

# Nieuwe mogelijkheden financiering onderwijshuisvesting

Sinds de decentralisatie van de huisvesting voor het primair onderwijs, zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen. De vergoeding die gemeenten ontvangen van het Rijk voor de onderwijshuisvesting, maakt onderdeel uit van de Algemene uitkering uit het gemeentefonds. De uitkering is onder meer gebaseerd op het aantal inwoners en het aantal inwoners onder de 20 jaar. Er is echter geen enkele relatie met de staat van de schoolgebouwen. Daarnaast nopen fluctuaties in leerlingenaantallen, achterstallig onderhoud en onderwijskundige vernieuwingen veel gemeenten tot aanzienlijke investeringen in onderwijshuisvesting.

**C. BOENDERMAKER**

Senior adviseur BNG Consultancy Services

De bijdrage uit het gemeentefonds schiet te kort daar waar het de ambities betreft op het gebied van onderwijshuisvesting. Bijkomend probleem is de modelverordening, die is opgesteld om het nieuwbouwbudget van een school op een gestandaardiseerde manier te bepalen. Het is een publiek geheim dat het op deze modelverordening gebaseerde budget krap is. Het realiseren van een kwalitatief goed gebouw, zeker indien ook de eisen ten aanzien van ventilatie en duurzame energie serieus worden genomen, betekent daarom een grote uitdaging. Zeker ook omdat de geldstromen in vooral het primair onderwijs gecompliceerd lopen, deels via de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van gebouwen en het onderhoud aan de 'buitenkant' van het gebouw, terwijl de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor onderhoud aan de 'binnenkant' van het schoolgebouw.

Op dit ogenblik zijn er daarom op veel plekken in Nederland plannen voor nieuwbouw van scholen die vertraging oplopen omdat er geen of onvoldoende budget beschikbaar is. Daarnaast worden er ook gebouwen neergezet die nog niet geheel voldoen aan de ambities die er zijn ten aanzien van ventilatie en luchtkwaliteit in schoolgebouwen en duurzaam energiegebruik.

## Meerjaren onderwijs-huisvestingsprogramma

Een groot aantal gemeenten heeft de afgelopen jaren een meerjaren onderwijs-huisvestingsprogramma (=MOP) opgesteld. Op basis van het MOP kan

de gemeenteraad prioriteiten stellen en kan een meerjarig investeringsprogramma worden opgesteld. In theorie kan een gemeente dankzij het meerjarenperspectief alle ambities vanuit de Algemene Uitkering financieren. Echter, de praktijk is helaas anders.

In een aanzienlijk aantal gemeenten zijn de onderhoudsachterstanden groot, fluctueren leerlingenaantallen fors of zijn er veel onderwijskundige vernieuwingen die geëffectueerd moeten worden. Ook het meerjarenperspectief biedt onvoldoende oplossing. Er moeten additionele gelden worden gevonden. Naast de door vele gemeenten erkende krappe normvergoedingen. Er is daar een inhaalslag nodig waarvoor geen dekking is. Lenen kan, maar de structurele lasten zijn niet of nauwelijks op te brengen. Er zijn echter ook andere mogelijkheden!

De afgelopen jaren is er gezocht naar nieuwe mogelijkheden om ambities ten aanzien van onderwijshuisvesting te financieren:

### 1 Gebiedsontwikkeling

Veel gemeenten zoeken de oplossing in herontwikkeling in combinatie met woningbouw. Een mooie naam hiervoor is 'value capturing'. Het komt er op neer dat een gemeente geld verdient door grond waar nu schoolgebouwen op staan intensiever te benutten. Veelal door een schoolgebouw in meer lagen te realiseren en op de vrijkomende stukken grond woningen te realiseren. De op deze manier beschikbaar komende gelden zijn inzetbaar om de huisvestingsambities (mede) mogelijk te maken. Denkbaar is ook dat er bovenop de school woningen worden gerealiseerd. Bijkomend voor-

deel daarvan is dat lokalen omgezet kunnen worden in woningen of vice versa.

