

# Eindrapportage PPC investeringsfonds scholenbouw

Auteur  
RebelGroup Advisory BV

Datum  
23.01.11

Status  
Definitief

Klant  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

**REBEL**

Advisory

[www.rebelgroup.com](http://www.rebelgroup.com)  
KvK 24336905  
Rabobank 36.19.64.099

T 010 275 59 95  
F 010 275 59 99  
[rga@rebelgroup.com](mailto:rga@rebelgroup.com)

**RebelGroup Advisory bv**  
Wijnhaven 3-0  
3011 WG Rotterdam

# Inhoudsopgave

<b>Management Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Doel van de PPC	9
1.2 Leeswijzer	9
<b>2 Uitgangspunten van de analyse</b>	<b>10</b>
2.1 Aanpak PPC	10
2.2 Een omschrijving van de onderzochte varianten	10
2.2.1 De minimale variant van het investeringsfonds	11
2.2.2 De maximale variant van het investeringsfonds	16
2.2.3 Scenario's	20
2.2.4 De huidige situatie - de publieke variant	20
2.3 Scope van de vergelijking	22
2.4 Actoren analyse	22
<b>3 Kwalitatieve analyse</b>	<b>24</b>
3.1 Aanpak	24
3.2 Waardedrijvers en de resultaten van de analyse	24
<b>4 Kwantitatieve analyse</b>	<b>28</b>
4.1 Aanpak	28
4.2 Uitgangspunten	28
4.2.1 Prijspeil	28
4.2.2 Looptijd van het project	28
4.2.3 Disconteringsvoet	29
4.2.4 Behandeling BTW	29
4.2.5 Kostendata	29
4.3 Resultaten	35
4.4 Gevoeligheidsanalyses en scenario's	37
4.4.1 Analyse van scenario's en gevoeligheden	38
<b>5 Impact analyse</b>	<b>43</b>
5.1 Inleiding	43
5.2 Hoe ziet de businesscase van het fonds er uit?	43
5.3 Waar slaan de voor- en nadelen eigenlijk neer in de huidige varianten?	45
5.4 Wat zijn beperkingen voor de kansrijkheid?	46
5.5 Met welke knoppen is de kansrijkheid te verbeteren?	48
<b>6 Op zoek naar een verbeterde variant</b>	<b>50</b>
6.1 Inleiding	50
6.2 Aanpassingen aan de maximale variant	50
6.2.1 Aanpassingen in de opzet van het fonds	50
6.2.2 Aanpassingen in het transactieproces	51

6.2.3	Vergroten aantrekkelijkheid van het aanbod aan gemeenten en scholen	51
6.2.4	Herontwikkeling als extra meerwaarde creator	52
6.3	Meerwaarde van de verbeterde variant	52
6.4	Impact op de businesscase van het fonds	53
6.5	Distributie van de meerwaarde	53
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>54</b>

## Management Samenvatting

### Waarom een investeringsfonds?

De komende jaren zijn veel van de bestaande schoolgebouwen aan vervanging of renovatie toe. De kwaliteit van de bestaande gebouwen, maar ook van de nieuwbouw laat vaak te wensen over. Deze huisvestingsopgave leidt gezien het vaak moeizame proces en de al jaren bestaande discussie over tekorten op zijn zachtst gezegd tot een uitdaging.

Het ministerie van OCW zoekt samen met het Servicecentrum Scholenbouw, de PO-Raad, Aedes, de VNG en het Waarborgfonds Kinderopvang naar innovatieve oplossingen voor onderwijshuisvesting. Eén van de ideeën is het oprichten van een Investeringsfonds Scholenbouw. Via een PPC (Public Private Comparator) is onderzoek verricht naar de potentiële meerwaarde van een dergelijk fonds.

De overkoepelende idee bij een Investeringsfonds Scholenbouw is om schoolbesturen en gemeenten een aanvullende mogelijkheid te bieden om (brede) scholen te realiseren, bestaande scholen te renoveren en te beheren. De route via een Investeringsfonds zou schoolbesturen in staat moeten stellen bij de totstandkoming en beheer van de gebouwen optimaal gebruik te maken van de markt.

### Hoe ziet het fonds er uit?

Omdat bij de start van het onderzoek nog geen helder beeld bestond van de exacte vorm van het investeringsfonds is in eerste instantie uitgegaan van een minimale en een maximale variant. Door uit te gaan van twee uitersten wordt inzicht verschaft in de bandbreedte van de mogelijke meerwaarde van een investeringsfonds.

In de *minimale variant* blijven school en gemeente verantwoordelijk voor de realisatie van het gebouw. Na afronding van de bouw koopt het fonds het gebouw en wordt verantwoordelijk voor groot onderhoud en gaat binnen bandbreedtes sturen op leegstand en restwaarde. Ook neemt het fonds bestaande gebouwen over. Het fonds neemt in de exploitatie maar beperkt taken en risico's over van de school of gemeente en fungeert derhalve als een soort vastgoedbelegger. De verwachte inkomsten van het fonds bestaan voornamelijk uit huuropbrengsten en in beperkte mate uit waardeverhoging van het vastgoed.

In de *maximale variant* neemt het fonds veel taken en risico's over van de scholen en gemeente. Ook in deze variant gaat het zowel om nieuwe als om bestaande gebouwen. Bij nieuwbouw is het fonds al nauw betrokken bij de voorbereidingsfase. Als scholen en gemeenten kiezen voor samenwerking met het fonds dan weten zij op voorhand hoe het nieuwbouwproces eruit ziet. Dat proces is voor alle partijen transparant en wordt strak aangestuurd door het fonds, waardoor nieuwbouw sneller verloopt dan gewoonlijk. Het proces is erop gericht dat scholen, gemeenten en kinderopvangorganisatie hun eisen en wensen t.a.v het ontwerp en de eisen waaraan de huisvesting moet voldoen optimaal kunnen inbrengen. Dit transparante en strakke proces brengt met zich mee staat dat de gebruikers, naarmate het proces vordert, steeds minder wijzigingen kunnen doorvoeren in het ontwerp, zonder dat hiervoor een vergoeding wordt betaald. Omdat het fonds zorgt voor de hele keten van het ontwerp, de aanbesteding, de realisatie tot en met het beheer en exploitatie, en zal sturen op kwaliteit, efficiency en lifecycle management, zal optimalisatie mogelijk zijn en meerwaarde ontstaan. Bij nieuwe gebouwen zal het bij veel projecten om PPS-achtige aanpakken gaan. Het fonds sluit huurcontracten met de toekomstige gebruikers.

