

Vergaderjaar 2010–2011

**32 764**

## **Investeringsfonds scholenbouw**

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**

#### **Inleiding**

Goed onderwijs heeft niet alleen te maken met investeren in goede docenten, maar ook met schone, geschikte en veilige scholen, waar goed lesgegeven kan worden. Het schooltype van de toekomst is niet meer een klein losstaand schoolgebouw maar meer een multifunctioneel gebouw waar kinderen tussen 0 en 12 jaar terecht kunnen en na schooltijd activiteiten plaatsvinden.

De rol van de rijksoverheid is er echter één met een zekere mate van afstand; gemeenten/schoolbesturen zijn in grote mate zelfstandig en bepalen zelf op welke wijze zij zich binnen de door het ministerie opgestelde kaders bewegen. De bouw van nieuwe schoolgebouwen komt in Nederland echter maar moeilijk van de grond omdat het expertise niet altijd aanwezig is.

De indiener heeft voor deze problematiek al aandacht gevraagd toen hij gemeenteraadslid was in Rotterdam. Zo signaleerde hij in 2007 dat er vanaf 2009 minder geld werd uitgetrokken voor onderwijshuisvesting, terwijl scholen al geruime tijd tevoren aangaven dat hun gebouwen niet meer voldeden aan de eisen. Daarom werd er destijds bij de vaststelling van de begroting alsnog extra geld voor de huisvesting van scholen geregeld. Dat het probleem in veel meer gemeenten speelt, bleek nog onlangs toen duidelijk werd dat gemeenten ruim € 300 miljoen niet hebben besteed aan onderwijshuisvesting terwijl dat geld wel daarvoor beschikbaar was gesteld via het gemeentefonds.<sup>1</sup>

Gevolg van de problemen rond de bouw van nieuwe schoolgebouwen is dat de gemiddelde leeftijd van scholen steeds hoger is geworden en ze vaak niet voldoen aan de eisen van deze tijd. Als we de ontwikkeling en exploitatie van scholenbouw onderbrengen in een investeringsfonds zou dit echter ertoe kunnen leiden dat anderen, bijvoorbeeld de Nederlandse pensioenfondsen bereid zijn om te investeren in de scholenbouw. Dit vormt ook de achtergrond van het pleidooi dat het lid Cohen op 31 januari 2011 in Almelo heeft gehouden tijdens zijn Herman Höftenlezing<sup>2</sup> voor investering van pensioenvermogen in schoolgebouwen.

<sup>1</sup> Rijksoverheid (2010). *Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010*.

<sup>2</sup> <http://nu.pvda.nl/berichten/2011/01/Herman-hoften-lezing-job-cohen.html#>.

## **De huidige financiering van scholenbouw**

In Nederland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de scholenbouw; ook op financieel gebied. Dit betekent dat er vanuit de Rijksoverheid een tegemoetkoming komt op basis van het aantal schoolgaande kinderen en voor het in stand houden of verbeteren van de scholenvoorraad. Op gemeentelijk niveau blijkt er een constante druk te bestaan, die ook op het gebied van de scholenbouw zijn tol eist. Door de aanwezigheid van tekorten lijken gemeenten continu voor de vraag te staan of de realisatie van een nieuwe schoolgebouw wel haalbaar is of dat de mogelijkheden beperkt zijn tot het «oplappen» van bestaande schoolgebouwen. In de praktijk kost nieuwbouw van een school gemiddeld zeven jaar en dat heeft vooral te maken dat schoolleiders geen bouwdeskundigen zijn en dat dwingt hen telkens om opnieuw het wiel uit te vinden. Enige vorm van kennis en coördinatie ontbreekt. Gevolgen zijn langdurige investeringsbesluitvorming en een oplopende gemiddelde leeftijd van het huidige scholenbestand.

## **Scholenstand**

In Nederland blijkt de huidige gemiddelde leeftijd van schoolgebouwen 40 jaar te zijn. Dit komt met name doordat het «vernieuwen van de voorraad» achterblijft, terwijl de behoefte aan vernieuwing toeneemt.

