WSW-garanties zijn relevant gebleken. In 2011 kwam de Coöperatie Vestia in financiële problemen als gevolg van de kredietcrisis in combinatie met oneigenlijk gebruik van financiële derivaten. De onderlinge garantieregelingen tussen de diverse woningcorporaties en de gezamenlijke solidariteitsregelingen hebben ervoor gezorgd dat de sector als geheel oplossingen heeft gezocht voor dit probleem. De kredietwaardigheid van het stelsel van garanties heeft zich bewezen. De Vestia-ervaring heeft geleid tot aanscherping van regelgeving over de activiteiten, en tot een herinrichting van het garantiestelsel van WSW. Nu is er sprake van een

actievere opbouw van een centrale voorziening voor calamiteiten via jaarlijkse bijdragen.



Bron: Whitepaper Coöperatie leningen

Een van de conclusies van deze gebeurtenissen is dat het verplichte lidmaatschap van alle WoCo's aan het garantiestelsel en aan de koepelorganisatie essentieel is geweest. Dit bevorderde de robuustheid van het stelsel en de gezamenlijke solidariteit in de oplossing. Deze structurering heeft daardoor geleid tot zowel het oplossen van de ontstane issues, als het gecontinueerde vertrouwen van financierbaarheid.

Vereiste acties:

- Onderwijsvastgoed is een zorgplicht van gemeenten en staat ofwel op de gemeentebalans ofwel middels een gemeentegarantie op de balans van de onderwijsinstelling. Bij eventuele her-allocatie van dit vastgoed naar OHV-entiteiten zou de gemeente ook een garantieregeling moeten inregelen. Regelgeving dient te worden aangepast om gemeenten in staat te stellen de activiteiten van OHV-entiteiten van garanties aan derden te voorzien ten behoeve van financiering.
- Een deel van de overkoepelende garantieverplichtingen en eventuele andere coördinatie kan worden gedekt door een op te richten koepelgarantiefonds: Waarborgfonds Scholenbouw.
- Deelname en bijdrage aan een Waarborgfonds Scholenbouw zou in het geval van separate OHV-entiteiten een verplichting moeten zijn. Dit zorgt voor congruentie en breed draagvlak.

6.9. Centrale koepelorganisatie (i.c.m. Waarborgfonds) en toolkit

Een ecosysteem-benadering houdt in dat er geïnvesteerd wordt in een centrale aansturing, ondersteuning, kennisopbouw en facilitering. Centraal worden onder meer blauwdrukken gecreëerd en onderhouden op het gebied van organisatievorm, structurering van processen, standaardisatie van producten, systemen, financiering, rekenmodellen et cetera. De centrale facilitering van dit instrumentarium, ook wel toolkit genoemd, heeft als groot voordeel dat hierdoor de kosten in de decentrale SchoCo's sterk worden gereduceerd. Ook kan op efficiënte wijze gebruik worden gemaakt van centraal aanwezige kennis. De centrale organisatie is daarom verantwoordelijk voor de productie van de toolkit, voor de continue bijstelling en het onderhoud hiervan en de advisering hierover naar de SchoCo's. Een centraal gefaciliteerde toolkit zorgt daarnaast voor een uniforme toepassing, wat vergelijkbaarheid en onderlinge uitwisseling van kennis en mensen vergroot. Centrale gestandaardiseerde formats en ondersteunende elementen dienen zorg te dragen voor creatie en uitrol van een netwerk van vergelijkbare en op dezelfde leest geschoeide, lokale coöperaties. Een dergelijke onderlinge vergelijkbaarheid van scholencoöperaties in de zin van organisatiestructurering, processen en producten draagt daardoor zorg voor vergroting van het beschikbare financieringsareaal. Op basis van de ervaringen met onder meer woningcorporaties en energiecoöperaties is het helder dat een centrale koepel voor scholencoöperaties (KoCo) van grote toegevoegde waarde is.

Verplichte deelname

Deelname aan de koepelorganisatie wordt verplicht gesteld voor elke SchoCo. De genoemde formats en standaarden worden tevens verplicht en identiek geïmplementeerd in de SchoCo's. Elke SchoCo wordt hierbij begeleid en na stichting gecontroleerd en gecertificeerd.

Centrale inkoop en vertegenwoordiging

De KoCo speelt een rol bij de centrale inkoop of prijsstelling van bepaalde gemeenschappelijke producten, zoals verzekeringen van de OHV. Daarnaast kan centraal worden onderhandeld over financieringsvoorwaarden met externe partijen. Hiermee worden werkzaamheden die onderwijsorganisaties of SchoCo's anders zelf moeten uitvoeren, gecentraliseerd. Daardoor wordt bespaard op overhead en worden kosten verder gereduceerd.

Centrale aansturing en facilitering

Centrale aansturing zorgt voor maximale schaalbaarheid van deze elementen tegen een zo laag mogelijke kostprijs. Daardoor kunnen bestuurders ook lokaal beslissingen nemen op basis van deze centraal beschikbare kennis en expertise. Waar nodig krijgen zij assistentie in de operationele inrichting van zowel de lokale organisaties als structurering van specifieke OHV-investeringen.

Gebruik makend van ervaring uit bestaande initiatieven

Er zijn in Nederland reeds voorbeelden te vinden van OHV-coöperaties, onder meer in Breda (Breedzaam) en in Amersfoort (Samenvoort). Zij zijn opgericht in samenspraak met de gemeenten en de lokale scholenorganisaties. Vanuit deze samenwerkingsvormen zijn ook reeds de eerste initiatieven ontstaan om tot een standaardisatie te komen van processen en producten. In Amersfoort wordt bijvoorbeeld de nieuwbouw van een aantal scholen in een wijk gecoördineerd uitgevoerd, gebruikmakend van een centrale opbouw van kennis en voortschrijdend inzicht. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een zogenaamd Uniform Basisgebouw (UBG), waarbij bouwelementen worden gestandaardiseerd. Ondanks het feit dat er een aantal compromissen zijn gesloten om te komen tot implementatie binnen het huidige stelsel, waardoor zelfs deze twee voorbeelden op bepaalde factoren significant van elkaar verschillen, vormen deze casussen een stevige basis voor het opschalen naar de voorgestelde systeemverbeteringen.

Een dergelijke centrale organisatie zou ons inziens kunnen worden vormgegeven in combinatie met de taken van het reeds genoemde Waarborg- en Garantiefonds, dat naast de vereiste borgstellingen voor financiering tevens als koepelorganisatie dienst doet en faciliterende diensten verleent.