### Public - Private Comparator

Met behulp van een bestaande methode, de public private comparator, zijn de twee varianten van het fonds vergeleken met de huidige situatie. De vraag die de PPC in deze beantwoordt is of de aanpak via een fonds meerwaarde oplevert in vergelijking met de normale aanpak. Die vergelijking is gestart met een kwalitatieve vergelijking tussen de beide fondsvarianten en de huidige, normale aanpak. In nauwe samenwerking met de begeleidingsgroep is gekeken naar de waardedrijvers in beide varianten. Waardedrijvers zijn de mechanismen die ervoor zorgen dat het fonds meerwaarde kan bieden. Zo zal het fonds in de maximale variant rekening houden met optimalisaties over de hele levensduur van het gebouw (lifecycle optimalisatie). Een extra investering in het gebouw, kan leiden

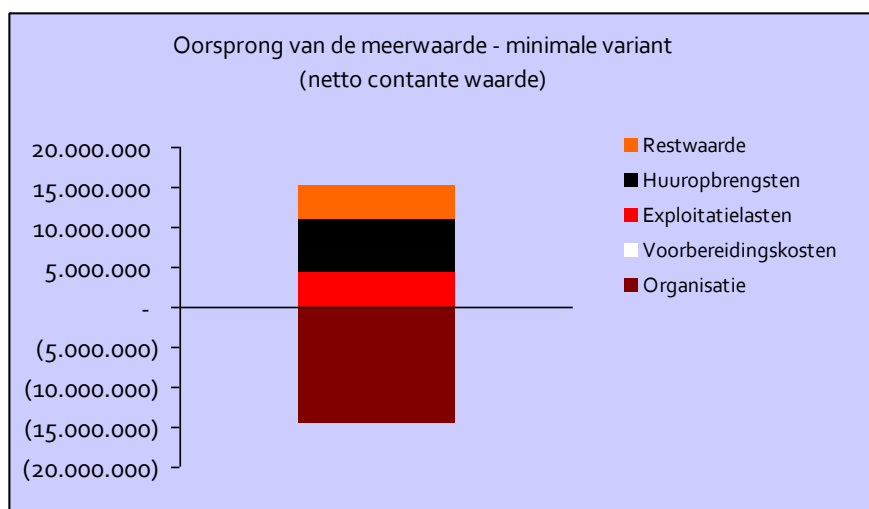
tot besparingen tijdens de exploitatie waardoor overall kosten worden bespaard. Het resultaat van deze analyse is onderstaande tabel, waarin voor verschillende kosten- en opbrengstenposten met - - tot ++ het verschil wordt aangegeven tussen de variant en de huidige situatie.

waardedrijver	minimale variant					maximale variant				
	--	-	0	+	++	--	-	0	+	++
Life cycle optimalisatie			x							x
Beheersing doorlooptijd		x	x							x
Transactiekosten		x	x					x		
Bedrijfsmatig risico- kosten management			x	x					x	
Beheersing leegstandsrisico			x	x					x	x
Beheersing restwaarderisico			x	x					x	
Schaalvoordelen			x	x					x	x
Diversificatie van risico's			nvt					nvt		
Prikkel door financiering			x	x					x	
Mogelijkheden tot vernieuwing			x						x	
Sturen op output			x						x	x
Omgang met flexibiliteit				x					x	x

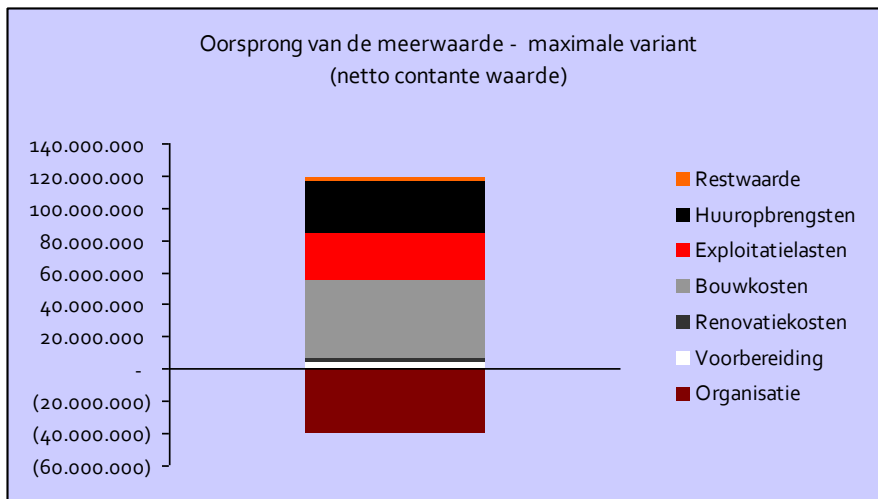
Na de kwalitatieve vergelijking volgt de kwantitatieve analyse. In de kwantitatieve analyse is voor de huidige situatie en de twee fondsvarianten een financieel kasstromenoverzicht opgesteld. Hierin worden alle kosten, opbrengsten en risico's van de voorbereiding, bouw en exploitatie van de gebouwen opgenomen. Hierbij wordt uitgegaan van een portfolio van 165 scholen bestaande uit een mix van nieuwbouw, bestaande bouw, enkelvoudige scholen en (complexe) MFA's. Op basis van kengetallen voor bouwkosten en exploitatie worden de contante waarde van de publieke en de private varianten berekend en de uitkomsten naast elkaar gezet. Het verschil in kosten, opbrengsten en risico's tussen de varianten wordt bepaald op basis van de bovengenoemde waardedrijvers.

#### Levert het fonds meerwaarde op?

In de minimale variant ontstaat er maar beperkt meerwaarde. In totaal bedraagt de meerwaarde uitgedrukt in netto contante circa 0,5 mln euro, oftewel 0,1%. Die meerwaarde ontstaat doordat het fonds in beperkte mate extra huurinkomsten genereert, de restwaarde in geringe mate kan optimaliseren en kosten kan besparen in de exploitatiefase. Echter, deze baten wegen nauwelijks op tegen de organisatiekosten van het fonds.



De meerwaarde van de maximale variant is circa 79 mln euro, oftewel 10%. In de maximale variant is er vooral een grote besparing mogelijk in de bouwkosten, die voortvloeit uit optimalisatie van de kosten over de levensduur van het project. Ook kan het fonds in de maximale variant flink besparen op de exploitatielasten en weet zij meer dan in de minimale variant inkomsten te genereren uit het verhuren van leegstand.



De meerwaarde in de maximale variant is op twee manieren in te zetten. De meerwaarde is enerzijds te interpreteren als besparingspotentieel, maar is anderzijds door partijen ook bruikbaar als investering in extra kwaliteit.

Naast financieel-economische effecten heeft het werken met een investeringsfonds ook meer kwalitatieve effecten. Zo worden door het fonds veel operationele taken uitgevoerd die in de publieke variant bij scholen en/of gemeenten. Hierdoor ontstaat bij hen meer ruimte om zich te concentreren op de kwaliteit. Dit maakt dat de keuze voor een investeringsfonds veelal ook een strategische keuze is t.a.v. van de wijze waarop gemeenten, schoolbesturen en opvangorganisaties met hun vastgoed willen omgaan.

Tevens zal door de omvang en opzet van een fonds een veel systematischer terugkoppeling van ontwerp en gebruikservaringen plaatsvinden hetgeen een positief effect zullen hebben huisvestingsconcepten, pve's en ontwerpen. Er ontstaan door prikkels en werkwijze meer garanties dat de huisvesting tijdens het gebruik voldoet en blijft voldoen aan de vooraf gestelde eisen; bijvoorbeeld t.a.v. het binnenklimaat. Bovendien mag worden verwacht dat een langdurige samenwerking met een professionele opdrachtgever ook zal bijdragen aan de verdere professionalisering van de opdrachtgevers. Deze kwalitatieve effecten zullen zich bij de maximale variant meer voordoen dan bij de minimale.

