



memo

Onderwerp: Alternatieve financiering Onderwijshuisvesting

Datum: 14 januari 2020

Inleiding

Bij de behandeling van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) in de raadsvergadering van 3 april 2019 heeft de raad het college gevraagd om te onderzoeken in hoeverre naast traditionele financiering van investeringen voor onderwijshuisvestingsopgaven ook alternatieve financieringsvormen mogelijk zijn.

Dit memo ziet op een kwalitatieve analyse van alternatieve financiering, ook wel off- balance financiering genoemd, voorzien van een conclusie en een aanbeveling.

Toelichting

De gemeente Gouda wordt geconfronteerd met grote investeringen in nieuwbouw en/of renovatie van onderwijsgebouwen. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een relatief verouderde onderwijsvoorraad (veel schoolgebouwen dateren uit de naoorlogse jaren), die dringend aan vernieuwing toe is en anderzijds door nieuwe wetgeving, die strengere eisen stelt ten aanzien van frisse scholen en duurzaamheid.

In verreweg de meeste gevallen worden investeringen in onderwijshuisvesting door gemeenten op traditionele wijze gefinancierd (on-balance). De met investeringen gemoeide kosten (zgn. kapitaallasten) leggen een beslag op de gemeentelijke financiële middelen. De investeringskredieten die de gemeente aantrekt hebben invloed op de schuldpositie. Steeds meer marktpartijen tonen zich bereid om in onderwijsvastgoed te investeren (off-balance). Dat maakt het interessant om te verkennen wat de inhoudelijke voor- en nadelen hiervan zijn. Bovendien kan alternatieve financiering interessant zijn vanuit het volume aan voorgenomen investeringen uit het IHP in combinatie met beperkte middelen.

Financiering van onderwijslocaties is grofweg te onderscheiden in on-balance en off-balance financieringen.

On-balance

On-balance-financiering is de traditionele vorm voor financiering van investeringen die op de gemeentelijke balans wordt geactiveerd en waarvoor de gemeente zorg draagt voor de financiering, in ons geval door middel van het afsluiten van een lening. Dit is de wijze waarop investeringen in onderwijsgebouwen worden gerealiseerd. Zowel bezit als schuldpositie nemen in dit geval toe.

Off-balance (alternatieve financiering)

Bij off-balance-financiering verloopt de financiering via een private partij. De investering wikkelt zich buiten de gemeentelijke balans af en heeft daarmee geen invloed op de gemeentelijke schuldpositie. De volgende vormen van financiering worden gerekend tot het domein van off-balance financiering.

- Huur- en sale-and-lease-back-constructies.
- DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate).

Het komt er op neer dat met een private partij een samenwerking wordt aangegaan, waarbij de private partij zorgdraagt voor financiering en realisatie van het onroerend goed en de gemeente/schoolbestuur een op basis van de investering gebaseerde vergoeding betaalt aan de private partij.

Door de lage rente op de kapitaalmarkt in combinatie met hoge ambities van eigenaren van maatschappelijk vastgoed wordt deze vorm van financiering steeds actueler. Er is veel geld op de markt beschikbaar. Investeren in maatschappelijk vastgoed wordt door sommige marktpartijen beschouwd als een interessante belegging. Het lage risicoprofiel draagt daar ook aan bij.

Alle vormen van financiering waarbij de investering door een private partij wordt gerealiseerd en niet op de gemeentelijke balans wordt geactiveerd en gefinancierd vallen onder 'alternatieve financiering'.

Het product 'alternatieve financiering' wordt door een aantal kleine en grote marktpartijen aangeboden. Met een aantal partijen is in de afgelopen periode een verdiepende verkenning uitgevoerd naar alternatieve financiering. Met één marktpartij is concreet gekeken naar mogelijkheden van alternatieve financiering bij een specifiek onderwijsgebouw. De verkenning had vooral tot doel om de constructie van alternatieve financiering te doorgronden teneinde te beoordelen in hoeverre een dergelijke vorm van financiering voor de gemeente Gouda een bruikbaar instrument zou kunnen zijn.

Hoe werkt het concreet?

De gemeente of het schoolbestuur huurt onder nader vast te stellen huurvoorwaarden het schoolgebouw van de investeerder. De gemeente betaalt aan de verhuurder of vergoedt aan het schoolbestuur het aandeel huisvestingslasten, zoals bedoeld in de onderwijswetgeving (kapitaallasten, schadeherstel of verzekering en onroerendezaakbelasting). Het schoolbestuur draagt de exploitatievergoeding (materiele instandhouding) af op nader te bepalen onderdelen van de instandhouding van het gebouw.