6.10. Rijksfonds voor OHV-bekostiging, cq (achtergestelde) financiering

Door meerdere sectorspecialisten is betoogd dat de huidige subsidies niet toereikend zijn voor de gestapelde (bouw)normen en andere wettelijke en bestuurlijke eisen, waaraan OHV moet voldoen. Ondanks de efficiëntieverbeteringen resteert een significante onrendabele top die niet financierbaar is en die realisatie in de weg staat. Invest-NL stelt voor om in samenwerking met de Rijksoverheid en de ministeries de haalbaarheid te bepalen voor de oprichting van een (indirect) Rijksfonds ten behoeve van het aanjagen van de nieuwbouw en verduurzaming van OHV. *Een andere mogelijkheid is gebruik te maken van bestaande Rijksfondsen, zoals het Groeifonds en het Klimaatfonds.*

Een dergelijk Rijksfonds kan een deel of geheel van de onrendabele top aan OHV verschaffen, bijvoorbeeld als percentage van de bestaande subsidies. Indien een constructie zoals bij het warmtefonds wordt gekozen, zou een Rijksfonds een deel van de het achtergestelde vermogen kunnen verschaffen, waarna middels een multiplier extern kapitaal kan worden aangetrokken ten behoeve van de benodigde financiering, bijvoorbeeld van banken of institutionele partijen.,

Een bekostigingsfonds op het niveau van het Rijk als toevoeging op de bestaande subsidies via BZK en OCW zou ook een manier kunnen zijn voor de Rijksoverheid om meer centrale coördinatie en regie te verkrijgen. Dit is essentieel voor de versnelling van vernieuwing en verduurzaming van OHV, maar ontbreekt op dit moment grotendeels.

Een Rijksfonds voor OHV-bekostiging c.q. financiering zou gebaseerd kunnen zijn op het ‘voor wat, hoort wat’-principe. In ruil voor een stuk extra bekostiging van OHV-projecten worden specifieke voorwaarden gesteld, waaraan deze projecten moeten voldoen. Het is helder dat dit voor een deel de volstreekte autonomie die scholen en gemeenten in de afgelopen decennia hebben verworven op het gebied van OHV, enigszins beperkt. Het is echter ook duidelijk dat juist deze autonomie fragmentatie van de markt en decentrale sub-optimalisaties als gevolg heeft. De uitruil van een stukje autonomie voor betere schoolgebouwen die sneller gebouwd worden tegen een lagere kostprijs en lopende kostenrekening, lijkt een goed verdedigbare en voor alle partijen aantrekkelijke propositie.

Ditzelfde systeem wordt toegepast in de Belgische DBFMO-projecten van Scholen voor Morgen. Daarbij kunnen deelnemende scholen circa 30% additionele subsidie krijgen in ruil waarvoor zij zich conformeren aan de proces- en procedureregels die zijn bepaald door het fonds.

Het voordeel is dat verdere opschaling, structurering en standaardisatie kan worden geïntensiveerd door een specifiek stimuleringspakket, waarvan de doelmatige besteding goed kan worden gecontroleerd. Uiteraard zijn hiervoor op regeringsniveau beslissingen noodzakelijk omtrent de additionele allocatie van gelden vanuit bijvoorbeeld de transitiefondsen naar OHV. Over een langere periode zou dit echter een netto besparing moeten opleveren voor de overheid, aangezien projecten versneld en tegen een lagere kostprijs kunnen worden gerealiseerd. Dit moet over het geheel gezien voor de Nederlandse belastingbetaler een lagere rekening opleveren.

De compensatie voor het inleveren van een stukje van de huidige door-gedecentraliseerde autonomie van scholen en gemeenten op het gebied van OHV is het vergroten van de haalbaarheid van projecten door snellere doorlooptijden, hogere subsidies en lagere kosten- en investeringsniveaus. Op deze manier worden meerdere doelen bereikt:

- creatie van een positieve prikkel tot deelname aan HVO / SchoCo-structuren, professionalisering van het OHV-management en inpassing in de standaardisatie van processen en producten;
- sterk mandaat voor de KoCo om te functioneren en te controleren;
- centralisatie van control vanuit de Rijksoverheid op maximale effectiviteit van de te besteden middelen door het faciliteren van OHV-verduurzaming tegen de laagst mogelijke kosten en op de snelst mogelijke manier.

Casus: Energiecoöperaties

Energiecoöperaties (EnCo's) zijn publiek-private initiatieven die doorgaans gespecialiseerd zijn in een beperkte hoeveelheid energie-opwekkende en besparende maatregelen, zoals plaatsing van zonnepanelen, warmte-opwekking, opslag et cetera. De vergelijking met scholencoöperaties die voor een veel complexere uitdaging staan, gaat slechts deels op. De organisatievorm en structuur van deze sector is echter een potentiële inspiratiebron.

Organische groei

Nederland bezit inmiddels ruim meer dan 600 lokale energiecoöperaties. Deze coöperaties, veelal op wijk- of gemeenteniveau gestructureerd, zijn in de afgelopen jaren opgericht op basis van de zogenaamde PostcodeRoosregeling. Dit is een subsidie waarbij investeringen in gemeenschappelijke zonnestroominstallaties op daken werd gestimuleerd. Dit is een goed voorbeeld van het groeipotentieel van coöperaties, waarbij de organisatievorm goed aansluit op de lokale structuur en daardoor op draagvlak kan rekenen. Deze energiecoöperaties zijn alle opgericht op basis van lokale initiatieven en ze zijn vervolgens organisch gegroeid. Statuten en contracten zijn ingericht op basis van lokale inzichten, met geringe externe of gereguleerde inbreng. Veel initiële coöperaties zijn volledig of grotendeels ingericht op basis van financiering met eigen vermogen.

Nieuwe marktsituatie

De markt voor zonne-energie heeft een grote professionaliteit en opschaalslag ondergaan. Inmiddels is sinds april 2021 sprake van een gewijzigde subsidieregeling. Teneinde adequaat rendement te kunnen behalen op het eigen vermogen voor nieuwe projecten, is externe (schuld)financiering benodigd. Feitelijk is beschikbaarheid van dit kapitaal vaak kritisch voor het tot stand komen van deze nieuwe projecten. Doordat de meeste van de circa 600 bestaande EnCo's onafhankelijk van elkaar zijn ontstaan, is er weinig consistentie in de documentatie en werking van deze verbanden. Dit gebrek aan consistentie maakt financiering van deze corporaties voor banken ingewikkeld. Veel entiteiten doorstaan de sterk aangescherpte bancaire Know Your Customer (KYC) check ten behoeve van een financieringsvraag niet. Financiering van projecten van corporaties die de KYC-test niet passeren, is voor de bank onmogelijk. Daarnaast is het proces van KYC en investeringsbeoordeling door het gebrek aan coherente invulling arbeidsintensief maatwerk, wat de vorming van een business case compliceert. Dit hindert de doorgroei van dit strategische verduurzamingsinitiatief.

Platform neemt regierol

In partnerschap met belangengroepen en organisaties, waaronder banken, is

Energie Samen opgericht. Dit is de landelijke koepel en belangenvereniging van energiecoöperaties. Energie Samen heeft vervolgens in samenwerking met een consortium van banken het Realisatiefonds opgericht. Dit fonds verschaft financiering voor duurzame investeringen van EnCo's onder een set van vooropgestelde eisen. Dit noodzaakt de EnCo's om op uniforme wijze de processen en projecten in te richten. Feitelijk wordt er in dit proces voor gezorgd dat de te financieren projecten al vooraf zodanig worden gestructureerd, dat deze voldoen aan de gestelde eisen en onderling goed vergelijkbaar zijn. Door deze vergaande standaardisatie wordt het fonds in staat gesteld om de verificaties voor financiering te beperken tot de vaste - vooraf vastgesteld - checklist. De financieringsfaciliteit kan daardoor een voldoende omvang bereiken. Daardoor kan financiering kostenefficiënt worden verschaft tegen een rentevergoeding die projecten haalbaar maakt.