#### De noodzaak van een verbeterde variant

De conclusie van de meest positieve variant – de maximale variant – is dat de meerwaarde aanzienlijk is (ca. 10%). Ook laat een eerste businesscase analyse op hoofdlijnen zien dat de investeerders in het fonds een acceptabel rendement kunnen realiseren. Een potentiële kink in de kabel vormt het te verwachten enthousiasme van partijen. Het is niet zeker dat alle partijen voldoende profiteren van de meerwaarde en naast de financiële overwegingen, spelen voor partijen ook overwegingen van meer kwalitatieve aard. De maximale variant brengt op dat gebied voor sommige partijen onvoldoende voordelen. Gezien de onzekerheid over de verdeling van de meerwaarde en het draagvlak voor de maximale variant is gezocht naar verdere verbeteringen in de vormgeving van het fonds. Die nadere veronderstelde aanpassingen zijn:

- Een duidelijk commitment van alle partijen – publiek en privaat – aan de verdere implementatie van het fonds.
- Een panklaar en kristalhelder proces dat scholen en gemeenten precies vertelt hoe de samenwerking met het fonds eruit ziet en waarom dat tot versnelling en verbetering van het proces leidt.
- Aanbod aan gemeenten met betrekking tot de overnameprijs van bestaande scholen: het fonds zal aan de gemeenten de bedrijfswaarde van de individuele locaties betalen. Als het goed is, zal dat boven de boekwaarde liggen. Vervolgens betaalt de gemeente een huur aan het fonds.
- Ook wordt met gemeenten afgesproken dat het fonds een zeker deel van de portefeuille na het verstrijken van de huurperiode zal herontwikkelen, waarbij de gemeente profiteert van de daarmee gerealiseerde waarde.
- Aanbod aan scholen inzake exploitatie: het fonds zal de beschikbaarheid van het gebouw inclusief de materiële instandhouding verzorgen tegen het daarvoor beschikbare bedrag in de lumpsum plus een beperkte opslag. Nu geven scholen in de regel een bedrag uit aan exploitatie dat boven de lumpsum ligt, soms tot wel 20% erboven.
- Ook wordt met scholen afgesproken dat zij profiteren van de verhuur aan derden van lege ruimten in het gebouw.

De verbeterde variant, die met deze aanpassingen tot stand komt, resulteert in zowel een hogere meerwaarde (11% i.p.v. 10%) als in een verwacht groter draagvlak bij betrokken partijen.

### Conclusies en aanbevelingen

1. Een investeringsfonds scholenbouw kan meerwaarde bieden ten opzichte van de huidige situatie. Die meerwaarde kan afhankelijk van de vormgeving van het fonds en het arrangement tussen het fonds en de andere partijen oplopen tot 85 mln. euro NCW, ofwel circa 11 %. Om onderzoektechnische redenen wordt in dit onderzoek de meerwaarde uitgedrukt in een lagere prijs voor dezelfde kwaliteit. In praktijk kan de meerwaarde uiteraard ook tot uitdrukking komen in een betere kwaliteit voor dezelfde prijs.
2. De kosten of huur voor de scholen en gemeenten samen kunnen in potentie bij een succesvol investeringsfonds omlaag. Ook lijkt het investeringsfonds scholenbouw aan investeerders een acceptabel rendement te kunnen bieden.
3. De potentie van het investeringsfonds is in belangrijke mate afhankelijk van de bereidheid van scholen en gemeenten om projecten gebundeld in het fonds te brengen. Daarnaast zijn de resultaten gevoelig voor de andere kenmerken van de toekomstige relatie tussen fonds en scholen enerzijds en fonds en gemeenten anderzijds. Zoals de huurovereenkomst, de duur van de overeenkomst en de wijze waarop partijen de aanschafwaarde en de restwaarde van de projecten overeenkomen.
4. Om het fonds te laten slagen is een significante eerste stap nodig waarin tenminste enkele tientallen scholen gebundeld zijn in één of meer pakketten, zodat een flinke eerste investering tot stand komt. Uiteindelijk moet voor investeerders zicht zijn op een investering van tenminste euro 100 miljoen eigen vermogen.
5. De kansrijkheid van het fonds is tevens afhankelijk van een aantal niet financiële overwegingen van scholen en gemeenten. Zo moeten gemeenten langjarige commitments aangaan met het fonds, waardoor zij vooraf na moeten denken in hoeverre zij bijvoorbeeld de mogelijkheden tot

herontwikkeling willen overdragen aan het fonds. De school zal moeten wennen aan het feit dat het gebouw in bezit is van een commerciële partij met winstoogmerk.

6. Aan de andere kant levert het fonds een aantal niet financiële baten op. Zo komen via het fonds betere pve's, prestatie-eisen en huisvestingsconcepten tot stand en vindt er systematische terugkoppeling van leerervaringen plaats, die ook interessant zijn voor opdrachtgevers en beleidsmakers buiten het fonds. Ook zullen opdrachtgevers zich beter ontwikkelen, vanwege de professionele 'tegenpartij' waarmee een duurzame relatie wordt opgebouwd.
7. Op basis van de resultaten lijken vervolg stappen wenselijk en haalbaar. Om daadwerkelijk te komen tot een Investeringsfonds Scholenbouw is het nodig dat:
  - Wordt onderzocht of en onder welke voorwaarden pensioenfondsen geïnteresseerd zijn om te investeren in het fonds. Daarbij gaat het zowel om het risicoprofiel als om de financieringsstructuur en -voorwaarden.
  - Een bankeable businesscase wordt ontwikkeld ten behoeve van de investeerders, inclusief een overtuigend investeringsmemorandum.
  - Alvast aan de slag wordt gegaan met het tot stand brengen van bundels van scholen door na te gaan welke gemeenten (en scholen) bereid zijn om gebruik te maken van het fonds. Die bundeling leidt naar verwachting immers ook tot een prijs/kwaliteit verbetering als uiteindelijk niet gebruik wordt gemaakt van het fonds.
  - Nadere uitwerking plaats vindt (mede op basis van de reacties van stakeholders) van de precieze vormgeving van contracten en onderlinge relaties.
  - Ook is het nuttig om gemeenten en schoolbesturen te prikkelen de route met het Investeringsfonds te bewandelen. Dat zou kunnen door hen toe te zeggen dat zij extra ondersteund worden in het proces, waarbij de dienstverlening van het Service Centrum Scholenbouw en het Waarborgfonds Kinderopvang behulpzaam kan zijn.



## 1 Inleiding

De komende jaren zijn veel van de bestaande schoolgebouwen aan vervanging toe. De kwaliteit van de bestaande gebouwen, maar ook van de nieuwbouw laat vaak te wensen over. Deze huisvestingsopgave in combinatie met een vaak moeizaam proces en de aankomende bezuinigingen leiden op zijn zachtst gezegd tot een uitdaging.

Het ministerie van OCW zoekt samen met het Servicecentrum Scholenbouw, de PO raad, de VNG en het waarborgfonds kinderopvang naar innovatieve oplossingen voor onderwijshuisvesting. Eén van de ideeën is het oprichten van een Investeringsfonds Scholenbouw. Via een PPC (Public Private Comparator) is onderzoek verricht naar de potentiële meerwaarde van een dergelijk fonds.

### 1.1 Doel van de PPC

Met een PPC wordt de publieke uitvoeringsvariant van een project vergeleken met een private uitvoeringsvariant. In dit onderzoek vergelijken we de huidige traditionele manier van (bekostiging van) huisvesting van scholen met scenario's waarbij gebruik wordt gemaakt van een investeringsfonds. Met behulp van een verschillenanalyse bieden we inzicht in de mogelijke meerwaarde van een investeringsfonds. De methode die gevolgd is, sluit nauw aan bij de methodiek die is vastgelegd in de Handleiding PPC van het voormalig Kenniscentrum PPS<sup>1</sup>.

