

EINDRAPPORT TASKFORCE FINANCIERING

VERBETERING ONDERWIJSHUISVESTING FUNDEREND ONDERWIJS



Taskforce Financiering

ABP

Arcadis

APG

Invest-NL

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Pensioenfederatie

MN

PGGM

Ruimte-OK

Warmtefonds

Henk Hoogland (expert)

Managementsamenvatting

- Ministers BZK en OCW hebben een taskforce financiering verbetering onderwijshuisvesting ingesteld om te onderzoeken in hoeverre externe financiering kan bijdragen aan de opgave versnelling in de verbetering van onderwijshuisvesting.
- De leden van de taskforce zien mogelijkheden om bij te dragen aan de opgaven voor de onderwijshuisvesting zoals vastgesteld is in het rapport “Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel” voortkomend uit het interdepartementaal beleidsonderzoek uit 2021.
- De leden van de taskforce hebben uitgesproken dat ze daar graag aan bijdragen.
- Institutionele financiering is vanuit de pensioenfondsen en financiers betrokken bij de taskforce onder voorwaarden mogelijk.
- Deze financiering dient voor het opvangen en overbruggen van de kapitaalbehoefte. Financiering is géén oplossing voor het bekostigingsprobleem.
- Een voorwaarde voor de betrokken pensioenfondsen is dat er gewerkt wordt vanuit een programmatische en integrale aanpak. Daaronder valt onder andere een gestandaardiseerd proces en bundeling van projecten.
- De implementatie van een programmatische en integrale aanpak is volgens de leden van de taskforce ook zonder institutionele financiering essentieel voor de vereiste verbetering van onderwijshuisvesting en doelmatiger besteding van financiële middelen.
- Een programmatische aanpak leidt tot significant lagere total cost of ownership (TCO), waardoor er minder additionele bekostiging nodig is, maar dient nog steeds gepaard te gaan met hogere jaarlijkse bekostiging van onderwijshuisvesting.

1 Achtergrond

Het funderend onderwijs heeft een grote kwaliteitsimpuls nodig om haar functie goed uit te blijven voeren. Uit het IBO-onderwijshuisvesting blijkt dat de ruim 9.000 scholen in Nederland voor een groot deel verouderd zijn. De noodzakelijke vervanging, vernieuwing, verbetering en verduurzaming komt echter te langzaam op gang. In de huidige traditionele manier van bouwen worden ca. 125 scholen per jaar vernieuwd en verduurzaamd. Dit tempo zorgt ervoor dat maar één derde van de scholen in 2050 verbeterd is. Om alle scholen naar het gewenste kwaliteitsniveau te brengen is 42 miljard nodig berekende adviesbureau HEVO¹ voor de sectorale routekaart (prijsspeil 2019). Met de huidige bekostigingsstructuur is er een tekort van 21 miljard. De ministers van BZK en OCW hebben een taskforce financiering ingesteld en gevraagd te onderzoeken of door middel van Publieke Private Samenwerking (PPS) externe financiers aan te trekken zijn. Met als doel een bijdrage te leveren aan de versnelling van de verbetering van onderwijshuisvesting. Onderzoek van de taskforce wijst uit dat het mogelijk is dat externe partijen en PPS constructies onder voorwaarden een bijdrage leveren aan de financiering van de versnelling van de verbetering van de huisvesting. De voorwaarden dienen hierbij vanuit de aanbodzijde (financiers) en de vraagzijde (scholen en gemeenten) vooraf te worden ingevuld. Deze voorwaarden worden in deze eindrapportage beschreven en waar nodig verder uitgewerkt. Duidelijk is wel dat extra bekostiging altijd nodig blijft als bijdrage voor de verbetering van de voorraad.