De koepelorganisatie faciliteert, de EnCo's organiseren de projecten en het Realisatiefonds financiert. Zo wordt een brede basis gelegd onder de energietransitie-opgave, terwijl de organisatiekosten door centrale facilitering worden verlaagd. Deze organisatie kan op deze manier breed worden uitgerold over Nederland.

6.11. Indirect financieringsfonds

Een indirect fonds financiert niet direct de onderwijsinstellingen, maar financiert de SchoCo's die het vastgoed van de instellingen beheren. Dit voorziet in de eerder besproken benodigde 'waterscheiding' tussen de onderwijsinstellingen en de financierende instellingen. De oprichting van een dergelijk fonds staat nog ter discussie en is daarom optioneel, aangezien het een aantal stappen verwijderd is van de huidige situatie en van de alternatieve mogelijkheden voor financiering, zoals besproken in Hoofdstuk 4 en 5. In samenwerking met de aan de overheid gelieerde instellingen, zoals BNG, Invest-NL, institutionele partijen en banken, kan de haalbaarheid worden bepaald van een indirect fonds ten behoeve van financieringsverspreiding.

Stapsgewijze fondsopbouw

Hiervoor moet een stapsgewijze aanpak worden gekozen. De reden is dat er gedurende de overgangsfase van 5 tot 10 jaar groeiend, gestandaardiseerd OHV-volume door SchoCo's moet worden gebouwd voor een institutioneel fonds met de besproken gewenste omvang.

Begin met een groeifonds

Initieel kan gezamenlijk met de huidige financiers en in samenwerking met partijen zoals het Rijk, de ministeries en Invest-NL, een groeifonds worden

ingericht van kleinere omvang beginnend met € 100 tot 250 miljoen. Dit groeifonds financiert de eerste fase van projecten inclusief het bouwrisico. Institutionele investeerders zouden hier eventueel risicodragend reeds een deel aan kunnen bijdragen.

Belangrijk is dat de gebouwen die in dit fonds worden ontwikkeld, ook financierbaar zijn in een institutioneel lange-termijfonds. Samenwerking bij de inrichting van de SchoCo's, de blauwdruk van het ecosysteem en het te bouwen vastgoed moet verzekeren dat deze aan de eisen voldoen. Naar verwachting zal deze fase van inregeling arbeidsintensiever zijn dan de volgende fase, waarin kan worden opgeschaald. Om deze reden moeten ervaren projectfinanciers begeleiding bieden aan de SchoCo's, ondersteund door de KoCo en daaraan gelieerde projectbegeleiding. Daarnaast heeft dit fonds adequate 'processing power' nodig in de vorm van front en back offices, zodat de dossiers die ter financiering op tafel komen, ook tijdig kunnen worden behandeld en begeleid.

Indirect fonds

Betrokkenheid van een indirect fonds kan de beweging van OHV naar SchoCo's stimuleren. Een indirect fonds heeft immers belang bij de creatie van voldoende financierbaar OHV-volume. Om deze reden zal een dergelijk fonds als voorwaarde voor financiering – of additionele subsidie - moeten stellen dat alleen financiering beschikbaar wordt gesteld voor OHV binnen SchoCo's die aan de standaardisatievoorwaarden voldoen. Een dergelijk fonds is ook een mogelijkheid om institutionele investeerders te laten deelnemen in OHV, al dan niet door facilitering en structurering via de bestaande overheidsgerelateerde banken.

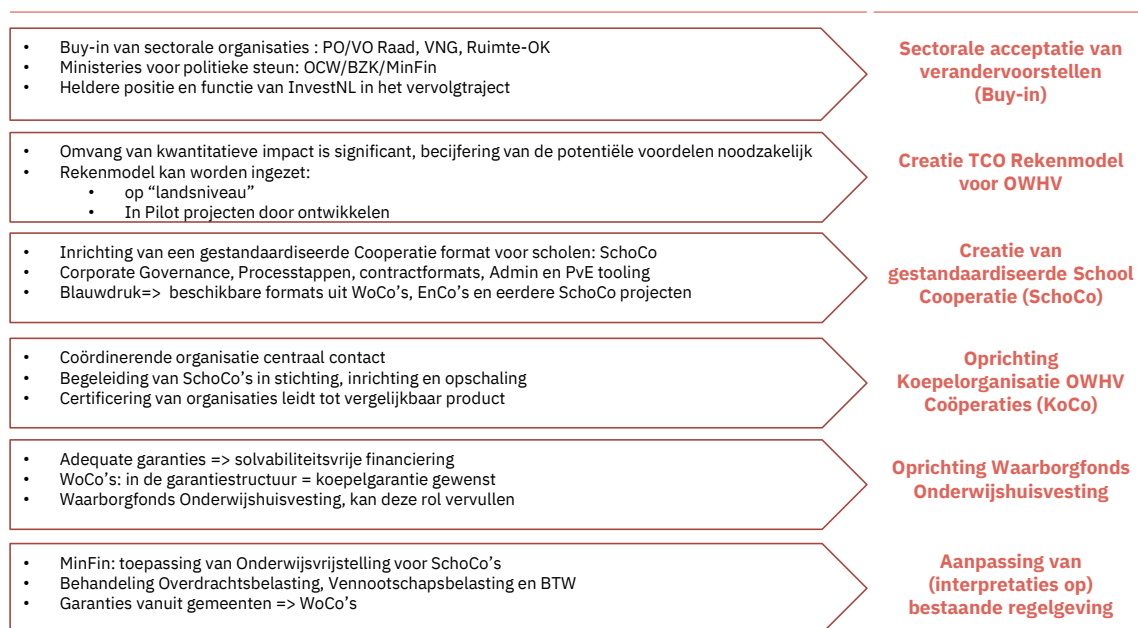
Opschaling naar een institutioneel fonds

Wanneer er voldoende OHV gereed vastgoed is gefinancierd vanuit dit initiële fonds aan SchoCo's, kan de exposure batchgewijs per € 100 tot 200 miljoen worden gehefinancierd door institutionele beleggers of via capital recycling door uitgifte van bonds. Afspraken over deze herfinanciering op basis van de genoemde standaardisatie kunnen reeds in een vroeg stadium worden gemaakt. Daardoor kan de herfinanciering procesmatig verlopen. Uit marktconsultatie is reeds gebleken dat institutionele investeerders in een dergelijk fonds geïnteresseerd zijn.