### 1.2 Leeswijzer

Dit document is de eindrapportage in het onderzoek naar de meerwaarde van een investeringsfonds voor scholenbouw. Hierin komt aan bod:

- In hoofdstuk 2: een beschrijving van de uitgangspunten voor de analyse:
  - ✓ varianten van het investeringsfonds die in de PPC worden geanalyseerd en doorgerekend;
  - ✓ een beschrijving van de huidige situatie;
  - ✓ een exacte beschrijving van de scope van de PPC;Deze uitgangspunten zijn eerder ook al vastgelegd in de startnotitie van het onderzoek. Daarnaast is in hoofdstuk 2 een overzicht opgenomen van de belangrijkste betrokken actoren en hun belangen.
- In hoofdstuk 3: een beschrijving van de kwalitatieve meerwaardeanalyse die is uitgevoerd met de begeleidingsgroep
- In hoofdstuk 4: een beschrijving van de kwantitatieve analyse en de cijfermatige uitkomsten van het onderzoek
- In hoofdstuk 5: een analyse van de verdeling van de kwantitatieve effecten over de verschillende betrokken partijen.
- In hoofdstuk 6 worden de kwalitatieve en kwantitatieve analyse alsmede de inzichten over de verdeling van de effecten over de verschillende stakeholders gebruikt om een uitspraak te doen over de optimale variant van een investeringsfonds.
- Tenslotte worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

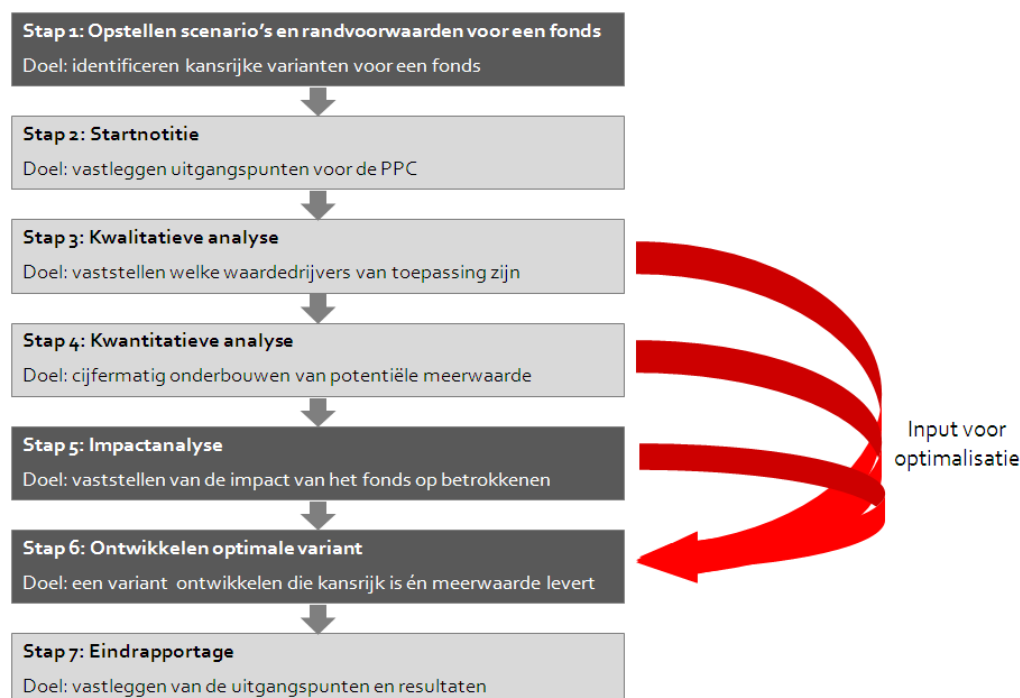
---

<sup>1</sup> "Handleiding Public Private Comparator", april 2002. Zie [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl)

## 2 Uitgangspunten van de analyse

### 2.1 Aanpak PPC

In dit onderzoek is de standaard opzet van een PPC-analyse gevolgd, aangevuld met enkele specifieke stappen die noodzakelijk waren om de meerwaarde van een fonds – in plaats van een project – te onderzoeken. De gevolgde stappen zijn afgebeeld in onderstaande figuur. De standaard stappen van de PPC staan in de lichtgrijze vakjes, de aanvullende stappen zijn donkergrijs. Om uiteindelijk een optimale variant op te stellen, gebruiken we de resultaten van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse om de meerwaarde te optimaliseren. Om ook een kansrijke optimale variant te ontwikkelen, gebruiken we de resultaten van de impactanalyse.



### 2.2 Een omschrijving van de onderzochte varianten

Een investeringsfonds voor scholenbouw bestaat nog niet en er is ook nog geen eenduidig beeld van de exacte omvang, structuur en scope van een dergelijk fonds. Om een goed inzicht te krijgen in de volledige bandbreedte van potentiële meerwaarde en kansrijkheid van een fonds, werken we eerst met twee 'extreme' fondsvarianten<sup>2</sup>. Enerzijds een minimale variant, waarin het fonds alleen betrokken is in de exploitatie van schoolgebouwen en in beperkte mate risico's overneemt van de publieke betrokkenen. Anderzijds een maximale variant, waarin het fonds ook in de voorbereiding en bouw allerlei taken en risico's overneemt van publieke partijen.

Een omschrijving van de beide fondsvarianten en een omschrijving van de huidige situatie is opgenomen in de volgende drie paragrafen.

<sup>2</sup> Pas in stap 6 komt dan aan de orde welke veranderingen in de basisvarianten nodig zijn, om de kansrijkheid van een investeringsfonds te vergroten (de optimale variant).

### 2.2.1 De minimale variant van het investeringsfonds

#### *Hoe werkt het fonds?*

In theorie zou in de meest minimale variant het fonds alleen dienen als 'geldschietter', met als gevolg dat alle beheerstaken en risico's bij gemeente / school blijven. Deze variant biedt echter zeer weinig toegevoegde waarde. Het fonds moet namelijk concurreren met de interne financiering van de gemeente, schatkistbankieren, de BNG en / of een willekeurige commerciële bank. Er zijn geen aanwijsbare redenen waarom een fonds dit beter of goedkoper zou kunnen doen. De verwachte meerwaarde en kansrijkheid van een fonds zijn in een dergelijke variant dan ook zeer laag.

In deze PPC gaan we daarom uit van een aangepaste minimale variant waarbij de school / gemeente verantwoordelijk is voor de realisatie van het gebouw, maar waarbij na afronding van de realisatie en het afsluiten van huurcontracten met de verschillende gebruikers, het fonds in beeld komt. Het fonds neemt de school op zijn balans en wordt verantwoordelijk voor groot onderhoud en binnen bandbreedtes het sturen op leegstand en restwaarde. Het fonds neemt beperkt taken en risico's over van de school of gemeente en fungeert als een soort vastgoedbelegger waarbij de verwachte inkomsten voornamelijk worden bepaald door huuropbrengsten en in beperkte mate door waardevermindering van het vastgoed.