Overwegende kenmerken van het huidige bestand zijn:

- de scholen zijn gericht op het onderwijs; de huidige gebouwen zijn daarmee niet multifunctioneel maar gericht op één functie;
- scholen voldoen vaak niet aan de huidige eisen die gesteld worden aan onderwijs, waarbij te denken valt aan verwarming, ontluchting/luchtkwaliteit<sup>1</sup>, veiligheid, onderwijssystemen enzovoorts;
- de schoolgebouwen zijn qua oppervlakte (dus vierkante meters) groot, maar de daadwerkelijk te gebruiken ruimte voor onderwijs, valt daarbij tegen, bijvoorbeeld door brede gangen en loze ruimten.

De toekomst van scholen ziet er echter totaal anders uit. Er worden andere eisen gesteld aan scholen, zowel qua (gebruik van het) gebouw als qua onderwijs:

- schoolgebouwen dienen multifunctionele complexen te zijn, met ruimte voor andere functies naast onderwijs, zoals naschoolse opvang, kinderopvang, logopedie/fysiotherapie, naschoolse activiteiten, enzovoorts;
- gebouwen dienen te voldoen aan de huidige eisen op het gebied van luchtkwaliteit, veiligheid en hygiëne;
- onderwijshuisvesting moet plaatsvinden in moderne en duurzame gebouwen;
- de schoolgebouwen moeten een robuust casco hebben, zodat hergebruik mogelijk is na het verdwijnen van de schoolfunctie.

## **Het huidige beleggingsbeleid van de pensioenfondsen**

Onze pensioenfondsen investeren 90% van hun vermogen in het buitenland. Omdat Nederland maar een fractie van de wereldeconomie vormt, is dat voor de pensioenfondsen een behoorlijk aandeel, maar volgens het ABP is het geen bezwaar als het aandeel beleggingen in Nederland stijgt. Maatschappelijk verantwoord investeringen in Nederlandse scholen zijn lange termijnbeleggingen die op zich passen bij het karakter van pensioenfondsen.

---

<sup>1</sup> 80% van de schoolgebouwen voldoet niet aan de wettelijke eisen van luchtkwaliteit.

Dat pensioenfondsen totnogtoe niet investeren in schoolgebouwen komt vooral doordat het te bewerkelijk is om met allemaal afzonderlijke gemeenten om de tafel te gaan zitten.

### **Voorstellen**

Er dient een kwaliteitsslag in de scholenbouw plaats te vinden, waarbij een fonds kan dienen als katalysator voor nieuwbouw van scholen. Het gaat hierbij om een investeringsfonds voor het onroerend goed, dus niet om de inventaris. Het investeringsfonds is niet bedoeld om zomaar een extra actor/ aanspreekpunt toe te voegen aan de gang van zaken rond de onderwijshuisvesting, maar om juist een duidelijk aanspreekpunt te genereren.

Om aldus te komen tot een haalbaar alternatief moeten wensen en eisen van scholen en overheid worden verenigd met de marktstandaarden van beleggers. De indiener staat het volgende voor ogen:

- er wordt in overleg met de VNG en de pensioenfondsen een fonds opgericht waarin de inleg van de verschillende private investeerders wordt bijeengebracht om vervolgens verschillende schoolgebouwen te kunnen ontwikkelen en exploiteren;
- de investeerders in het fonds zullen de Nederlandse pensioenfondsen zijn;
- Door deze manier van werken krijgt het scholenbouw een nieuw impuls, innovatiekracht en expertise waardoor samenhang kan worden gecreëerd en kosten kunnen worden bespaard;
- het investeringsfonds vormt voor de gemeenten niet meer en niet minder dan een handreiking voor een alternatief om de zorgplicht van de onderwijshuisvesting waar te maken.
- het fonds zal behalve bij de ontwikkelfase van het schoolgebouw ook gedurende de levensduur van deze accommodatie betrokken zijn en in feite twee fases kennen:
  1. een ontwikkeling- en realisatiefase, en
  2. een beheer- en exploitatiefase;
- om uit te drukken dat het investeringsfonds niet is bedoeld om woekerwinsten te boeken, kan eventueel een maximum gesteld worden aan het rendement;
- de schoolgebouwen die met behulp van dit fonds worden gebouwd, worden geen eigendom van de gemeente maar worden voor een termijn van twintig jaar gehuurd door de school en de andere instellingen die van het gebouw gebruikmaken. Hierbij is het echter van belang dat wordt geborgd dat gemeenten en schoolbesturen niet in een totale afhankelijkheid worden geplaatst en dat zij na 20 jaar niet tegen een achterstand oplopen;
- gemeenten, schoolbesturen, ouders en leerlingen krijgen voor hetzelfde geld meer kwaliteit;
- om te voorkómen dat er na twintig jaar complicaties ontstaan doordat de gemeente geen gebouwen meer heeft, vervallen de schoolgebouwen na de termijn van twintig jaar weer aan de gemeente;
- de schoolgebouwen krijgen een hoge kwaliteit in termen van duurzame materialen, een hoog afwerkingsniveau, energiebesparende keuzes en mogelijkheden tot hergebruik.