*Hetzelfde gebouw op een andere manier (dan financiering vanuit de Algemene Uitkering).*

## 2 DBFM

Met name in het Verenigd Koninkrijk zijn de afgelopen jaren veel schoolgebouwen gerealiseerd met behulp van een DBFM-contract. De opdrachtgever selecteert op basis van een programma van eisen een private partner die een schoolgebouw ontwerpt (design), bouwt (built), financiert (finance) en onderhoud (maintain). Het Montaigne College in Den Haag (Ypenburg) is met behulp van een 30-jarig contract op basis van deze DBFM formule gerealiseerd. Zie [www.talentgroep.nl](http://www.talentgroep.nl). Er is meerwaarde, maar er is ook huiver en twijfel. De contractperiode is lang en de constructie is eigenlijk alleen interessant voor projecten met een investeringssom > 10-15 miljoen euro.

*Onderstaand* is in een grafiek samengevat weergegeven wat de effecten zijn van een DBFM-contract op de kosten van een project. De voorbereidings- en aanbestedingskosten van een DBFM-contract zijn hoger, maar omdat die kosten een relatief bescheiden deel uitmaken van de ontwerp en bouwkosten levert een DBFM-contract een besparing op van ca. 4% op de kosten tot en met oplevering. Omdat bij een DBFM-contract de focus ligt op het kwalitatief in stand houden van het gebouw gedurende een lange contractperiode (bij Montaigne College 28,5 jaar vanaf ingebruikname) wordt het gebouw zo ontworpen dat er ook aanzienlijke besparingen gedurende de operationele fase worden gerealiseerd. Op die manier is een besparing mogelijk, oplopend tot > 10% van de totale kosten gedurende een levenscyclus van 30 jaar.

Een DBFM aanpak betekent tevens het afkopen van (financiële) risico's, het voorkomen van een grote eenmalige investering en een garantie op een continue kwaliteit van de huisvesting. Het betalingsmechanisme dwingt een goede performance van de opdrachtnemer af.

Er zijn ook wat uitdagingen zoals het delen van de ontwerp- en vormgevings- verantwoordelijkheid, het aangaan van een zeer lange contractovereenkomst en relatief ingewikkeld voor-



*Het Montaigne College in Den Haag (Ypenburg) is met behulp van een 30-jarig contract op basis van deze DBFM formule gerealiseerd.*

bereidingstraject. Daarin moet niet alleen de bouwphase, maar ook de operationele fase goed doordacht worden. Dat is overigens lastig en nuttig tegelijk.

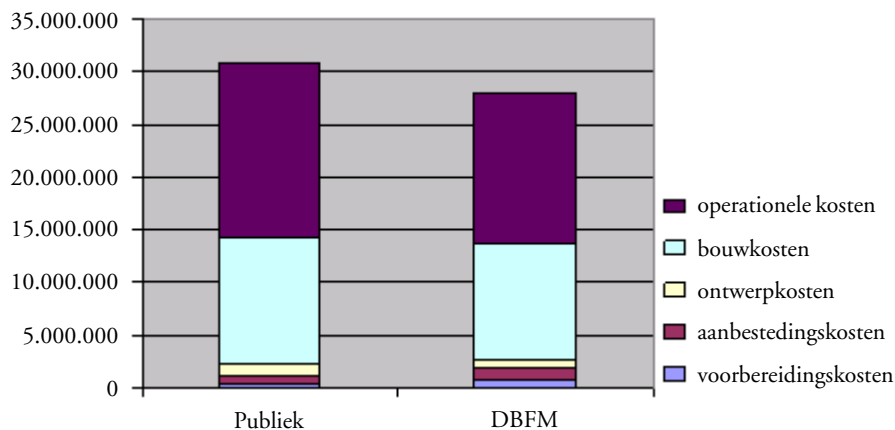
*Een beter gebouw voor hetzelfde geld.*

## 3 Huren

Gemeenten kunnen private partijen of semi-publieke partijen (woningcorporaties) vragen onderwijsgebouwen te ontwerpen, bouwen en onderhouden

en op basis van een langdurige huurovereenkomst beschikbaar te stellen. PPS light wordt dit ook wel genoemd. Er wordt op dit moment volop geëxperimenteerd met versimpelde varianten op het DBFM-contract. Voordelen daarvan zijn dat de constructies ook toepasbaar zijn op kleinere huisvestingsprojecten, de contracttermijn korter kan en de contracten ook minder omvattend zijn.