#### *Verdeling van taken en risico's in de voorbereidings- en ontwerpfase*

De school en gemeente (en eventueel de andere toekomstige gebruikers van het vastgoed) zijn zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding en het ontwerp. Alle taken en risico's in de voorbereidingsfase liggen bij school en gemeente. Het belangrijkste risico in deze fase is vertraging (door moeizame samenwerking onderling, door wet- en regelgeving, door een beperkt aanbod van geschikte locaties, etc.) wat leidt tot hogere voorbereidingskosten voor alle partijen. Een ander risico is dat te vroeg een architect wordt betrokken en te snel gestart wordt met het maken van een ontwerp. Wanneer door wijzigingen in programma's van eisen het ontwerp moet worden herzien, leidt dat tot hogere kosten. Hogere kosten komen deels direct voor rekening van de school en gemeente, en worden deels ten laste gebracht van het beschikbare budget voor de huisvesting. Bovendien is het voor veel scholen (en soms ook voor gemeente) de eerste en mogelijk enige keer dat zij zich bezighouden met nieuwbouw. Hierdoor hebben zij vaak onvoldoende kennis en ervaring van een dergelijk proces. Wel hebben gemeente / school en in het geval van een MFA, kinderopvang en overige gebruikers gezamenlijk volledige zeggenschap over hoe het gebouw er uit ziet.

#### *Verdeling van taken en risico's in de bouwfase*

Omdat het fonds pas betrokken raakt na de bouw is, afhankelijk van de afspraken, de school of gemeente verantwoordelijk voor afstemming, de aanbesteding en organisatie van de bouw en de risico's die hier mee samenhangen. Belangrijke risico's tijdens de bouwfase in een traditioneel bouwproject zijn vertraging, wijzigingen (door veranderende wet- en regelgeving), niet tijdig verkrijgen van vergunningen, fouten of schade tijdens de bouw en meerwerk<sup>3</sup>. In eerste instantie is de school bouwheer en verantwoordelijk voor de bouw. In praktijk geldt dit met name bij eenvoudige schoolgebouwen. Bij de realisatie van een MFA is de gemeente meestal verantwoordelijk of besteedt zij dit uit. Een bijzonder risico is het indexeringsrisico.

In praktijk blijkt de indexering van de beschikbare budgetten voor onderwijshuisvesting (realisatie en exploitatie) niet gelijk te lopen met de werkelijke stijging van bouw- (en exploitatie) kosten. Dit risico ligt bij school en gemeente, het fonds zal dit risico niet over willen nemen en minimaal uitgaan van een stijging gelijk aan de inflatie (CPI).

Hoewel het fonds in de minimale variant geen formele rol heeft tijdens de bouwfase, zullen wel al de eerste contacten gelegd worden en zal het fonds aangeven welke belangen zij hebben bij de bouw en mogelijk voorstellen doen.

---

<sup>3</sup> Bij andere, meer innovatieve, aanbestedingsvormen liggen de risico's op vertraging, meerwerk, fouten, etc. vaak juist bij de aannemer.

*Verdeling van taken en risico's bij overname / financiering*

Na de bouwfase komt het fonds in beeld. Bij een enkelvoudige school komen fonds en school of gemeente een huurprijs overeen. Bij een MFA zorgt – in principe – de gemeente voor huurcontracten voor het gerealiseerde gebouw. In veel gevallen is de gemeente – tenminste deels – ook zelf huurder van het pand. Dit geldt ook voor het onderwijsdeel: omdat realisatie en groot onderhoud van een school bekostigd wordt vanuit het gemeentefonds, moet de gemeente de huur betalen. De huur wordt jaarlijks op marktconforme wijze geïndexeerd. De school blijft in deze minimale variant verantwoordelijk voor het klein onderhoud, de energierekening, schoonmaakkosten, etc. Op basis van de verwachte huurinkomsten, onderhoud, restwaarde, managementkosten en geëist rendement geeft het fonds aan tegen welk bedrag zij het pand over wil nemen. In de PPC gaan we er van uit dat dit bedrag gelijk is aan de werkelijke investeringskosten. Onderliggende aanname is dat eventuele inefficiënties in de voorbereidings- en bouwfase worden doorvertaald in de huurtarieven. In de praktijk zal dit wellicht niet het geval zijn. Het waardeverlies voor de gemeente dat hier mee samenhangt wordt niet meegenomen in de PPC omdat dit waardeverlies er immers ook in de huidige situatie is. De minimale variant lost het niet op, maar veroorzaakt het ook niet.

De managementkosten van het fonds bestaan o.a. uit oprichtingskosten (eenmalig), transactiekosten bij aanschaf vastgoed (eenmalig per project(-portefeuille) inclusief due diligence), management van groot onderhoud en leegstand en portefeuillemanagement. Wanneer gekeken wordt naar de taken en risico's die het fonds op zich neemt, lijkt een relatief kleine organisatie nodig. Tegelijkertijd is de gemiddelde investeringsomvang van een school of MFA niet groot, waardoor veel transacties nodig zijn om een aanzienlijke investeringsomvang te bereiken.

Het geëist rendement wordt bepaald door het risicoprofiel van de activiteiten van het fonds. De waarde van de risico's vindt zijn weerslag in een risico-opslag op de vermogenskosten. Deze vermogenskosten bestaan enerzijds uit het rendement op eigen vermogen en anderzijds uit de rente op vreemd vermogen. De onderbouwing van de gehanteerde vermogenskostenvoet komt in de kwantitatieve analyse aan bod.

Rendement en winst zijn voor de wereld van onderwijshuisvesting vaak onbekende begrippen. Om terughoudendheid en risico's die samen hangen met onbekendheid te beperken, wordt het maximale rendement voor het fonds 'gecapt'. Hierbij gaat het nadrukkelijk om extreme rendementen die 2 of 3 keer hoger liggen dan verwacht. In de minimale variant wordt het rendement daarom gecapt op 2,5 x het verwachte rendement. Alles wat daarboven aan rendement wordt behaald, wordt gedeeld door fonds en gebruiker.

*Verdeling van taken en risico's in de exploitatiefase – onderhoud en beheer*

In de minimumvariant is het groot onderhoud de verantwoordelijkheid van het fonds. Het fonds neemt het management hiervan op zich en besteedt het werkelijke onderhoud uit aan gespecialiseerde bedrijven.

Specifiek gaat het bij groot onderhoud om de taken waarvoor de gemeente in de huidige situatie verantwoordelijk is. Een exacte omschrijving van de taken van de gemeente is te vinden in de "kruisjeslijst" van de PO raad<sup>4</sup>.

Op het gebied van groot onderhoud is optimalisatie door het fonds mogelijk, omdat het fonds expertise heeft op dit gebied en door het aantal gebouwen in beheer, waardoor gunstige onderhoudscontracten kunnen worden afgesloten. De optimalisatiemogelijkheden zouden echter groter zijn wanneer al tijdens de bouw rekening gehouden wordt met het onderhoud of wanneer zowel groot als klein onderhoud voor rekening van het fonds komt.

---

<sup>4</sup> Zie bijlage 1

Optimalisatie van groot onderhoud door het fonds vindt plaats omdat het fonds een financiële prikkel heeft om kosten te over de gehele exploitatiefase te optimaliseren, maar ook een prikkel heeft om de restwaarde te optimaliseren. Dit laatste zorgt er voor dat kostenbesparing niet ten koste gaat van de kwaliteit van het gebouw. Bovendien worden ook in het contract met de gemeente afspraken gemaakt over minimale kwaliteit van het gebouw. Wanneer het fonds structureel minder dan de afgesproken kwaliteit levert, heeft de gemeente het recht om in eerste instantie boetes op te leggen en uiteindelijk het gebouw terug te kopen tegen de actuele restwaarde (zie hiervoor beschrijving bij beëindiging gebruik). Aangezien de kwaliteit van het gebouw te wensen over laat, zal de restwaarde lager zijn dan verwacht bij oplevering.