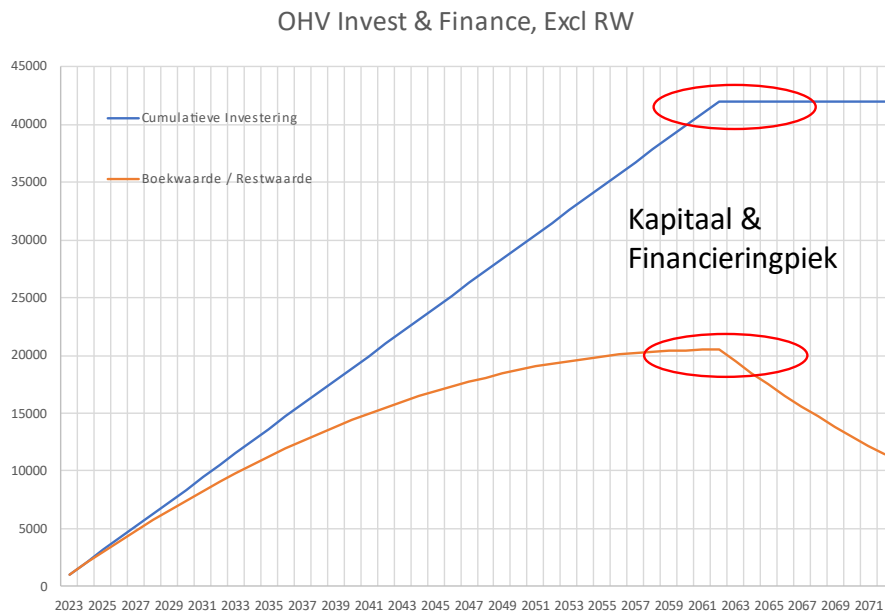
2 Waar is institutionele financiering voor inzetbaar?

In het huidige systeem komt de bekostiging van scholenbouw voor nieuwbouw en renovatie vanuit gemeentes. Instandhouding en onderhoud is belegd bij schoolbesturen. Deze bekostiging is gebaseerd op sobere en doelmatige schoolgebouwen en de berekening van de bekostiging loopt qua ontwikkeling achter de concrete marktsituatie aan. In de huidige tijd worden namelijk steeds meer eisen aan de onderwijsgebouwen gesteld, die niet in de normering zijn verdisconteerd. Eisen ten aanzien van bouwbesluit, verduurzaming en welzijn zijn steeds hoger geworden maar de bekostiging houdt hier geen gelijke tred mee. Om de gestelde ambities en doelen te behalen is zoals eerder genoemd, 42 miljard nodig terwijl er maar 21 miljard in de huidige bekostiging zit. Daarmee is er een bekostigingsstekort.

De (ver)bouwopgave vraagt echter tegelijkertijd om een versnelling zodat de Parijs doelstellingen tot 2050 kunnen worden gehaald. In de scholensector wordt in de huidige situatie voornamelijk projectmatig gewerkt, gericht op individuele projecten bij scholen. Bovendien lopen verschillende processen lang door de ‘split-incentive’ waardoor deels de gemeente, deels de scholen

¹ Om verwarring te voorkomen noemen we de bedragen uit de sectorale routekaart. Uitgaande van prijspeil 2022 loopt het bedrag op naar 50 miljard voor de opgave tot 2050.

budgethouder zijn en delen van de ambitie gezamenlijk dienen te worden ingevuld. Met het huidige markttempo zijn in 2050 maar 30% van de scholen op het gewenste niveau. De verouderde voorraad en hoge eisen/ambities zorgen ervoor dat er een piek zit in de vraag naar kapitaal, zie Figuur 1.