De volgende partijen verkopen dit product: Stichting Maatschappelijk Vastgoed, Bewust investeren, Sweco, Connect Invest BV. Deze partijen werken via het concept "huren als eigenaar", waarbij de gemeente of schoolbestuur dezelfde rechten en plichten heeft als een eigenaar. Hoewel elk van deze partijen zich in aanpak onderscheidt, is de kern van het concept gelijk en ziet er als volgt uit:

- Inbreng van (school)gebouw in een op te richten (gemeentelijke) stichting vastgoed. De stichting is verantwoording verschuldigd aan de gemeente en de betreffende schoolbesturen. Voor nieuwbouw geldt dat de investeerder op basis van door de gemeente en schoolbestuur geformuleerde specificaties het vastgoed ontwikkelt en in beheer en onderhoud neemt.
- Life-cycle cost benadering door koppeling met de exploitatievergoeding. Dat wil zeggen dat de instandhoudingskosten gedurende de hele levensduur van het gebouw vooraf inzichtelijk worden gemaakt en afgezet tegen de exploitatievergoeding die de onderwijsinstelling ontvangt.
- Gemeente betaalt de stichting een huursom of vergoedt aan de school de huisvestingslasten, die de huur betaalt aan de investeerder.
- In de huursom zijn alle kosten, zoals onderhoud, exploitatielasten, etc. meegenomen.
- De stichting mag feitelijk niets met de grond doen, anders dan de nieuwbouw realiseren en/of instandhouden ten behoeve van onderwijsdoeleinden. De stichting mag de opstallen niet aanwenden voor andere bestemmingen. Dit wordt contractueel vastgelegd.

Voordelen van deze constructie zijn dat bekostigingsgeldstromen bij elkaar worden gebracht, waardoor een hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd dan met gescheiden geldstromen. Gemeente en schoolbestuur worden ontzorgd en hebben zekerheid over de omvang van de (exploitatie)kosten over de volledige gebruiksduur van het gebouw. Het voordeel voor de gemeente is dat de schuldpositie van de gemeente bij deze financieringsvorm wordt ontlast omdat door de gemeente niet hoeft te worden geleend.

Bij eigendomsoverdracht van bestaande gebouwen aan een investeerder is juist sprake van een opbrengst, als gevolg waarvan de schuldpositie juist lager wordt.

Een nadeel is dat schoolbesturen hun sturing kwijt zijn omdat vergoedingen worden doorgezet naar een externe partij en schuiven tussen onderhoud en middelen verloren gaat.

Aangezien de kapitaalmarktrente op dit moment er laag is, kan een ander nadeel zijn dat deze vorm van financieren in exploitatie duurder uitvalt dan traditioneel financieren. Een voorbeeld is Amsterdam, waar de huur jaarlijks wordt geïndexeerd. Voor de gemeente Amsterdam heeft dit de aanleiding gegeven gebouwen die gehuurd werden van woningbouwcorporaties terug te kopen.

DBFMO

DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) is een contractvorm waarbij aan één partij het ontwerp, het bouwen, het onderhouden én het financieren van het project worden gegund middels zogenoemde DBFM-contracten. Wanneer ook de exploitatie ervan (Operate) aan het contract is toegevoegd is er sprake van DBFMO. DBFM(O) is een vergaande vorm van samenwerking, waarbij een contract wordt afgesloten met een speciaal daarvoor opgerichte juridische entiteit, een Special Purpose Vehicle (SPV). Een DBFM(O)-contract onderscheidt zich hoofdzakelijk van een traditioneel contract door ontwerp, realisatie, onderhoud en finance samen te voegen in één contract. Hierin krijgt de opdrachtnemer pas betaald op moment dat de door hem geleverde product ook daadwerkelijk functioneert gedurende een lange exploitatieperiode. Hij neemt dus de financiering van het ontwerp- en realisatietraject voor zijn rekening. Een effect van DBFMO-contracten is dat bij de opdrachtgever een andere financieringsstructuur ontstaat. In plaats van betalingen naar rato van de oplevering wordt betaald op basis van beschikbaarheid van het gebouw.

Door het combineren van ontwerp, realisatie en onderhoud (DBM) kunnen de onderdelen optimaal op elkaar worden afgestemd, zodat sprake is van zo laag mogelijke levensduurkosten ('life cycle costs'), ook wel aangeduid met de term Total Cost of Ownership (TCO). Door slim te ontwerpen en extra kwaliteit toe te voegen aan de realisatie kan op langere termijn op onderhoud worden bespaard. Daarnaast is niet de opdrachtgever maar de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het beheersen van de raakvlakken tussen de verantwoordelijke partijen.

In de eenvoudige vorm DB of DBM is er sprake van on-balance financiering. Met andere woorden: de gemeente investeert in de onderwijshuisvestingsvoorziening. Als de meeste verregaande vorm - BFM(O) - wordt toegepast is het aan te merken als off-balance financiering. De juridische entiteit of een private investeerder brengt dan het voor de investering benodigde kapitaal in.