Een eventuele overschrijding van verwachte onderhoudskosten is het risico van het fonds. Het fonds zal daarom uitgebreid onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van de gebouwen voordat het deze aankoopt.

Het klein onderhoud en beheer van het gebouw en de risico's die hier mee samenhangen (waaronder indexering) blijven in de minimum variant taak van de school of in het geval van een MFA bij de beheerstichting. Hier verandert niets ten opzichte van de huidige situatie.

#### *Verdeling van taken en risico's in de exploitatiefase – minder gebruik*

Omdat schoolgebouwen en MFA's slechts beperkt verhuurbaar zijn aan andere partijen kan het fonds in de minimumvariant niet geheel verantwoordelijk zijn voor eventuele leegstand in een gebouw. Zeker wanneer hier bij het ontwerp geen rekening mee wordt gehouden. Bovendien zal leegstand in een MFA vooral het gevolg zijn van demografische en politieke ontwikkelingen of het beleid van school / kinderopvangorganisatie. Al met al geen zaken die een fonds gemakkelijk kan beheersen. Hierdoor levert het volledig overdragen van dit risico weinig meerwaarde (omdat het fonds hiervoor een grote risico-opslag zal hanteren). Er zijn echter wel een aantal mogelijkheden voor verhuur van leegstaande ruimten, bijvoorbeeld aan bestaande gebruikers van de MFA, een nieuwe kinderopvangorganisatie en wellicht ook andere onderwijsinstellingen. Het bestemmingsplan voorkomt dat delen van het pand worden verhuurd aan organisaties, die niet passen binnen de maatschappelijke functie van het gebouw. Dit beperkt aan de andere kant de mogelijkheden om een geschikte huurder te vinden. Om er voor te zorgen dat dit risico niet geheel bij de school of gemeente komt te liggen, wordt in het contract vastgelegd dat de huurder voor de delen die niet worden gebruikt slechts een bepaald percentage van de huur betaalt. Dit percentage moet worden vastgesteld op een hoogte waarbij het niet mogelijk is dat leegstand voor het fonds nog steeds rendabel is. Het fonds heeft hierdoor een prikkel om nieuwe huurders te zoeken. Zodra een nieuwe huurder gevonden is, betaalt deze de volledige huur.

Voorbeeld: Het fonds beheert een gebouw met 10 lokalen voor onderwijs en 4 ruimten voor kinderopvang. Na circa 10 jaar komen 2 klaslokalen permanent leeg te staan. Het fonds ontvangt op dit moment de volledige huur voor 8 klaslokalen en 4 ruimten voor kinderopvang en maar een percentage van de huur van de 2 lege lokalen. Deze huur ontvangt het fonds van de gemeente. Om opbrengsten te maximaliseren gaat het fonds op zoek naar een nieuwe huurder. De kinderopvangorganisatie is niet geïnteresseerd, maar het fonds vindt wel een peuterspeelzaal die de ruimten wil huren. Het fonds sluit nieuwe huurcontracten af en ontvangt vanaf dat moment weer de volledige huur van het gebouw.

Wanneer het niet om 2, maar om bijvoorbeeld 6 van de 10 klaslokalen gaat en het fonds er niet in slaagt nieuwe huurders te vinden, kan deze het gebouw terugverkopen aan de gemeente tegen de actuele restwaarde. Zie voor een nadere toelichting de paragraaf over beëindiging gebruik en restwaarde.

In het geval dat 2 van de 4 ruimten voor kinderopvang leeg komen te staan, dan betaalt de kinderopvangorganisatie het percentage van de huur voor leegstaande ruimten.

Vooraf spreekt het fonds met de huurders de looptijd van het huurcontract af. Na verloop van dit huurcontract is het risico geheel voor het fonds. Ook hier geldt echter de terugkoopplicht van de gemeente.

Wanneer een school of kinderopvangorganisatie groei verwacht en hiervoor leegstaande lokalen aanhoudt, moet deze hiervoor logischerwijs de volledige huur betalen. Aanvullend kan worden afgesproken dat als het fonds een tijdelijke huurder vindt, de opbrengst gedeeld wordt door school/kinderopvang en fonds. De school of kinderopvang heeft dan wel het recht om te beslissen of zij wel of niet akkoord gaat met de tijdelijke verhuur van de ruimten.

#### *Verdeling van taken en risico's in de exploitatiefase –meer gebruik*

Het is uiteraard ook mogelijk dat een school meer ruimte nodig heeft. Wanneer dit niet binnen het bestaande gebouw mogelijk is, investeert de gemeente in tijdelijke of permanente nieuwbouw. Deze kan vervolgens na afronding van de bouw worden overgedragen aan het fonds (op dezelfde wijze als het huidige gebouw is overgedragen).

#### *Verdeling van taken en risico's in de exploitatiefase – beëindiging gebruik en restwaarde*

Wanneer school of kinderopvang de huur beëindigt, blijft ook hier het eerder genoemde minimum percentage huur van kracht. Omdat het fonds niet de volledige huur ontvangt, heeft zij een prikkel om op zoek te gaan naar nieuwe huurders. Ook hier geldt dat het minimum dusdanig moet worden ingesteld dat het fonds geen positief rendement maakt bij leegstand. Maar ook de gemeente heeft een prikkel om op zoek te gaan naar huurders. Wanneer beiden er niet in slagen het pand te verhuren, heeft het fonds een verkooprecht en de gemeente een terugkoopplicht tegen de actuele restwaarde. Om een verschil van mening over de restwaarde te beperken, wordt vooraf door fonds en gemeente gezamenlijk een algoritme bepaald voor de bepaling van de restwaarde van het gebouw na verschillende looptijden. Hierbij wordt rekening gehouden met de aanschafprijs, regulier gebruik en gepland onderhoud. Een onafhankelijk taxateur bepaalt de werkelijke waarde van het gebouw en onderbouwt eventuele verschillen ten opzichte van het algoritme. Omdat de restwaarde bepaald wordt door het ontwerp, de bouw, het onderhoud en het gebruik wordt het verschil in waarde gedeeld door fonds en gemeente. Hierbij geldt een ondergrens die dusdanig wordt vastgesteld dat een overschrijding ervan alleen het gevolg kan zijn van extreme daling van grondwaarde of constructie- / ontwerpfouten. Voor zover de restwaarde onder deze grens komt, is dit het risico van de gemeente.

Wanneer beide partijen het eens zijn over eventuele herontwikkeling door het fonds, kunnen hiervoor aparte afspraken worden gemaakt. Dit valt buiten het bestaande contract tussen fonds en gemeente.

#### *Verdeling van taken en risico's in de exploitatiefase – gebruik (wijzigingen gebruik /functie)*

Omdat de manier van lesgeven in de loop van de tijd verandert, worden in de loop van de tijd ook andere eisen gesteld aan de functionele kwaliteit van het gebouw. De aanpassingen aan het gebouw die volgen uit deze veranderende eisen staan los van het reguliere klein en groot onderhoud. De kosten voor een dergelijke aanpassing komen direct voor rekening van school / gemeente. De school/gemeente beslist of zij de aanpassing zelf, of door het fonds laat uitvoeren. Eventuele gevolgen voor de waarde van het gebouw worden doorberekend in de verwachte restwaarde.