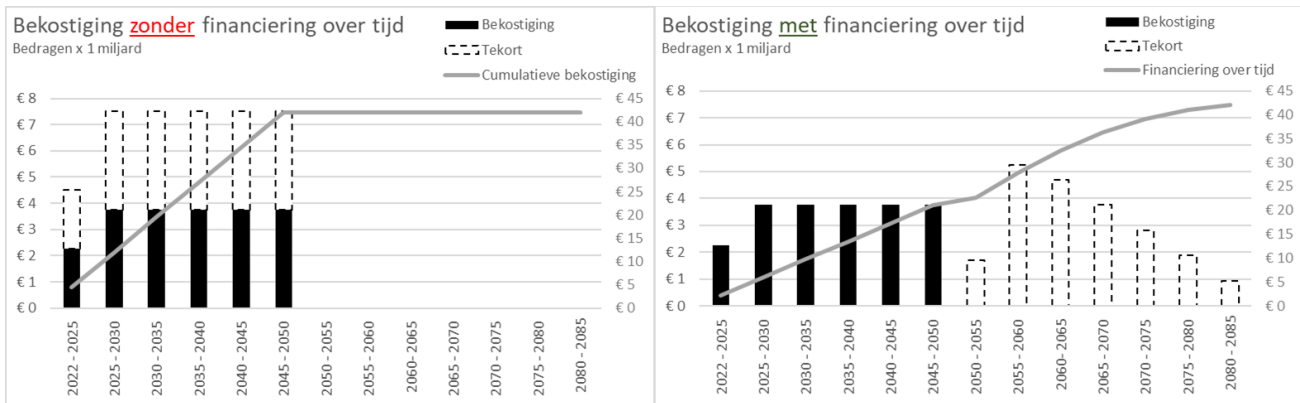


Figuur 1 OHV Invest & Finance, excl restwaarde (RW) (Bron: InvestNL)

De noodzakelijke investering van €42 miljard kan op twee manier worden betaald:

- 1) Volledige bekostiging op het moment van investeren:
De investeringen worden direct betaald uit de bekostiging voor onderwijshuisvesting. Met een opgave van €42 miljard tot aan 2050 betekent dit een directe noodzaak tot significante verhoging van de jaarlijkse bekostiging, dus meer geld in dezelfde periode. Dit tekort wordt in het IBO-onderwijshuisvesting geschat op €730 miljoen per jaar, zie Figuur 3.
- 2) Bekostiging verdeeld over de economische levensduur van de investering:²
De tweede manier is door dit over een langere periode uit de bekostiging te halen, hetgeen een minder grote directe wissel trekt op de overheidsfinanciën, maar waardoor overbruggingsfinanciering nodig is: een andere partij moet het geld ter beschikking stellen op het moment van de investering. Deze financiering moet uit toekomstige bekostiging worden terugbetaald, zie Figuur .

² Hier is op dit moment geen dekking voor voorzien.



Figuur 2 Financieringswijze 1: Volledige bekostiging op het moment van investeren

Figuur 3 Financieringswijze 2: Bekostiging verdeeld over de economische levensduur van de investering

In beide gevallen blijft het gat tussen investering en bekostiging bestaan.

De onderwijshuisvestingsopgave tot aan 2050 inclusief de gewenste versnelling, zorgt voor een investeringspiek en daarmee vraag naar extra kapitaal, in combinatie met een groeiende druk op gemeentelijke en overheidsfinanciën. Traditioneel voorziet schatkistbankieren en de BNG in dit financieringsvraagstuk. De BNG levert langlopende en goedkope financiering op basis van gemeentelijke/overheid garantiestructuren. Het volume van aanvragen en kapitaal wordt met het doel dat voor ogen is, vele malen groter dan gebruikelijk. Een verantwoord financieringsbeleid met deze te plannen volumes is gestoeld op meerdere financieringsbronnen. Gezien de looptijd en volume zijn institutionele financiers, in casu pensioenfondsen, een logische aanvulling op de financieringsmogelijkheden³.

Alternatief op het solitair inzetten van additionele financiering, is het gebruik maken van PPS constructies waarbij marktpartijen zorgen voor bouw, ontwikkeling, beheer en financiering van de gebouwen. In dergelijke constructies worden gebruiksovereenkomsten gesloten met onderwijsinstellingen. Uit eerdere gesprekken met sectorale partijen, werden door hen dergelijke constructies beschouwd als minder passend voor de Nederlandse situatie. In het buitenland, bijvoorbeeld in Vlaanderen, zijn echter wel een aantal succesvolle PPS programma's rondom onderwijshuisvesting gerealiseerd⁴.