Een dergelijke revolterende doorschuifconstructie zorgt ervoor dat de middelen van het groeifonds een multiplier aan additionele financiering kunnen faciliteren doordat zij steeds opnieuw kunnen worden ingezet ten behoeve van nieuwe OHV-projecten en SchoCo's. De poort van het groeifonds zorgt tevens voor kwaliteitsbewaking van zowel de financierings- en commerciële contracten als het gefinancierde product. Daardoor kan deze zonder veel additionele kosten worden overgedragen aan het institutionele fonds. Dit fonds kan zo met minimale overhead functioneren. Het richt zich immers alleen op het verschaffen van de lange-termijnfinancieringen.

Op deze manier wordt voorkomen dat een te grote fondsorganisatie wordt opgetuigd vanuit het institutionele werkveld, die niet effectief kan worden benut. Het groeifonds kan voor de opschaling zorgen en een groeikern voor specifieke financieringskennis voor OHV zijn, terwijl tegelijkertijd het proces kan worden gestroomlijnd.

Creatie van een Coöperatief Ecosysteem voor OWHV



7. Conclusie: noodzaak tot creatie van een coöperatief ecosysteem voor OHV

In deze analyse is betoogd dat de financiële opgave in OHV in de komende jaren cumulatief zodanig omvangrijk is, dat het van belang is om zowel additionele bekostiging als additionele financieringsmogelijkheden te (kunnen) organiseren. De huidige manier van financieren via de overheid en gelieerde instellingen, leidt waarschijnlijk tot de laagste rentekosten. Dat neemt niet weg dat de verwachte opgave een zodanig grote omvang heeft, dat de noodzaak voor inzet van alternatieve financieringsvormen wenselijk of zelfs noodzakelijk zal zijn.

Een mogelijke hogere rentelast, behoeft in dat geval een verder bekostiging. Daar staat tegenover dat een hogere restwaarde door circulaire investeringen, ook zou leiden tot lagere afschrijvingslasten.

Diverse bronnen ten behoeve van OHV-financiering zijn besproken. Evenals de eisen waaraan minimaal moet worden voldaan om deze financieringsbronnen te kunnen ontsluiten. De grootste potentiële financieringsbron is de institutionele markt van pensioenfondsen en verzekeraars.

We hebben geconstateerd dat de OHV-markt op dit moment onvoldoende gestructureerd en georganiseerd is om institutionele financiering te ontsluiten. Dit heeft met name te maken met niet-gecoördineerde regelgeving van meerdere ministeries in combinatie met de vergaande doordecentralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten voor OHV naar gemeenten en onderwijsinstellingen. Deze situatie heeft geleid tot een sterk prijsopdrijvend effect voor renovatie en nieuwbouw van OHV, bovenop de huidige marktontwikkelingen en inflatie.

Invest-NL beargumenteert dat doelstellingen met betrekking tot vernieuwing en verduurzaming van OHV alleen gehaald kunnen worden door de organisatiegraad van OHV sterk te verhogen. Hierbij acht Invest-NL de concentratie van OHV in gestandaardiseerde regionale Huisvesting Organisaties, bij voorkeur in de vorm van scholencoöperaties essentieel. Coöperaties waarin verantwoordelijkheid en eigendom voor de bouw en beheer van OHV wordt ondergebracht.

Om een systeem-brede verbetering en versnelling van OHV te faciliteren, stelt Invest-NL voor een coöperatief ecosysteem voor OHV te creëren. Hiermee wordt bedoeld een samenhangend en samenwerkend verband van OHV-uitvoerende organisaties in combinatie met centraal ingerichte coördinerende en ondersteunende organisaties. Het is van groot belang dat de centraal ingerichte organisatie over voldoende mandaat, kennis, mankracht en financiële middelen kan beschikken om effectief uitvoering te geven aan de voorgestelde strategie.

Voor het mandaat en de vereiste financiële middelen is het noodzakelijk dat de betrokken ministeries van OCW en BZK, in samenwerking met in ieder geval het ministerie van Financiën en Algemene Zaken, zich scharen achter de opzet van dit coöperatieve ecosysteem. Daarnaast is de 'buy-in' van belangenorganisaties, zoals de PO/VO-raad en VNG, van belang voor de ondersteuning bij de praktische uitwerking.

Een dergelijk ecosysteem verschilt essentieel van het huidige systeem waar voor elke casus opnieuw een aanpak op decentraal niveau wordt gedefinieerd en een coöperatie slechts één van de opties is, die ook nog arbitrair op vele verschillende manieren kan worden gestructureerd met behulp van een legio aan onafhankelijke adviseurs. De huidige gefragmenteerde benadering leidt zonder sterke centrale aansturing niet tot de gewenste uitkomst.

Invest-NL is ervan overtuigd dat de voorgestelde opzet en herstructurering van OHV zal leiden tot een meer doelmatige besteding van overheidsmiddelen. En uiteindelijk tot een sterke, efficiëntie verbetering van de sector als geheel. Met lagere totale systeemkosten voor de maatschappij dan wanneer de huidige decentrale wijze van uitvoering wordt voortgezet. Centrale investeringen in de opzet en het onderhoud van dit systeem zijn daarom niet alleen noodzakelijk, maar ook economisch gefundeerd.

De voorgestelde stapsgewijze opschaling via een programmatische en gestructureerde aanpak leidt in onze visie tot een controleerbaar en werkbaar proces, waarin alle relevante partijen een bijdrage kunnen leveren om tot een gedragen en succesvolle implementatie te kunnen komen.

Invest-NL is van mening dat de systemische ondersteuning vanuit de ministeries en de Rijksoverheid essentieel is voor de creatie en instandhouding van dit coöperatieve ecosysteem.

Invest-NL werkt graag samen met alle organisaties in de sector, met de betrokken overheidsinstanties en daarbuiten, om de voorgestelde versnelling van de transitie op het gebied van onderwijshuisvesting te realiseren.

Den Haag, juni 2022

Bijlage 1 Fiscale regelgeving

Om optimale schaalgrootte te creëren is het volgens meerdere bronnen gewenst dat eigendom en beheer van vastgoed worden gecentreerd. Bij voorkeur in aparte juridische entiteiten om de focus op de huisvestingscomponent te vergroten. Op dit moment is het meeste OHV-eigendom van gemeenten en een minderheid is in eigendom van onderwijsinstellingen. Het economische eigendom behoort voor het grootste deel aan de gemeenten toe, terwijl een de meerderheid van het juridische eigendom bij de onderwijsinstellingen ligt.

Om belangenverstrengelingen te voorkomen en om aan te zetten tot optimale economische keuzes inzake het vastgoed, wordt idealiter het economische en juridische eigendom bij dezelfde partij belegd. Het verplaatsen van vastgoed tussen juridische entiteiten en de verrekening van (jaarlijkse) vergoedingen tussen vastgoedentiteiten en gemeenten en scholen heeft ook een aantal relevante fiscale aspecten, die opschaling via de integratie van OHV-activiteiten kostbaar maken. Deze fiscale aspecten en mogelijke oplossingsrichtingen, zijn de volgende.