Woningcorporaties zijn tot op heden bij slechts een beperkt aantal bre-



de scholen een betrokken partij geweest. Dit is eigenlijk niet logisch omdat woningcorporaties over veel expertise beschikken en hun doelstelling gericht is op bouwen voor maatschappelijke behoeften. De voordelen liggen op het financiële en beheersmatige terrein. Corporaties hanteren bredere rendementsbegrippen en zijn daardoor voor gebruikers financieel aantrekkelijker, terwijl ze gespecialiseerd zijn in bouwen en onderhouden van vastgoed.

De interesse van private beleggers voor multifunctionele projecten ligt vooral daar waar maatschappelijke functies met commerciële functies (kantoren, winkels en woningen) worden gecombineerd. Voor beleggers is een hoge kwaliteit van het voorzieningsniveau van belang, aangezien deze invloed heeft op waarde van het vastgoed in de omgeving. Een belegger zal alleen investeren wanneer de toekomstige inkomsten hoger liggen dan de huidige waarde (NettoContante Waarde, bepaald door de waarde van toekomstige huuropbrengsten en onderhoudsuitgaven). Een andere prikkel voor private beleggers kan liggen in de overdracht van gebouw en grond. Private partijen bieden multifunctionele accommodaties aan op basis van langdurige huurcontracten zonder verdere diensten. De scholen zorgen voor alle

facilitaire zaken, de verhuurder voor het gebouw. Het grote voordeel van dergelijke huurconstructies vormt de snellere besluitvorming en kortere doorlooptijd van de voorbereidingen. Nadeel is dat het eigendom ook is overgedragen.

*Euro's besparen door beetje levenscyclusdenken en experimenten ten aanzien van geïntegreerde contracten. Een iets beter gebouw voor hetzelfde geld.*

Om een keuze te maken tussen de verschillende alternatieven is een goede doorrekening van het project gedurende een langere exploitatiefase aan te bevelen. Daarnaast zijn er een aantal vragen die iedere gemeente met onderwijshuisvestingsambities, die de financiële draagkracht te boven dreigen te gaan zich moet stellen:

- 1 Is er sprake van een tijdelijke financieel probleem en biedt private financiering een oplossing? Indien er, om wat voor reden dan ook, sprake is van een tekort aan financiële middelen op korte termijn kan het huren of op basis van beschikbaarheid afnemen van een gebouw of het mobiliseren van gelden uit een grondexploitatie meerwaarde bieden.
- 2 Is er primair behoefte aan een zo goed mogelijk schoolgebouw of een zo laag mogelijke prijs voor een so-

ber en doelmatig gebouw? Gaat het om de laagste kosten over de gehele levensloop van het gebouw dan wel om de laagste bouwkosten? Indien de kosten over de gehele levensduur van belang zijn is, een contractvorm waarbij een private partij een belang heeft bij een slim en duurzaam ontwerp het meest effectief. Een huurcontract of DBFM-contract zorgt ervoor dat een opdrachtnemer met een slimme en doelmatige oplossing kan doen. Maar dat is doorgaans niet de op korte termijn goedkoopste oplossing.

- 3 Is er behoefte aan zekerheid over de onderwijshuisvestingslasten of is men bereid de risico's ten aanzien van onderwijshuisvesting te accepteren en dus ook de daarmee gepaard gaande financiële en politiek-bestuurlijke consequenties.

Op basis van de eigen doorrekening en de belangrijkste doelstellingen vanuit gemeentelijk perspectief kan vervolgens een onderbouwde afweging worden gemaakt. Een ding is echter duidelijk; onderwijshuisvesting is en blijft een publieke taak die vanuit de publieke middelen betaald zal moeten worden.