#### *Schaal*

Om de publieke variant in de PPC te kunnen vergelijken met de twee varianten van het fonds, dient de scope van de vergelijking te zijn gebaseerd op dezelfde aantallen en typen gebouwen. We maken hierbij onderscheid tussen:

1. een enkelvoudige school
2. een gewone MFA met 2 scholen en 1 kinderopvangorganisatie
3. een complexe MFA met 3 scholen, 2 kinderopvangorganisaties en 1 andere maatschappelijke functie.

Per vastgoedobject kan het vervolgens gaan om:

- een net gerealiseerd gebouw dat direct na oplevering wordt overgedragen aan het fonds;
- een bestaand gebouw dat na uitgebreide renovatie overgedragen wordt aan het fonds;
- een bestaand gebouw dat overgedragen wordt aan het fonds.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van verwachte aantallen en indicatieve aankoopbedragen. Bij de bepaling van de aantallen is uitgegaan van een totale investering van circa 500 miljoen euro (prijsspeil 1-1-2010). De gebouwen worden niet ineens aangeschaft. De portefeuille wordt geleidelijk in enkele jaren opgebouwd. In de gevoeligheidsanalyse die hoort bij de kwantitatieve analyse wordt doorgerekend wat de resultaten van de PPC zijn bij een andere opbouw van de portefeuille.

Tabel 1. Opbouw portefeuille minimale variant

Portefeuille minimale variant		Aantal
Nieuwbouw	MFA (gewoon)	35
Bestaande bouw, na renovatie	MFA (gewoon)	-
Bestaande bouw, alleen groot onderhoud	MFA (gewoon)	30
Nieuwbouw	MFA (complex)	10
Bestaande bouw, na renovatie	MFA (complex)	-
Bestaande bouw, alleen groot onderhoud	MFA (complex)	5
Nieuwbouw	Enkelvoudige school	10
Bestaande bouw, na renovatie	Enkelvoudige school	25
Bestaande bouw, alleen groot onderhoud	Enkelvoudige school	50

### Kasstromen

De belangrijkste kosten- en batenposten bij nieuwbouw voor de betrokken partijen zijn:

Tabel 2. Kasstromen fonds

Kosten	Baten
Aanschafwaarde vastgoed	Huurinkomsten
Managementkosten	Waardeontwikkeling vastgoed bij verkoop
Kapitaallasten	
Kosten groot onderhoud	

Tabel 3. Kasstromen gemeente

Kosten	Baten
Investering vastgoed	Waardeontwikkeling vastgoed bij verkoop
Huurlasten onderwijsdeel (incl. indexering)	Uitkering gemeentefonds
Huurlasten maatschappelijk organisatie (incl. indexering)	
Wijzigingen in functionele kwaliteit	

Tabel 4. Kasstromen school

Kosten	Baten
Klein onderhoud	Lumpsum OCW
Energie en water	
Schoonmaak	
Beheer	

Tabel 5. Kasstromen kinderopvang

Kosten	Baten
Huurlasten	Inkomsten uit kinderopvang
Klein onderhoud	
Energie en water	
Schoonmaak	
Beheer	
Wijzigingen in functionele kwaliteit	

### 2.2.2 De maximale variant van het investeringsfonds

#### *Hoe werkt het fonds?*

Dit fonds neemt in de maximale variant veel taken en risico's over van school en gemeente. Het fonds biedt naast geld ook de kennis en ervaring op het gebied van vastgoed en projectmanagement. Het fonds wordt al betrokken in de voorbereidingsfase van een project. Scholen (en andere gebruikers) melden zich met een Programma van Eisen bij het fonds. Een strak selectieproces en heldere eisen van het fonds zorgen in deze variant voor een versnelling van het project. Hier tegenover staat dat de gebruikers na een bepaald moment geen wijzigingen meer kunnen doorvoeren in het ontwerp, tenzij hiervoor een vergoeding wordt betaald. Omdat het fonds zorgt voor het ontwerp, de aanbesteding, de realisatie en het beheer en exploitatie, is ook hier optimalisatie mogelijk. Bestaande gebouwen neemt het fonds tijdelijk in eigendom. Bij nieuwe gebouwen kan het om eigendom of om PPS projecten gaan. Het fonds sluit huurcontracten met de toekomstige gebruikers.

#### *Verdeling van taken en risico's in de voorbereidings- en ontwerpfase:*

Het fonds wordt betrokken in voorbereidings- en ontwerpfase. Vertraging is daarmee nu ook een risico van het fonds. Om dit te beperken zal het fonds het proces willen beïnvloeden.

Dit doet zij allereerst door vooraf een aantal eisen te stellen. Zo moet de gemeente al een locatie beschikbaar hebben, moeten de toekomstige huurders aangeven dat zij bereid zijn om een bepaald bedrag aan huur of gebruiksvergoeding te betalen en moeten zij akkoord gaan met het voorgeschreven proces. Vervolgens stellen gemeente, school, kinderopvang en andere organisaties een programma van eisen op. Op basis hiervan schakelt het fonds een architect in en laat een schetsontwerp opstellen. De toekomstige huurders/gebruikers kunnen hierop reageren en eventuele voorstellen voor aanpassing doen. Vervolgens stelt het fonds het voorlopig ontwerp op en geeft aan wat de huurprijs c.q. gebruiksvergoeding zal zijn. Toekomstige huurders/gebruikers kunnen hier mee instemmen of niet. Als zij op dit moment uit het project stappen worden de gemaakte kosten gedeeld door alle betrokken partijen en wordt het project beëindigd, tenzij binnen een vastgestelde periode een andere partij gevonden wordt die wel bereid is tegen dezelfde voorwaarden in te stappen.

Bij het bepalen van de huurprijs/gebruiksvergoeding houdt het fonds naast de gebouwgebonden kosten voor ontwerp, bouw (inclusief kapitaallasten), realisatie en restwaarde, ook rekening met een vergoeding voor de management en organisatiekosten van het fonds zelf. Deze kosten bestaan o.a. uit oprichtingskosten (eenmalig), transactiekosten bij ontwerp en aanbesteding, bouwbegeleiding, management van onderhoud, beheer en leegstand en portefeuillemanagement.

Wanneer gekeken wordt naar de taken en risico's die het fonds op zich neemt, lijkt een aanzienlijke organisatie nodig omdat het fonds nauw betrokken is bij de individuele projecten. Specialistische kennis is nodig van procesmanagement, aanbesteding, bouw, beheer en onderhoud. Bovendien is de gemiddelde investeringsomvang van een school of MFA niet groot, waardoor relatief veel transacties nodig zijn om een aanzienlijke omvang van het fonds te bereiken.



*Verdeling van taken en risico's in de bouwfase en financiering*

Wanneer alle partijen akkoord zijn met het definitief ontwerp kan gestart worden met de bouw. Omdat het fonds al in de voorbereidingsfase afspraken maakt over huurprijzen c.q. gebruiksvergoedingen kunnen tegenvallers in de bouwfase niet worden doorberekend aan de huurder/gebruiker. Deels zal dit risico geprijsd worden, en deels zal dit risico voor rekening van het fonds komen, wat zij vervolgens zal beheersen. Uitgangspunt is dat de risico's tijdens de bouw bij het fonds liggen, tenzij de oorzaak van vertraging of hoge kosten ligt bij gemeente of school zoals bij beleidswijzigingen, scopewijzigingen of archeologie (de gemeente bepaalt immers de locatie).

Het fonds financiert de bouw. Dit doet zij deels met eigen vermogen maar om kapitaallasten te drukken ook deels met vreemd vermogen. De verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen en de geldende percentages komen in de kwantitatieve analyse aan bod.