Overdrachtsbelasting (OB)

Een met OB belastbaar moment treedt op bij de overdracht van juridisch en/of economisch eigendom van een vastgoedobject, afhankelijk van de omstandigheden. Het huidige tarief van de OB is 8-10% over de waarde in het economische verkeer van de onroerende zaak in het geval van utiliteitsgebouwen. In het coalitieakkoord van december 2021 wordt een verhoging naar 9% geïndiceerd en in 2022 is inmiddels sprake van mogelijke tarieven >10% in specifieke omstandigheden (beleggingsobjecten). Er geldt een vrijstelling voor OHV, de zogenaamde onderwijsvrijstelling. Zowel de gemeente als onderwijsinstellingen zelf kunnen aanspraak maken op deze vrijstelling voor schoolgebouwen. Indien OHV echter overdragen wordt naar een specifieke entiteit die buiten de gemeenten of scholen valt, dient er in principe wel te worden afgerekend.

Gezien de omvang van de potentiële OB-aftocht is overdracht van een vastgoedportefeuille aan een externe entiteit bedoeld voor verduurzaming economisch vrijwel altijd onaantrekkelijk. Ook voor renovatieprojecten geldt dat de OB prohibitief werkt voor overdracht. Tenzij tegen boekwaarde kan worden overgedragen en deze waarde als gevolg van historische afschrijvingen nagenoeg nihil is. Er is echter ook het risico van een fiscale discussie omtrent de waarde in het economische verkeer.

Wel kan het onroerend goed nieuw vervaardigd worden op bouwgrond. De levering van een bouwterrein valt niet onder de OB, maar is onderhevig aan BTW, evenals de investeringen in verband met de bouw. In het geval van overdracht op basis van erfpacht wordt de belastbare koopsom voor de OB-berekening verhoogd met een gekapitaliseerd erfpachtcanon.

Een belangrijk element in discussies omtrent OB zijn afspraken over vermogenswinsten op grond- en vastgoedposities. Dit zou mogelijkwijze moeten worden uitgesloten voor OHV-entiteiten om te kunnen komen tot een algemene overeenstemming inzake toepassing van de vrijstelling. Centrale spil in de discussie is economisch claimrecht van gemeenten. Hiermee wordt het recht bedoeld van de gemeente om het vastgoed terug te vorderen indien de functie daarvan verandert. Wanneer het claimrecht bij de gemeente blijft, is er eigenlijk geen sprake van ‘permanente overdracht’ van economisch eigendom. Expliciete afspraken hierover via een anti-speculatiebeding leiden er in principe ook toe dat er voor de OHV-entiteit geen risico op waardevermindering is en een eventuele transactie feitelijk dus fiscaal neutraal zou zijn. Voor bovenstaande situatie zijn echter op dit moment nog geen vaste ‘leefregels’ met de fiscus afgesproken. Zekerheid over de vermijding van OB kan daarom op dit moment alleen verkregen worden door zaakspecifieke afspraken met de belastinginspecteur te maken, zogenaamde ruling. Er is geen garantie dat een ruling kan worden verkregen, waardoor de business case voor elke specifieke investering onzeker is. Dit heeft in het verleden gezorgd voor onnodige en kostbare fiscale structurering bij de oprichting van de eerste SchoCo’s in Amersfoort en Breda. Daar zijn eenmalige rulings bij de Belastingdienst aangevraagd. Deze rulings en de structuur waarop deze waren gebaseerd, verschilden per casus significant van elkaar. Dit remt de ontwikkeling en de gestandaardiseerde structurering van OHV via bovenstaande route af.

Conclusie

De huidige OB werkt remmend voor de ontwikkeling van separate OHV-entiteiten. Het is daarom essentieel dat er een algemene toepassing van de onderwijsvrijstelling voor SchoCo’s wordt gerealiseerd door generieke afspraken te maken met het ministerie van Financiën en de Belastingdienst.

Omzetbelasting, btw

Scholen en gemeenten zijn vrijgesteld van btw. Dit betekent dat zij geen btw op facturen hoeven op te nemen, maar ook geen betaalde btw kunnen terugvorderen. Gemeenten kunnen een deel van niet-verrekenbare btw terugvorderen via het btw-compensatiefonds. Dit geldt echter niet voor bouwkosten van een school. Een nadeel is dat, indien OHV in een separate btw-plichtige entiteit wordt ondergebracht, de btw op initiële investeringen en exploitatiekosten niet kan worden teruggevorderd via facturatie naar de gemeente of school. De btw-vrijstelling werkt daardoor kostprijsverhogend op de investering.

Conclusie

Deze situatie bestaat voor een deel reeds in de huidige situatie. Er dient te worden bezien of ook SchoCo’s deels gebruik zouden kunnen maken van het btw-compensatiefonds.

Winstbelasting (VpB)

Scholen en gemeenten zijn – onder voorwaarden - vrijgesteld van VpB. Dit geldt ook voor samenwerkingsverbanden van publiekrechtelijke instellingen. Deze mogen in principe eigen vermogen opbouwen. Hier vallen overigens onderwijsstichtingen en niet-openbare scholen niet onder.

Een OHV-entiteit valt in principe ook niet onder deze vrijstelling. Dit zou kunnen betekenen dat bijdragen aan deze entiteit van scholen en gemeenten ter dekking van zowel de lopende kosten als toekomstige investeringen, leiden tot belastbare winst bij de entiteit. De winstbelasting is 20-25%.

In discussies met de Belastingdienst zijn voor specifieke casussen rulings verkregen op basis waarvan investeringsreserves kunnen worden opgebouwd. Deze drukken elke belastbare winst en stellen de OHV-entiteit in staat om het deel van de te ontvangen bijdragen vanuit de gemeente die bedoeld is voor kapitaalinstandhouding, ook als zodanig in de boekhouding te verwerken. Zoals verder in deze analyse toegelicht, zijn rulings echter geen marktbrede oplossing.

Conclusie

De huidige toepassing van de VpB werkt remmend voor de ontwikkeling van separate OHV-entiteiten. Mogelijke aanpassingen dienen te worden besproken met het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Als gevolg van de economische impact van bovenstaande fiscale regelgeving op OHV-projecten voor nieuwbouw, vernieuwing en renovatie zijn dergelijke projecten in de huidige vorm economisch onvoordelig in vergelijking tot de status quo. Als gevolg van de impact op zowel de kasstromen als de bijkomende onzekerheden in de business cases, zijn deze daardoor slecht financierbaar in een aparte entiteit. Generieke aanpassingen zijn nodig ten bate van SchoCo's om een OHV-markt van voldoende omvang en liquiditeit te creëren.

Oplossingsrichtingen

Rulings

Een mogelijkheid tot fiscaal structureren is het zoeken van een ruling met een belastinginspecteur voor een specifieke constructie, onder een specifiek aantal voorwaarden. Nadeel van een ruling is dat:

- er gedurende een investeringsproces onvoldoende zekerheid bestaat over de uitkomst van de ruling. Rulings zijn geen wetgeving, maar een feitelijke interpretatie door een specifieke belastinginspecteur op basis van een feitencomplex;
- interpretaties van rulings over tijd kunnen veranderen, wat onzekerheid geeft over de toekomstige fiscale positie;

- een ruling op een vergelijkbaar object geen garantie geeft op eenzelfde ruling voor andere objecten, rulings zijn afhankelijk van een specifieke inspecteur;
- rulings vaak leiden tot (fiscale) constructies die onder ‘normale’ omstandigheden niet zouden worden gekozen. Deze constructies zijn vaak complex en daardoor een risico in exploitatie op lange termijn.