## VOORDELEN DBFM

- 1 Er is sprake van een gedeeltelijke overdracht van risico's aan opdrachtnemer.
- 2 Er wordt aanbesteed op basis van functionele eisen, hetgeen opdrachtnemer ruimte biedt tot optimalisaties en/of met innovatieve oplossingen te komen.
- 3 Er zijn prikkels om kosten en opbrengsten over de gehele levensduur van het contract te optimaliseren (als gevolg van de langdurige samenwerking).
- 4 Er wordt betaald op basis van duidelijk geformuleerde performance-indicatoren. Niet goed is niet of minder betalen.
- 5 Competitie dwingt aanbieders tot het leveren van betere prestaties (goede prijs-kwaliteit verhouding).
- 6 Uitbesteden van niet-kernactiviteiten aan gespecialiseerde marktpar-

tijen leidt tot efficiencywinsten.

- 7 Financiering door of via de opdrachtnemer waardoor opdrachtgever niet meer met pieken in het uitgavenpatroon wordt geconfronteerd.
- 8 De financiële prikkels zorgen ervoor dat de opdrachtnemer daadwerkelijk moet presteren en dat niet alleen de opdrachtgever, maar ook de financiers van de opdrachtnemer daarop toezien.

## NADELEN DBFM

- 1 Vormgeving en architectuur zijn niet langer uitsluitend de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.
- 2 De complexiteit van de voorbereiding van het project neemt toe als

gevolg van de integratie van meerdere activiteiten in een contract, de langere contracttermijn en de relatieve onbekendheid met de pps-werkwijze.

- 3 De aanbestedingsprocedure vergt ook meer tijd en aandacht als gevolg van de relatieve onbekendheid met de pps-werkwijze en de selectie op basis van prijs én kwaliteit.
- 4 Er kan sprake zijn van budgettaire inpassingproblemen ondanks dat de kosten over de gehele levensduur van het contract lager uitvallen; Private financiering is duurder dan publieke financiering.
- 5 Functionele aanpassingen in de toekomst kunnen aanzienlijk duurder uitvallen als gevolg van de langjarige contractrelatie.
- 6 De DBFM-aanpak heeft consequenties voor de operationele activiteiten binnen de huidige organisatie.

## GLASGOW / 3ED – SCHOLENGBOUWEN IN HET VERENIGD KONINKRIJK

Door middel van het 'project 2002' beoogde de gemeente Glasgow (Schotland) de voorzieningen voor het middelbaar onderwijs te moderniseren en te verbeteren. Het aantal leerlingen in de stad was afgenomen en de meeste scholen waren sterk verouderd. Besloten werd het aantal bestaande scholen terug te brengen van 39 tot 28 en één nieuw schoolgebouw te bouwen. De zorg voor adequate huisvesting inclusief diverse diensten (onderhoud, schoonmaak, beveiliging) werd voor 30 jaar aan de hand van een pps-contract uitbesteed. Ook de zorg voor ICT-voorzieningen voor een periode van 12 jaar maakte onderdeel uit van het contract.

Opmerkelijk was dat er een consortium van bedrijven was dat de aanbidding deed 17 schoolgebouwen inrijpend te renoveren en maar liefst 12 schoolgebouwen geheel nieuw op te leveren. Dat leverde de gemeente Glasgow een onverwacht grotere kwaliteit op. De prijs lag weliswaar hoger dan de aanbiedingen voor het alternatief (28 renovaties en 1 nieuw gebouw), maar de opdrachtgever beoordeelde het toch als de best denkbare en economisch meest voordelige aanbidding, die bovendien affordable was en op basis van de beschikbare middelen gegund kon worden.

Het winnende consortium bleek een onderwijsdeskundige te hebben ingehuurd. Gevolg was dat men zich bij de aanbidding kon focussen op de leeromgeving en niet zozeer op het gebouw. Deze aanpak sprak de opdrachtgever aan omdat die juist beoogde de leeromgeving een impuls te geven.