Door de vele vormen die binnen dit construct mogelijk zijn vanaf samenvoegen ontwerp (D) en bouwen (B) tot en met financieren (F) en onderhoud (O) kunnen niet eenduidig voor- en nadelen worden aangegeven.

Op het moment dat het schoolbestuur vooraf bijdraagt in de kosten van instandhouding (Maintain) kan het schoolbestuur vanwege het verscherpt toezicht op het investeringsverbod in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs een financieel risico lopen. Hierover dient vooraf duidelijkheid te zijn en instemming van het ministerie is een voorwaarde om een dergelijke constructie aan te gaan.

ESCO (Energy Service Company)

Esco is een vorm van alternatieve financiering die ziet op het energiebeheer van gebouwen. Het komt er op neer dat een private partij het totale energiebeheer voor een lange periode overneemt en zelf de investering pleegt die leidt tot een lager energieverbruik. Ook het ontwerp, implementatie, onderhoud vallen onder de verantwoordelijkheid van de private partij. De gebruiker betaalt hiervoor een vergoeding aan de private partij. De vergoeding is opgebouwd uit een deel verbruik en een deel investerings- en exploitatielasten.

Voordelen van alternatieve financiering

- Gemeente en schoolbestuur worden ontzorgd.
- Beschikbaarheid liquide middelen.
- Alle bekostigingsstromen worden bij elkaar gebracht waardoor hogere investeringen kunnen worden gerealiseerd.
- Garanties en kwaliteit zijn (juridisch) geborgd.
- Gemeentelijke schuldpositie wordt ontlast.
- Ambitiedoelstellingen worden gerealiseerd (bijv. duurzaamheidsambities).
- Zekerheid over kosten gedurende afgesproken gebruiksperiode.
- Risico's van het vastgoed liggen bij externe partij.

Nadelen van alternatieve financiering

- Afhankelijkheid externe partij (belangen kunnen conflicteren).
- Gemeente verbindt zich voor een relatief lange periode aan externe (markt)partij.
- Schoolbestuur raakt sturing kwijt vanwege overdracht van vergoedingen naar externe partij waardoor schuifmogelijkheden tussen onderhoud en middelen verloren gaat.
- Gebrek aan deskundig opdrachtgeverschap (programma van eisen) bij Gemeente (realisatie- en uitvoeringsfase).
- Minder grip/sturing en flexibiliteit gedurende de exploitatieperiode, denk aan krimp en groei onderwijsinstelling.
- Gemeente profiteert niet door eigen investeringen in het gebouw die leiden tot waardevermeerdering.
- Alternatief financieren valt duurder uit dan traditioneel financieren, vanwege lage rente waartegen gemeente kan lenen, huurindex en rendementseis van private partij.
- Vergoedingen schoolbestuur zijn doorgaans ontoereikend om huurvergoeding te dragen, waardoor gemeente verschil moet aanvullen.
- Alternatief financieren bevindt zich in experimentele fase en brengt risico's met zich mee, die worden doorberekend aan de gemeente:
 - hardheid prestatiecontracten met externe partijen;
 - minder sturing en flexibiliteit gedurende exploitatieperiode;
 - faillissement partner/ doorverkoop vastgoed.
- Gemeente behoudt altijd haar wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting; daarop blijft zij aanspreekbaar.

Ter illustratie is de casus Leister Igge (Gemeente Smallingerland) in bijlage 1 toegelicht, waarbij een vorm van alternatieve financiering is toegepast.

Conclusie/aanbevelingen

Alternatief financieren kan een bruikbaar instrument zijn om de schuldpositie te ontlasten. In hoeverre alternatief financieren een toepasbaar instrument is zal per geval moeten worden beoordeeld.

Tegelijkertijd is alternatief financieren in relatie tot onderwijsgebouwen een relatief nieuw instrument, dat zich in een experimentele fase bevindt en grote risico's met zich meebrengt. Zo is nog onvoldoende ervaring opgedaan met:

- de hardheid van de in huidige markt gangbare prestatiecontracten.
- Sturing en flexibiliteit gedurende de exploitatieperiode.
- Faillissement partner.
- Herkomst ingebrachte middelen van marktpartijen.

Bovendien is traditioneel financieren in de huidige markt (lage rentes op kredieten gelden bij uitstek ook voor gemeenten) goedkoper dan alternatieve vormen. Dit wordt mede veroorzaakt door de rendementseis van private partijen, die al snel rond de 5% zal bedragen. Het betrekken van derde partijen bij de projecten zal bovendien extra capaciteitsinzet vergen.