3 Visie pensioenfondsen

Pensioenfondsen hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn onderwijshuisvesting te financieren, mede vanuit het maatschappelijk oogpunt. Deze pensioenfondsen zijn deelnemersfondsen en vragen een passend rendement. Pensioenfondsen beheren op dit moment 1450 miljard aan vermogen. De interesse van de pensioenfondsen ligt in het grote maatschappelijk aspect van deze investeringen en het lange termijn beleggen van pensioenfondsen. De pensioenfederatie, de overkoepelende belangenbehartiger van Nederlandse pensioenfondsen, ziet namens haar leden mogelijkheden financiering te verstrekken als er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Voorwaarden

- De belangrijkste is dat de (ver)bouw van scholen anders wordt georganiseerd. Zij vragen een professionele (vastgoed)organisatie zodat kennis en ervaring over de bouw van onderwijshuisvesting vergroot wordt. Het eigendom (zowel juridisch als economisch) van onderwijshuisvesting, de gerelateerde overheidsbekostiging en verantwoordelijkheid zouden hand in hand moeten gaan en bij deze organisatie worden ondergebracht;

³ Invest-NL beschrijft in het rapport "Financieringsmogelijkheden voor Onderwijshuisvesting" van september 2022 verschillende bronnen en voorwaarden voor het gebruik van onderwijshuisvesting

⁴ Building Values heeft recent in samenwerking met Ruimt-Ok een verkenning uitgevoerd waaruit blijkt dat deze opgaven op een andere wijze, bijvoorbeeld met meer regie, en/of vanuit een ander schaalniveau goed te organiseren zijn: Kansen voor Publiek Private Samenwerking bij Maatschappelijk Vastgoed/ Ruimte OK

- De financiering, aanbesteding en ontwikkeling zouden in handen moeten zijn van een professionele vastgoedorganisatie. De opzet hiervan kan op verschillende wijze vorm krijgen, mits bundeling van middelen en scheiding van processen (vastgoed en onderwijs) gewaarborgd is. Er is dus één organisatie(onderdeel) verantwoordelijk voor het primaire proces van een school, het onderwijs. Een ander organisatie(onderdeel) is verantwoordelijk voor het vastgoed. Dat geeft pensioenfondsen een betrouwbare partner die ervaring opbouwt in aanbesteding en ontwikkeling, wat schoolbesturen en financiers lagere financiële risico's biedt. Ervaringen uit het verleden leren dat initiatieven om meer kapitaal beschikbaar te stellen voor onderwijshuisvesting, zonder aanpassing van de organisatiestructuur voor de financiering, stuk voor stuk hebben gefaald.
- Daarnaast is regionale samenwerking en standaardisatie van belang voor de financierbaarheid. Pensioenfondsen zijn namelijk niet ingericht om kleine financieringen per school te kunnen verschaffen, bundeling van projecten is dus noodzakelijk. Pensioenfondsen hebben een bundeling van minimaal 100 tot 150 miljoen aan financiering nodig.
- Omvang en werken met een gestandaardiseerde aanpak is ook van belang voor de efficiëntie. Met een hogere efficiëntie wordt een lagere "Total Cost of Ownership" gerealiseerd.
- Hiervoor is een bredere regie en coördinatie met adequaat mandaat nodig.

4 Visie van PO-, VO-Raad en VNG

De sectorraden en VNG zijn geconsulteerd en hebben aangegeven welke voorwaarden voor hen cruciaal zijn om met andere financieringsconstructies te werken. Het organiseren van de juiste manier van financiering zien de sectorraden niet als de grootste bottleneck, dat is de bekostiging. Uitgangspunt daarbij is dat ook de sectorraden het gebrek aan extra bekostiging eerst opgelost willen zien voordat verdere stappen richting andere werkwijze kunnen worden gezet.