Om investeringen in het fonds voldoende aantrekkelijk te maken is de eindwaarde van de schoolgebouwen van groot belang. Er wordt daarom niet alleen gekeken naar de investering, maar ook de lange periode van onderhoud, *sustainability* en energie spelen een rol bij de ontwikkeling voor een school. Gekeken dient te worden wat de impact van een duurzamer pand is bij aanvang, bij gebruik en bij het einde van de looptijd.

De indiener stelt daarom voor om de minister te vragen om te verkennen of er met een investeringsfonds voor scholenbouw tegen dezelfde prijs een hogere kwaliteit van onderwijshuisvesting valt te realiseren en dit een volwaardig en gedragen alternatief kan vormen voor schoolbesturen en gemeenten. Geld is immers niet gratis maar het is in de ogen van de indiener goed mogelijk dat het beperkte budget voor de schoolhuisvesting effectiever kan worden ingezet door creatieve investeringen en bondgenootschappen. Met deze initiatiefnota wil de indiener uitgezocht en onderbouwd hebben of zijn aannames kloppen.

### **Voordelen**

Op zich hebben de gemeenten als zij zelf investeringen in onderwijshuisvesting activeren al de mogelijkheid om zeer goedkoop te lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten. De meerwaarde van de regeling van onderwijshuisvesting via een investeringsfonds voor scholenbouw ligt dus duidelijk niet in de financiering. Het kan liggen in:

- een beter beheer van het schoolgebouwenbestand,
- een goedkoper beheer van het schoolgebouwenbestand,
- een kortere bouwtijd voor nieuwe schoolgebouwen,
- één aanspreekpunt voor een ieder,
- voor de gemeenten minder intensieve zorg voor de schoolgebouwen,
- lagere personeelslasten voor de gemeenten in verband met onderwijshuisvesting,
- hogere kwaliteit van de onderwijshuisvesting,
- minder leegstand in schoolgebouwen,
- minder leegstandrisico's, en
- minder overige risico's.

Dat deze vorm van publiek private samenwerking niet hoeft te leiden tot een uniforme onderwijshuisvesting die geen recht doet aan alle verscheidenheid tussen scholen moge blijken uit de wijze waarop men in Vlaanderen hiermee ervaring heeft opgedaan. Daar is de Vlaamse Scholen Transactie ook voorgedragen voor de «Beste PPS transactie van 2010»-award.

Als de onderwijshuisvesting wordt geregeld via het investeringsfonds, dan komt daarmee ook een instantie die de ouders kunnen aanspreken als zij bijvoorbeeld klachten hebben over het binnenklimaat op de scholen. In de huidige situatie lijkt er niet één probleemeigenaar bij dergelijke klachten te bestaan. Ouders met klachten worden nu nogal eens geconfronteerd met scholen, gemeenten en Rijksoverheid die allemaal naar elkaar wijzen maar het probleem niet verhelpen. Als de onderwijshuisvesting wordt gehuurd bij het investeringsfonds, dan wordt de verhuurder ook als probleemeigenaar aanspreekbaar op deze problematiek.