Er waren ook bedenkingen tegen het contract. Zeker in de voorbereidingsfase waren diverse schoolhoofden en leerkrachten argwanend. Zo was men bevreesd dat er geen mogelijkheden meer zouden zijn om na 10 of 15 jaar het gebouw functioneel te wijzigen aan de veranderende omstandigheden of alleen tegen zeer hoge kosten. Daarom is in het contract een clause opgenomen dat de opdrachtnemer moet meewerken aan eventueel benodigde ingrijpende functionele aanpassingen en daarvoor een prijs mag afgeven. Ook heeft de opdrachtgever het recht in een dergelijke situ-

atie een concurrerende aanbidding te vragen. In geval van gelijke geschiktheid krijgt de opdrachtnemer de opdracht, maar door deze procedure zal hij toch een concurrerende aanbidding moeten doen.

Tijdens de onderhandelingsprocedure voorafgaande aan gunning van het contract is binnen de gemeente Glasgow lang gesproken over het al dan niet integreren van de levering van cateringdiensten in het contract. Uiteindelijk heeft de gemeente besloten dat de aanbidding van de opdrachtnemer voor deze dienst geen meerwaarde bood ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf. Daarom is besloten dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de catering en het recht had alle schoolrestaurants te exploiteren. Het is derhalve niet automatisch zo dat integratie van meerdere diensten een meerwaarde biedt. Elke combinatie van diensten dient afzonderlijk in de projectspecifieke context beoordeeld te worden. Bovendien is niet elk consortium in staat alle diensten op een kostenefficiënte manier aan te bieden.

## VOOR- EN NADELEN HOOFDVORMEN VAN EIGENDOM VAN ONDERWIJSGEBOUWEN

### *Gemeente als eigenaar*

- + Laagste huurprijs (mits de gemeente uitgaat van 0% rendement).
- + Gemeente kan sturen in samenwerking met school.
- Alle risico's voor gemeente.
- Mogelijk gebrek aan expertise op gebied van ontwikkeling, financiering en exploitatie.

### *Corporatie als eigenaar*

- + Grote inbreng van expertise.
- + Ervaring in exploitatie en beheer.
- + Maatschappelijke betrokkenheid.
- + Duidelijke rolverdeling tussen gemeente, school en verhuurder.
- + Wanneer gemeente garant staat kan een goedkopere lening worden versprekt.
- Meer overleg nodig, dus meer risico (PvE, ontwerp, exploitatie, etc.).
- Gebruikers worden afhankelijk van een niet publieke partij.

### *Institutioneel belegger als eigenaar*

- + Efficiency van markt wordt optimaal benut.
- + Schaalvoordelen kunnen worden benut.
- + Overdracht risico's aan derden.
- Deel van de risico's wordt doorbelast.
- Gebruikers hebben beperkte zeggenschap.
- Gebruikers worden afhankelijk van een niet publieke partij.
- Niet alle beleggers hebben expertise op gebied van exploitatie.

## BNG & ONDERWIJS- HUISVESTING

BNG is betrokken bij al deze nieuwe ontwikkelingen. Als financier, als partner in het ontwikkelen van nieuwe concepten en als partner in het beoordelen van de financieringsbaarheid.

BNG is als financier van gemeenten betrokken indirect betrokken bij de realisatie van vele onderwijsvoorzieningen in Nederland. Daarnaast is de BNG als financier betrokken bij het eerste DBFM-contract voor onderwijshuisvesting voor het Montaigne College. Ook is de bank als financier betrokken bij diverse projecten van woningcorporaties en private aanbieders die multifunctionele accommodaties ontwikkelen voor onder meer onderwijsdoelinden. BNG Consultancy Services adviseert diverse gemeenten bij de inkoopafwegingen inzake onderwijshuisvesting. Is PPS nu wel of niet aantrekkelijk gezien vanuit het perspectief van de gemeente gegevens de actuele omstandigheden? Tenslotte werkt BNG samen met

BNG Vastgoedontwikkeling en het Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke Sector aan een vehikel om maatschappelijke vastgoedprojecten samen met gemeente te versnellen en risico's te delen. Voor meer informatie 070-3750620 BNG (Communicatie & Informatiemanagement).