Het proces tot een ruling is specialistisch werk, waarvoor fiscale adviseurs vereist zijn. Dit is vaak een langdurig en kostbaar proces, wat kostprijsverhogend werkt op de investeringen.

Conclusie: rulings zijn nuttig op case-by-case basis, maar zijn geen fundament voor een brede opschaling.

Wetswijziging

De Wet op belastingen van rechtsverkeer (e.o.) zou kunnen worden gewijzigd om OHV-entiteiten te faciliteren. Een wetswijziging is echter een zeer arbeidsintensief proces, waarbij veel andere belangen meewegen. De wet op VpB, OB en omzetbelasting zijn zeer invloedrijke wetten, waar elke verandering tegen het licht van mogelijk onbedoelde bijwerkingen wordt gehouden. De OHV-bezwaren op de huidige situatie zouden als zeer zwaarwegend dienen te worden beschouwd. Zelfs dan moet men met een significante doorlooptijd rekenen. Elke aanpassing aan wetgeving moet beide kamers passeren voor goedkeuring. De kans dat de wetgeving op afzienbare termijn wordt gewijzigd is aldus gering.

Conclusie: wetswijzigingen ten behoeve van OHV-entiteiten zijn op afzienbare termijn onwaarschijnlijk. Als lange-termijnoptie zou deze weg wel kunnen worden bewandeld, parallel aan een kortere route.

Voeging onder de onderwijsvrijstelling

Een alternatief voor een wetswijziging is een interpretatie van de bestaande wetten. In een dergelijke interpretatie zou kunnen worden gekeken naar de achterliggende participanten van een OHV-vereniging, stichting of coöperatie (scholenverenigingen). In deze lijn der gedachten zou een onderwijsvrijstelling voor scholen en gemeenten ook gelden voor dergelijke verenigingen van scholen, die feitelijk ‘in de plaats stappen’ van deze vrijgestelde partijen. Deze vrijstelling zou dienen te geschieden onder de voorwaarde dat er geen fiscale ‘lekken’ kunnen ontstaan, maar dat de fiscale posities feitelijk hetzelfde zijn als wanneer de gemeente en de scholen dit vastgoed zelf zouden bouwen en beheren. Een vergelijking kan worden gemaakt met de Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en niet-DAEB-activiteiten van woningcorporaties, die een andere behandelingswijze kennen.

De Staatssecretaris Financiën zou deze interpretatie eventueel via een beleidsbesluit kunnen realiseren. Een andere methode is door een beroep op de hardheidsclausule toestaan dat partijen de onderwijsvrijstelling toepassen.

Hiervoor is een actieve lobby nodig vanuit de onderwijssector, waarbij de sector het als een collectief probleem presenteert.

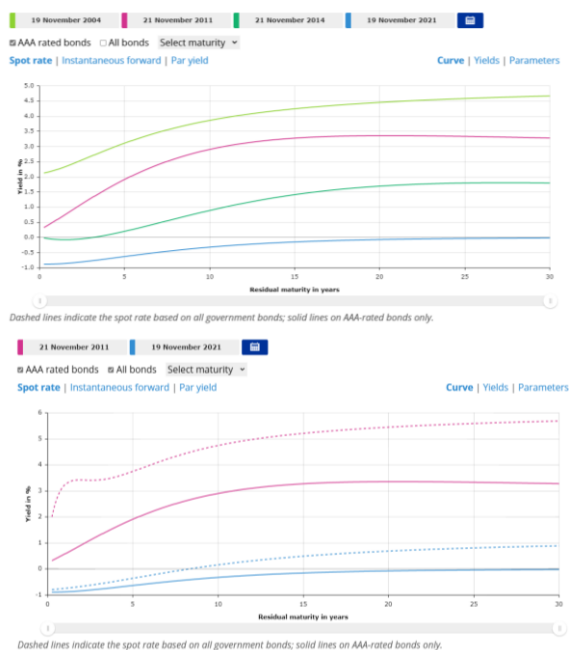
Conclusie: voeging onder de onderwijsinstelling van verenigingen van scholen of SchoCo's zou de meest elegante en snelste mogelijkheid zijn om fiscale hobbels glad te strijken voor een efficiënter management van OHV, onder strikte voorwaarden.

Actie: een gecoördineerde actie vanuit de onderwijssector richting het ministerie van Financiën op basis van het 'bestaan van een collectief probleem' is noodzakelijk om verenigingen van OHV of SchoCo's onder de onderwijsvrijstelling te voegen.

Bijlage 2 Kosten van vreemd vermogen: vergoeding voor risico

De kosten van het inlenen van geld zijn variabel op basis van een aantal parameters: looptijd, risico (van een tegenpartij), markt. In het algemeen geldt dat een langere looptijd een hogere rente vraagt. Gepercipieerde risico van een (tegen)partij waaraan wordt uitgeleend, wordt vaak uitgedrukt in een rating over kredietwaardigheid. Partijen met de hoogste rating (AAA) betalen in elke markt de laagst beschikbare rentevergoedingen. Rentevergoedingen variëren op basis van de economische situatie en de beschikbaarheid van geld in de markt. In de jaren sinds de kredietcrisis (2008-2013) heeft continue verruiming van de geldmarkt door overheden geleid tot zeer lage – tot zelfs negatieve - rentecurves.

Een business case voor een investering is makkelijker haalbaar bij lage vermogenskosten. Lage rentes zijn echter geen garantie. Onder meer oplopende inflatie leidt tot hogere rentes, vaak afhankelijk van de fase waarin de conjunctuur zich bevindt. Onderwijsvastgoed wordt bij voorkeur gefinancierd met lange leningen van 25-30 jaar of meer, die de looptijd van de investering spiegelen. Waar voor AAA-obligaties op dit moment de rentevoet rond 0% ligt, lag deze in 2004 op 4,6%. Daarnaast is er sprake van een renteverval tussen AAA en overige leningen: de vergoeding voor meer risico. In een markt met een hogere risicoperceptie en rentevereiste is ook dit verschil (écart) tussen risicostratificaties groter.