### **Uitwerking van de gedachte**

- Omdat op dit moment vooral scholen voor primair onderwijs gestalte geven aan het brede school concept, ligt het voor de hand dat vooral daar kan worden geprofiteerd van onderwijshuisvesting via het investeringsfonds. Voor gemeenten kan het echter aantrekkelijk zijn om alle onderwijshuisvesting ineens onder te brengen bij eenzelfde constructie, dus ook scholen in het voortgezet onderwijs.
- Natuurlijk willen de pensioenfondsen er ook rendement uit halen als ze geld steken in de scholenbouw, maar zij zitten er niet om verlegen om de onderwijshuisvestingsgelden te hanteren als een melkkoe. Ze kunnen heel goed hun beleggingen elders kwijt en als ze door verwaarlozing van de onderwijsgebouwen veel imagoschade riskeren, dan schaden zij hun eigen belang.

- De kosten van de huur van schoolgebouwen mag ook op de lange termijn niet duurder worden dan de kosten van rente en aflossing die de gemeenten nu maken. Als dat dreigt dan zullen gemeenten zich natuurlijk wel tweemaal bedenken voordat ze overstappen naar een constructie met het investeringsfonds.
- Als het de bedoeling wordt om via de constructie met het investeringsfonds een bezuiniging te realiseren (dus voor minder geld eenzelfde – soms beroerde – kwaliteit van onderwijshuisvesting als nu te realiseren), dan moeten wij deze constructie niet willen. Gemeenten zullen er dan echter vermoedelijk ook niet voor kiezen om in deze constructie te stappen.

### **Kostenraming investeringsfonds scholenbouw**

Voor de fase van ontwikkeling en realisatie is rentedragend startkapitaal nodig. Dit wordt gebruikt om projecten van de grond te krijgen. Zodra een project (start bouw) definitief is, zal het startkapitaal (inclusief *management fee* voor de ontwikkelaars) vrij vallen. Zo wordt er een situatie gecreëerd dat managers beloond worden voor een geslaagd project en wordt er tevens in voorzien dat «de pot weer is gevuld» om nieuwe projecten te kunnen initiëren.

Bij het beheer en de exploitatie wordt uitgangspunt dat er langjarige huurcontracten (voor 20 jaar met een jaarlijkse inflatiecorrectie) worden gesloten. Dit geldt voor de scholen maar in principe ook voor de andere functies binnen het gebouw, met uitzondering van enkele functies waarvoor een langdurig contract niet haalbaar zal zijn, zoals bijvoorbeeld een logopedie praktijk en kinderopvang. Tegenover de kosten die de gemeenten zullen moeten maken voor de huur voor de onderwijshuisvesting staat dat de kosten van het onderhoud die binnen deze constructie voor de rekening van de verhuurder komen.

Voor de pensioenfondsen is vooralsnog een probleem dat de Nederlandse overheid geen inflatie linked staatsleningen uitgeeft, zoals Frankrijk en Duitsland wel doen. Voor een overheid is het echter doenlijk om te beloven om de inflatie uit te betalen omdat de overheidsinkomsten meebewegen met de inflatie doordat de belastinginkomsten ook stijgen als de lonen stijgen. In het vastgoed is koppeling aan de inflatie een heel gebruikelijke constructie.

Om de rente te beperken die men voor de scholenbouw moet betalen is het wenselijk dat de deelnemende gemeenten zich gezamenlijk garant stellen voor de leningen. In het algemeen is de overheid huiverig voor het verlenen van garanties, maar bij schoolgebouwen vormt dit geen groot risico omdat ze al voortvloeit uit de doelstelling om te zorgen voor toegankelijk onderwijs.

In een aantal situaties kan blijken dat er bij overdracht aan een investeringsfonds een financieel probleem zichtbaar wordt. Een mogelijk voorbeeld hiervan is de krimpregio in Noordoost Groningen en Drenthe. Daar zijn nu 260 vaak kleine schoolgebouwen die moeten worden samengevoegd en/of opgeheven. Dit zal leiden tot een grote sanering van de bestaande huisvestingsvoorraad. Juist vanwege de krimp zal in de meeste gevallen de restwaarde van deze panden nihil of zelfs negatief zijn. Hierdoor ontstaat een afwaarderingsprobleem dat, gezien hun financiële positie, de gemeentes in deze regio niet zomaar kunnen oplossen. Naar schatting zal het daar om € 20 miljoen gaan.

Çelik