Alles overwegende is de conclusie dat alternatieve financiering voor onderwijs op dit moment niet aantrekkelijker wordt geacht door het college dan traditioneel financieren. In een specifiek geval kan alternatieve financiering echter bruikbaar zijn. Voorwaarde hierbij is dat de omstandigheden gunstig zijn. Zo is de medewerking van een schoolbestuur een randvoorwaarde. Het schoolbestuur wordt geacht zich te verbinden aan een marktpartij en bereid te zijn om de exploitatievergoeding voor instandhouding van het vastgoed gedurende een lange periode in te brengen. Schoolbesturen zijn vooralsnog niet enthousiast om te participeren in een dergelijke constructie. Dit wordt vooral veroorzaakt door de onzekerheid over beheersing van risico's, juridische verhoudingen en de hardheid van contracten. Daarnaast moet de markt bereid zijn om gedurende de exploitatieperiode te zorgen voor voldoende flexibiliteit.

Aanbevolen wordt om samen met de betreffende schoolbesturen van de in het onderwijscluster aan de Groen van Prinsterersingel gelegen locaties te verkennen in hoeverre alternatief financieren kansen biedt om bij wijze van pilot het onderwijscluster verregaand te verduurzamen. Door de aanwezige massa kunnen bij verduurzaming van de gebouwen aanzienlijke besparingen op energie worden gerealiseerd. Eventuele toepassing van duurzame innovatieve technieken voor het winnen van energie kunnen vanuit een oogpunt van milieu juist in dit gebied interessant zijn. Hierbij kan mogelijk ook een koppeling worden gelegd met ander gemeentelijk vastgoed, onder andere sporthal De Mammoet.

Bijlage 1: Casus Leister Igge, Opeinde (gemeente Smallingerland)

Onderstaand in het kort de financieringsconstructie bij de school Leister Igge. Het schoolbestuur was opdrachtgever. De kosten voor de school worden voor de eerste 20 jaar gedekt uit:

1. de onderhoudsreserve + geraamde onderhoud Meerjaren-onderhoudsplan voor de komende 10 jaar (een MJOP heeft een reikwijdte van ca 10 jaar) plus nr 2.
2. MI-vergoeding¹ onderhoud jaar 11 tot en met 20 (geraamde inkomsten Rijk)
3. MI-vergoeding Energie jaar 1 tot en met 20.

Voor de financiering, genoemd bij punt 1 is de school zelf verantwoordelijk. Zij beschikt via de (toekomstige) reserves ook over middelen om de uitgaven voor onderhoud te doen. Voor de uitkomst van de punten 2 en 3 verstrekt de gemeente aan de school een lening. De school lost die af in 20 jaar. Voor de uitgaven voor onderhoud en energie is de school daarmee voor de eerste 20 jaar van gebruik ontzorgd. De gemeente verstrekt aanvullend een bedrag in de renovatie en activeert die op de balans, af te schrijven in 40 jaar. De schuldpositie van de gemeente neemt dus toe.

De opdracht is gegund aan een consortium, welke verplicht is het gebouw 20 jaar lang volgens het MJOP te onderhouden. Het consortium wordt voor onderhoud per jaar betaald. Na 20 jaar draagt de aannemer het gebouw over aan de school, die dan het onderhoud voortzet. De aannemer is verplicht het gebouw over te dragen in onderhoudsconditie 2 (dit is dus hogere onderhoudsgraad dan conditie 3, waarvoor rijksvergoeding wordt ontvangen door het schoolbestuur). Daarnaast maakt het schoolbestuur jaarlijks de vergoeding die zij van rijkswege ontvangt over aan het consortium. Via jaarlijkse betaling is het risico voor het schoolbestuur in het geval het consortium failliet gaat miniem, omdat het bestuur in dat geval met die rijksvergoedingen het gebouw zelf kan blijven exploiteren.

In een voorbeeld ziet het plaatje er als volgt uit.

Kosten levensduurverlengend onderhoud incl. TCO*)			€ 2.500.000
Kosten school eigen middelen	1. onderhoudsreserve	€ 250.000	
Idem,	1. Onderhoud MJOP	€ 350.000	
School, gemeente verstrekt lening afl. 20 jr.	2. MI-onderhoud 11-20 jr.	€ 330.000	
Idem	3. MI-energie 1-20 jr.	€ 170.000	
			€ 1.100.000
Bijdrage gemeente te activeren over 40 jaar			€ 1.400.000

*) incl. energie en onderhoud 1e 20 jaar rekening consortium

Deze constructie is ontwikkeld vanuit de Green Deal Scholen, die als uitgangspunt heeft een gezond, duurzaam en ook betaalbaar schoolgebouw. Meerdere partijen bieden deze constructie aan.

¹ MI-vergoeding: De materiële instandhoudingsvergoeding die de school van het rijk ontvangt voor de exploitatie van de school en het gebouw.