Bron: [Euro area yield curves \(Europa.eu\)](https://europa.eu)

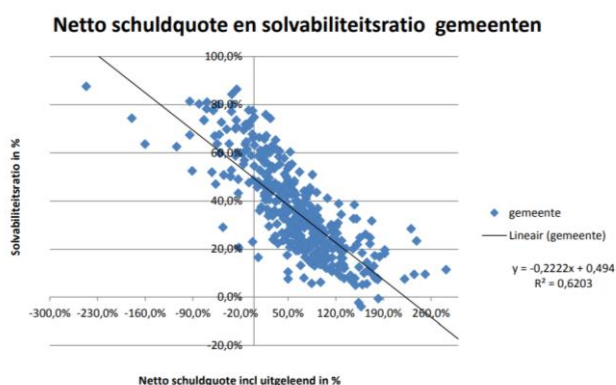
Gemeenten lenen solvabiliteitsvrij

Financieringskosten zijn relevant voor nieuwbouw, vernieuwing of grootschalige renovatie van onderwijshuisvesting (OHV). Op dit moment worden investeringen in OHV met name gefinancierd vanuit de gemeenten. Aangezien gemeenten gedekt worden door het Gemeentefonds, de provincies en het Rijk. Om deze reden wordt lenen aan een gemeente door financiers als vrijwel risicovrij (AAA) gezien. Dit betekent dat er door financiers vanuit wet- en regelgeving geen extra solvabiliteitsreserves op de eigen boeken moeten worden aangehouden voor een dergelijke lening. Deze reserves werken kostenverhogend. Er kan solvabiliteitsvrij worden geleend.

Financiële beperkingen en Artikel 12

Bovenstaand betekent niet dat wethouders van Financiën niet moeten streven naar een gezonde financiële huishouding. Zij worden in toom gehouden door Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet die BZK kan aangrijpen om een gemeente onder curatele te plaatsen. Als een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft, kan die gemeente het Rijk om extra geld uit het Gemeentefonds vragen. De gemeente levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in en krijgt een zogenoemde Artikel 12-status.

Een van de indicatoren voor de staat van de gemeentebalans is de netto schuldquote. Deze heeft een 'stoplicht'-werking: normaal = tussen 0% en 100%. Tussen 100% en 130% = hoog (oranje). Boven de 130% = gevarenzone (rood). Het bestuur moet er werk van maken om de schuld te verlagen. Daarnaast wordt het evenwicht in de begroting bezien: inkomsten versus uitgaven. Wordt er structureel meer uitgegeven dan er binnenkomt, dan leidt dit tot een slechtere schuldquote.



Bron: VNG, 2015 [Dia 1 \(famo.org\)](#)

Het aantal Artikel 12-gemeenten in Nederland is zeer beperkt. In de afgelopen jaren slechts twee tot vijf van de 380 gemeenten. Maar gemeenten die zich in de 'gevaarzone' bevinden, met een te hoge schuldquote of die te maken hebben met (structurele) 'gaten' in de begroting, zullen terughoudend optreden bij het

aangaan van verplichtingen. Dit geldt voor een behoorlijke groep Nederlandse gemeenten. Dit betekent dat investeringen in OHV door dergelijke gemeenten per definitie lastig tot stand komen, zelfs indien bekostiging van de financiering op zich haalbaar zou zijn. Hier ontstaat dus een financieringsprobleem.

Scholen en schatkistbankieren

Scholen kunnen gebruikmaken van schatkistbankieren. Hiervoor moet het ministerie van OCW toestemming verlenen. Er vindt een vorm van kredietbeoordeling plaats op basis van (toekomstige) kengetallen (zoals solvabiliteit en liquiditeit). Indien een onderwijsinstelling zich voor een meerjarige lening voor een huisvestingsproject bij de schatkist meldt en de instelling aan de voorwaarden van het toetsingsdocument voldoet, staat OCW garant bij de schatkist. OCW vraagt voor de garantstelling van deze meerjarige leningen voor huisvesting ook een gemeentegarantie van de betrokken gemeenten. Een garantie is een 'niet uit de balans blijkende verplichting' en valt niet binnen de definitie van de gemeentelijke schuldquote. Een garantie afgeven is voor een gemeente daarom vaak eenvoudiger dan het zelf afsluiten van een lening.

Solvabiliteitsvrij lenen in andere omstandigheden

In principe zijn ook leningen van derde partijen mogelijk ter financiering van onderwijsvastgoed. Banken kunnen hypothecaire leningen verstrekken en hetzelfde geldt voor pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. Ook door deze partijen kan solvabiliteitsvrij worden geleend als er een gelijkwaardige garantie aan ten grondslag ligt.

Coöperaties, stichtingen en BV's

Als een gemeente of school niet kan of wil investeren of financieren, kan er gekozen worden voor een 'hogere' organisatievariant, waarbij meerdere scholen en vestigingen zich verenigen en het vastgoed onderbrengen in een aparte entiteit. Bijvoorbeeld een coöperatie, BV of stichting voor OHV.

Gemeenten kunnen een garantie afgeven voor andere constructies die OHV houden, zoals coöperaties, stichtingen en BV's. Maar de Wet financiering decentrale overheden verbiedt financiering of garanties aan partijen die buiten de publieke taak gaan. Dit is om te voorkomen dat er 'risico overslag' kan plaatsvinden tussen gemeenten. Garantie is daarom alleen mogelijk als het vastgoed behelst, dat normaal onder de zorgplicht en het takenpakket van de gemeente valt. Ook provincies mogen hiervoor in principe geen garanties afgeven, want OHV is geen kerntaak van de provincies. Een uitzondering geldt voor gemeenten die een bestuurlijk samenwerkingsverband zijn aangegaan, bijvoorbeeld gemeenten die samenwerken onder de wet FIDO voor gemeenschappelijke belastingheffing. Zonder garantie vervalt de solvabiliteitsvrije AAA-status en stijgen de kosten voor geldleningen significant. Dit kan sterk beperkend werken voor de vorming van OHV-coöperaties, ofwel de mogelijkheden beperken van kleine gemeenten om met een dergelijke constructie te werken.

Dit vormt een issue voor entiteiten die huisvesting verspreid hebben over meerdere gemeenten, bijvoorbeeld regionale OHV-organisaties of SchoCo's. Op dit moment betekent dit dat voor elke gemeente een afzonderlijke coöperatie of (beheer)stichting moet worden opgericht. Per definitie leidt dit tot sub-optimalisatie en herhaling van vermijdbare kosten van oprichting. Daarnaast staat het in de weg van een verdere opschaling, terwijl door opschaling juist kennis en ervaring beter kunnen worden opgebouwd en bewaard en een structuur en overheadkosten efficiënt kunnen worden verdeeld.

Alternatief: Waarborgfonds Scholenbouw

De mogelijkheid moet worden onderzocht of gemeenten een externe entiteit, bijvoorbeeld een SchoCo, kunnen garanderen voor alleen het vastgoed in de eigen gemeente. Dit zorgt voor een potentieel 'gat' en geeft onzekerheid over de dekking van overige ondernemingsrisico's. Dus dit zou in principe geen AAA-kredietwaardigheidsstatus opleveren.