Voorwaarden

- Voorop staat de brede kwaliteit van de onderwijshuisvesting dat onderwijsadaptief, inclusief, duurzaam, betaalbaar gedurende de hele levenscyclus moet zijn met een goed binnenklimaat.
- Behoud van voldoende regie voor de eindgebruiker is daarnaast belangrijk voor de sector.
- De externe financiering mag de kosten niet verder laten oplopen voor zowel gemeente als schoolbesturen waardoor eventuele schulden mogen stijgen. Als hier extra bekostiging tegenover staat is dit geen probleem.
- De sector wil daarom werken met een TCO-benadering vanuit bekostiging en niet vanuit kosten.
- Er moet ruimte zijn om te kiezen in organisatievorm (verantwoordelijkheid meer bij school, gemeente of een overkoepelende vastgoedorganisatie) zodat deze past in de lokale context. Er is geen behoefte aan "one size fits all"-oplossingen, maar een "keuzewaaier. Dit is niet tegenstrijdig met de standaardisatie en bredere regie middels een integrale aanpak, maar vraagt wel aandacht.

5 Programmatische aanpak als invulling aan de voorwaarde voor externe financiering

De door pensioenfondsen en institutionele beleggers genoemde programmatische aanpak is geen nieuw onderwerp. Ook het IBO noemde dit al en verschillende rapporten van InvestNL en Ruimte-OK beschreven de voordelen van een programmatische aanpak. Binnen de onderwijssector wordt ook stevig nagedacht over programmatisch en meer gestandaardiseerd werken. Zo is ook een kopgroep scholen (9 grote schoolbesturen, PO-raad en Ruimte-OK) met standaardisatie bezig en ontstaan ook elders in het land (o.a. Amsterdam en Breda) initiatieven om hier invulling aan te geven. Kortom ook in de sector is men bezig met een andere aanpak van de voorraad en de mogelijkheden voor versnelling.

Tot nog toe is de huidige manier van werken in de scholensector veelal projectmatig, gericht op één individuele school per project. Een integrale programmatische aanpak⁵, die breder naar de opgave kijkt en organiseert, kan voor de gewenste versnelling en verbetering met doelmatig inzet van overheidsmiddelen zorgen. Eerdere pogingen tot een programmatische aanpak zijn gestrand door meerdere oorzaken: gebrek aan doorzettingsmacht, structurele invulling, vertrouwen, informatie, een onduidelijke taakverdeling en gebrek aan gelijk gerichtheid. De tijd voor een dergelijke aanpak is nu beter omdat ook in de sector zelf initiatieven voor standaardisering en andere werkwijzen ontstaan en de noodzaak tot actie nog groter is geworden (steeds

⁵ Zoals al eerder dit jaar in een voorstel van Invest-NL, Ruimte-OK en P31 met OCW, BZK en sectorraden is besproken

verder verouderde voorraad en discussie over binnenklimaat en duurzaamheid). Daarmee ontstaat een gezamenlijke gerichtheid die kan worden uitgebouwd. Onderstaand schema 1. Vat de belangrijkste verschillen tussen een traditionele aanpak, zoals die nu gangbaar is en een meer integrale (programmatische) aanpak samen in een kort overzicht:

| Werkwijze | Traditioneel | Integraal |
|--------------------------|--|---|
| Typering/ afweging | | |
| Schaal / omvang | N=1 (1 project) | N=50 (50-100-250-350-375 projecten) |
| Marktbenadering | Divers Per project | Gestructureerd (en professioneel) Gebundeld (en o.b.v. samenwerking) |
| Plancapaciteit | Eenmalig Kleinschalig | Repeterend Grootschalig |
| Doorlooptijd | Lang Gemiddeld 8 jaar + grote variantie | Kort Gemiddeld 5 jaar + kleine variantie |
| Beheersbaarheid | Project sturing | Programma sturing |
| Informatiestromen | Onvergelijkbaar en gesloten Ad hoc | Uniform, volledig digitaal en openbaar Lerend karakter (lange termijn) |
| Additionele financiering | Afwezig door bovengenoemde redenen | Kansrijk voor zowel vreemd als eigen vermogen |
| Bekostiging | Ontoereikende Rijksbijdrage Bijdrage via subsidies + bijeenbrengen geldstromen = Fors tekort bekostiging | Ontoereikende Rijksbijdrage Bijdrage via subsidies + programma + bijeenbrengen geldstromen + = Reductie tekort bekostiging |

Schema 1: Traditionele versus programmatische werkwijze

Beide kolommen in het schema geven aan dat het bestaande tekort in de bekostiging wordt gereduceerd door een andere werkwijze. Het wordt niet volledig opgelost, maar je kunt wel **meer met minder** budget doen. De 'reductie tekort bekostiging' is op basis van deze ervaringen in te schatten tussen de 10-20% door een integrale programmatische aanpak en organisatieverbetering na de opstartfase. Dit betekent een besparing op het tekort van tussen de 150 tot 300 miljoen per jaar bij een programma over alle scholen tot 2050.

Door in de projecten te werken naar hoogst haalbare kwaliteit (duurzaam, modulair, etc.) ontstaat naast meer flexibiliteit in gebruik, ook flexibiliteit in financiering. Door bijvoorbeeld circulair te bouwen wordt restwaarde behouden, die ertoe leidt dat niet per se in 40 jaar naar 0 afgeschreven hoeft te worden aangezien deze materiaalwaarde kan worden herwonnen en de materialen opnieuw kunnen worden ingezet. Dit vergroot de haalbaarheid van de bouw- en renovatieprojecten, en ook de financierbaarheid van het portfolio. Het financierbaar product wordt vergroot omdat een langere economische levensduur zorgt dat de financiering ook langer kan lopen waardoor de jaarlijkse aflossing lager wordt (de lening loopt langer door, maar moet uiteraard wel volledig worden afgelost).

Een programmatische aanpak vraagt om landelijke regie bijvoorbeeld door een programmabureau dat kan functioneren als gesprekspartner met institutionele financiers. Eventueel wordt additionele implementatiekracht georganiseerd om de regionale organisaties te ondersteunen en uit te bouwen. De vorm van de organisatie hiervan verschilt lokaal, in ieder geval worden middelen hier gebundeld zodat TCO-benadering mogelijk wordt. De ervaringen uit de regionale vastgoedorganisaties moeten worden gedeeld met het programmabureau zodat een lerend programma ontstaat, innovatie wordt doorgevoerd en de kwaliteit steeds omhooggaat. Ervaringen met verschillende programma's in binnen- en buitenland laten zien dat een dergelijke werkwijze leidt tot een meer doelmatige aanpak van onderwijshuisvesting: de kosten van de totale opgave kunnen omlaag worden gebracht⁶.

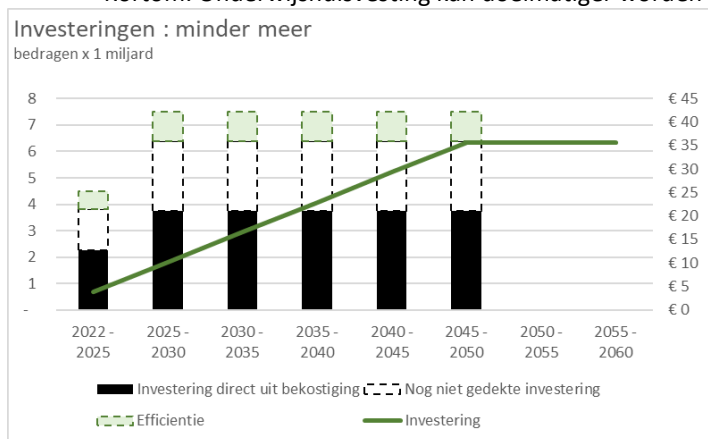
Effecten

De beoogde andere werkwijze heeft positieve effecten op de totale benodigde bekostiging.

- Een efficiëntere aanpak door onder andere standaardisatie leidt tot besparing in investeringen en exploitatiekosten.

⁶ Zie ook rapport: Kansen voor Publiek-Private Samenwerking bij maatschappelijk vastgoed. Onderzoek naar publiek-privaat samenspel bij grote investeringsopgaven

- Een eerste schatting van efficiëntie-winsten, rond de 10-20%⁷, leidt tot besparingen van ongeveer 6 miljard op het geschatte totaal aan investeringen van 42 miljard nodig is aan bekostiging. Zie Figuur 4.
- Hiermee zou het gecalculerde tekort mogelijk teruggebracht kunnen worden van 21 miljard naar 15 miljard, ofwel 525 miljoen tekort per jaar met de huidige bekostiging.
- Kortom: Onderwijshuisvesting kan doelmatiger worden aangepakt.



Figuur 4 Investerings met inbegrip van efficiëntie winsten.

6 Conclusie en doorkijk

Institutionele financiering is onder voorwaarden mogelijk. Deze financiering dient enkel voor het opvangen en overbruggen van de kapitaalbehoefte. Het is géén oplossing voor het bekostigingsprobleem. Een lening moet immers afgelost worden en de terugbetaling van de financiering moet uiteindelijk uit de bekostiging komen. Dit geldt ook voor andere private financiers, waarbij commerciële marktpartijen vaak een hogere rendementseis hebben. Een programmatische en integrale aanpak helpt bij het organiseren van deze grote (ver)bouwopgave en is een voorwaarde vanuit de pensioenfondsen en institutionele beleggers. De implementatie van een programmatische en integrale aanpak is volgens de taskforce ook zonder institutionele financiering essentieel voor de vereiste verbetering van onderwijshuisvesting. Daarnaast vormt ook bundeling van projecten en een gestandaardiseerde aanpak van de onderwijshuisvesting een voorwaarde voor de versnellingsopgave en inzet van pensioenfondsen en institutionele beleggers.

Een programmatische aanpak leidt tot significant lagere TCO kosten, waardoor er minder additionele bekostiging nodig is, maar dient nog steeds gepaard te gaan met hogere jaarlijkse bekostiging van onderwijshuisvesting. Er moet nog steeds geld bij om aan de ambitie te kunnen voldoen. Een programmatische aanpak kan wel leiden tot een besparing van naar schatting 10 – 20%. Je kunt dus meer met minder geld doen. Deze besparingen alleen al pleiten ervoor om de programmatische aanpak te implementeren zodat er doelmatiger met overheidsmiddelen wordt omgegaan, ongeacht discussies over bekostiging en financiering.

Een integrale programmatische aanpak met additionele financiering helpt bij het verwezenlijken van de ambitie 9.331 scholen in 2050 toekomstbestendig te maken. Echter zal er ook meer bekostiging bij moeten. Een focus op enkel additionele financiering zal niet zorgen voor versnelling. Een bredere regie vanuit het Rijk is nodig met een structureel meerjarig commitment om toekomstbestendig onderwijsvastgoed te organiseren, zo wijzen andere vergelijkbare programma's uit.

⁷ Inschatting van besparingen is gebaseerd op vergelijkbare grote programma's in België, Engeland en Groningen. Daarbij is gekeken naar zowel de investeringskosten als de exploitatiekosten. De inhoudelijke stakeholders geven aan vooral de exploitatiekosten in de praktijk nog verder te willen bekijken. Dit is gebaseerd op rapporten Scholen voor Morgen en analyse Norbert Bol in Groningen.