Om als OHV-entiteit toch solvabiliteitsvrij te kunnen lenen, kan een waarborgfonds een alternatief voor en aanvulling op een directe gemeentegarantie vormen. Hier kan een vergelijk getroffen worden met de situatie van de woningcorporaties. Woningcorporaties vervullen feitelijk een overheidstaak (DAEB-activiteiten). Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is het waarborgfonds voor de sociale woningbouw in Nederland. WSW helpt bij het investeren en borgt (garandeert) leningen van financiers aan woningcorporaties die deelnemer zijn van WSW. WSW beschikt over een AAA-rating op basis van het feit dat alle deelnemende coöperaties een 'onderlinge waarborg' afgeven, de zogenaamde 'Obligo', en jaarlijks een bijdrage leveren aan het eigen vermogen van het WSW of een gezamenlijke buffer met risicovermogen vormen. Het Rijk en de gemeenten dienen als achtervang. Door borg te staan voor leningen verkrijgen de woningcorporaties rentekorting en kunnen zo goedkoper leningen aantrekken. Een dergelijke 'paraplu'garantie of waarborg, al dan niet in aanvulling op een directe garantie van gemeenten voor die specifieke OHV-panden in eigen gemeente, zou een structurele oplossing kunnen bieden om OHV-coöperaties in staat te stellen om efficiënt te financieren.

In het geval van een Waarborgfonds Scholenbouw staat dus niet de gemeente direct garant, maar de garantie wordt gesteld vanuit het fonds. Hierdoor kan meer centrale sturing plaatsvinden met betrekking tot de kwaliteitseisen waaraan een garantie-aanvraag moet voldoen. De projecten worden dan ook beoordeeld door het fonds en niet door de separate gemeenten. Deze standaardisatie leidt tot minder werk voor alle betrokken partijen, leidt tot efficiencywinsten en zorgt voor een betere transparantie en vergelijkbaarheid, waardoor de financierbaarheid toeneemt.

Actie:

- Wat ontbreekt, is passende regelgeving. De gemeenten geven reeds garanties af voor de huidige activiteiten. Bij overdracht van deze taak past een garantie die is beperkt tot het gemeentelijke gebied, maar die wel gebruikt kan worden voor een entiteit met bredere activiteiten. Huidige (interpretaties op) regelgeving kan tegen het licht worden gehouden om dit te realiseren. En tevens om het ‘paraplu’deel van de garanties te beleggen bij een Waarborgfonds Scholenbouw.
- Deelname en bijdrage aan een dergelijk Waarborgfonds Scholenbouw zou in het geval van OHV-coöperaties een verplichting moeten zijn. Immers, hoe breder de basis, hoe de operatie en hoe beter de risico’s worden gespreid. En hoe lichter de lasten voor elke separate entiteit.

Bijlage 3: Creatie TCO rekenmodel voor OHV

Invest-NL is ervan overtuigd dat de financiële voordelen van de voorgestelde standaardisatie in termen van efficiencywinsten verder gekwantificeerd kunnen worden ten behoeve van voldoende buy-in op alle beslissingsniveaus. De financiële voordelen van geïntegreerde structuren zijn op referentiebasis beschikbaar vanuit de ervaringen met de grotere scholenbouwprogramma's in België (Scholen van Morgen) en de UK. Daarnaast is onderzoek verricht op basis van de voordelen van PPS-structuren en kan geput worden uit de ervaringscijfers inzake centrale aanbesteding van activiteiten door scholenstichtingen. Deze elementen kunnen worden samengevoegd om tot een bredere inschatting te komen van de efficiencywinsten.

Deze efficiencywinsten stellen lokale SchoCo's in staat om betere projecten te realiseren tegen lagere stichtingskosten en lagere exploitatiekosten.

Ten behoeve van deze kwantificering wordt voorgesteld een centraal rekenmodel te ontwikkelen, dat de informatie uit verschillende bestaande en herkenbare bronnen uit de sector integreert om beslissingen op basis van een integrale levensloop (Total Cost of Ownership) inzichtelijk te maken. Op basis van een IRR-beslissingsmodel kan zo een transparante business case worden berekend, met de volgende onderdelen:

- Investeringen: IHP en MJOP/exploitatiekosten als basis
- Inkomsten: bekostigingssystematiek BZK en OCW
- Kosten: exploitatie scholen, gemeenten
- Parameters: M2, leerling#, gebouw#, MFA/IKC% et cetera

Landelijk en lokaal niveau

Deze berekeningen kunnen worden gemaakt op het landelijke niveau ten behoeve van inzicht in de impact op de Rijksbegroting en op het niveau van concrete casuïstiek.

Scenario-analyse

Op basis van een scenario-analyse kunnen vervolgens verschillende beslissingsmogelijkheden voor scholen en gemeenten in beeld worden gebracht. Dit kan op basis van een stapsgewijze aanpak worden gerealiseerd. Immers, niet elke verandering zal per direct kunnen worden geïmplementeerd. De stappen en effecten kunnen hiermee in de tijd in beeld worden gebracht.

Waardedrijvers

Deze stappen worden gestuurd door structurering van een aantal waardedrijvers die de effecten van de diverse opschalingsstappen kwantificeren. Deze zullen

worden bepaald op basis van ervaringscijfers vanuit de scholenkoepels, PPS-projecten en DBFMO-trajecten.

Gemeenschappelijk afwegingskader

Het model wordt centraal ontwikkeld en up-to-date gehouden en kan decentraal worden ingezet ten behoeve van lokale business cases op het niveau van de SchoCo, gemeenten en onderwijsinstellingen. Hiermee kunnen de koepelorganisatie en externe adviseurs werken. Een gemeenschappelijk model leidt tot een gemeenschappelijk financieel afwegingskader en bespaart daardoor zowel tijd als kosten.

Bijlage 4 Bronnen

Literatuur

- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2021). IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs: Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel
- Economisch Instituut voor de Bouw (2020). Verkenning onderwijsvastgoed: Praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave
- McKinsey & Company (2020). Een versterkt fundament voor iedereen: Onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (2020)
- PO-raad, VO-raad & VNG (2020). Sectorale Routekaart Onderwijsvastgoed
- AGION (2019). Een evaluatie van het DBFM-programma Scholen van Morgen
- Rebel Group (2011). Eindrapportage PPC Investeringsfonds scholenbouw BNG 2017: Onderwijshuisvesting moet en kán beter
- Algemene Rekenkamer: de praktijk gecheckt (2016)
- AF Advisors, Whitepaper Coöperatie leningen (2021)
- NLII, Evaluatie Fase I SMV NL Programma (2017)
- Artikel 12-gemeenten (2017-2020) | Rapport | Rijksoverheid.nl

Bank

- Business Development & Duurzaamheid, Bank Nederlandse Gemeenten
- Rabobank Energy Transition team

Verzekeraar

- Hoofd vermogensbeheer Klaverblad Verzekeringen
- Chief Investment Officer, Board Member at Lifetri Groep, NN Investment Partners

Pensioenfondsen

- Head of Global Real Estate Investment Strategy at APG Asset (voor ABP)
- Head of Responsible Investment at PGGM Investments (Voor Zorg en Welzijn)

Marktpartijen

- Ruimte-OK, kenniscentrum voor Onderwijsvastgoed
- Stichting Maatschappelijk Vastgoed
- Connect Invest
- AG Real Estate België, Scholen van Morgen
- Rebel Group
- EY Consulting & Tax
- HEVO