*Exploitatie - onderhoud en beheer*

Omdat het fonds al in de voorbereidingsfase betrokken is, kan deze al bij het ontwerp rekening houden met kosten voor onderhoud en beheer. Aangezien het fonds verantwoordelijk is voor zowel de bouw als het onderhoud en beheer wil deze de kosten over de gehele levensduur van het gebouw minimaliseren. Omdat het fonds aan de andere kant afhankelijk is van inkomsten uit huur c.q. gebruiksvergoeding, heeft het fonds een prikkel om ook te zorgen voor een goed comfort voor potentiële huurders. Voorwaarde is dat er sprake is van flexibele huur- of gebruikscontracten. Omdat het voor een kinderopvangorganisatie i.v.m. de omvang makkelijker is om op zoek te gaan naar een andere locatie dan voor een school, kunnen huurders/gebruikers echter maar beperkt vertrekken wanneer zij niet tevreden zijn met de geboden kwaliteit. Om er toch voor te zorgen dat goede kwaliteit gewaarborgd wordt, worden de kwaliteitseisen gedurende de levensduur van het gebouw bij aanvang vastgelegd. En bestaat er een rechtstreekse relatie tussen de kwaliteit die het fonds levert en de betaling uit hoofde van huur/gebruiksvergoeding die het fonds ontvangt.

Wanneer het fonds langdurig onvoldoende presteert, heeft de gemeente het recht om het gebouw terug te kopen tegen de actuele restwaarde. Aangezien de kwaliteit van het gebouw te wensen over laat, zal de restwaarde lager zijn dan vooraf verwacht en wordt een afslag in de overname prijs verwerkt.

Optimalisatie tijdens de exploitatiefase is niet alleen groter in de maximale variant, maar heeft ook betrekking op meer kostencategorieën. Het fonds neemt in deze variant namelijk ook het onderhoud aan de binnenschil, de schoonmaak en een deel van het risico op energieverbruik over van de school. Door energiebesparende maatregelen op te nemen in het ontwerp, is het fonds deels in staat dit risico te beheersen. Voor een deel is dit uiteraard gekoppeld aan leerlingaantallen en blijft dan ook risico van de school.

Ook in de maximale variant geldt het feit dat de indexering van de inkomsten van de publieke partijen niet gelijk zal lopen met de werkelijke kostenontwikkeling. Het fonds zal echter uitgaan van een indexering die minimaal gelijk is aan de inflatie of gelijk is aan de werkelijke kostenontwikkeling. De school en gemeente zullen verantwoordelijk zijn voor het verschil tussen indexering van inkomsten en indexering van kosten.

*Exploitatie – minder gebruik*

Een ander voordeel dat ontstaat wanneer het fonds in de voorbereidingsfase betrokken wordt, is dat deze bij het ontwerp al rekening kan houden met de verhuurbaarheid van het gebouw. Zo is het goed mogelijk dat door slim ontwerp leegstaande ruimten in de maximale variant wel worden verhuurd aan andere partijen. Omdat het fonds nu in staat is een deel van de leegstand te beheersen, kan deze ook dit risico op zich nemen. Ook voor de gemeente is het aantrekkelijk om dit risico over te dragen. Het fonds is echter niet vrij om de bestemming van het gebouw te wijzigen. De gemeente zal wel invloed willen hebben op de bestemming van het gebouw.

Het fonds zal daarom vooraf afspraken maken met de gemeente over eventuele wijzigingen in de bestemming, voordat zij het ontwerp hier op aanpast. De gemeente werkt hier aan mee, omdat zij ook geen baat heeft bij een incurant pand. En bovendien kan zij eisen dat een deel van de te behalen winst wordt gedeeld of wordt doorvertaald naar lagere huren. In de maximale variant wordt het leegstandsrisico binnen bandbreedtes overgedragen, door net als in de minimum variant af te spreken dat de huurder een bepaald percentage van de huur betaalt voor leegstaande ruimtes. Dit percentage is lager dan in de minimum variant omdat het fonds meer optimalisatie mogelijkheden heeft.

*Exploitatie – meer gebruik:*

Wanneer een school of kinderopvangorganisatie meer ruimte wil gebruiken dan wordt dat eerst opgelost binnen de bestaande ruimte en wanneer dat niet mogelijk is zal er moeten worden bijgebouwd. Feitelijk start het proces weer dan weer bij de voorbereidings- en ontwerpfase.

*Exploitatie - wijzigingen gebruik / functie*

Omdat de manier van lesgeven in de loop van de tijd verandert, worden in de loop van de tijd ook andere eisen gesteld aan de functionele kwaliteit van het gebouw. De aanpassingen aan het gebouw die volgen uit deze veranderende eisen staan los van het reguliere onderhoud. Uitgangspunt is dat de school / gemeente aangeeft welke aanpassingen zij willen laten doen en laat dit uitvoeren door het fonds. De kosten hiervoor kunnen ofwel ineens worden betaald door gemeente/ school of worden doorberekend in de huurprijs/gebruiksvergoeding. Eventuele gevolgen voor de waarde van het gebouw worden dan wel meegenomen in de vooraf berekende verwachte restwaarde.

*Exploitatie - beëindiging gebruik en restwaarde:*

Behalve meer of minder gebruik is het ook mogelijk dat een van de huurders/gebruikers het gebruik geheel voortijdig wil beëindigen. Ook dan geldt – voor de hoofdhuurder – dat de huur voor het vastgestelde percentage doorbetaald wordt. Wanneer de hoofdhuurder hier niet toe in staat is, vanwege bijvoorbeeld faillissement, dan zal de gemeente hiervoor garant moeten staan. Het fonds gaat nu op zoek naar nieuwe huurders (binnen dezelfde bestemming). Wanneer deze gevonden worden, verandert er niets. Wanneer dit niet lukt en het gebouw leeg blijft staan, is de gemeente verplicht het gebouw terug te kopen van het fonds tegen de actuele restwaarde. Voorwaarde is ook hier dat het percentage huur dat bij leegstand moet worden doorbetaald, zo wordt vastgesteld dat leegstand voor het fonds niet rendabel kan zijn. Wanneer het fonds het gebouw wil herontwikkelen valt dit buiten het bestaande contract en moeten fonds en gemeente hier nieuwe afspraken voor maken.

Net als in de minimum variant is het bepalen van de restwaarde van het gebouw een belangrijk punt. Om dit te bepalen wordt een onafhankelijke adviseur ingeschakeld. De gemeente is vervolgens verplicht het gebouw voor dit bedrag terug te kopen. Om hier niet voor verrassingen te komen te staan, stellen het fonds en gemeente bij aanvang van het contract gezamenlijk een algoritme op ter bepaling van de verwachte restwaarde van het gebouw bij verschillende leeftijden. De vooraf verwachte restwaarde wordt gecorrigeerd voor wijziging in kwaliteit en uitbreidingen.

Voorwaarde in de maximum variant is dat school en gemeente ook onderling overeenkomen hoe de huur/gebruiksvergoeding betaald wordt en welke bijdrage ieder levert. In de huidige situatie is de gemeente immers grosso modo verantwoordelijk voor de buitenschil en de school voor de binnenschil. Het fonds neemt in de maximale variant beide taken over. Een mogelijkheid is dat het fonds met beide partijen een aparte afspraak maakt en van beiden een aparte vergoeding ontvangt. Maar ook kunnen gemeente en school afspreken dat een van beide partijen het budget van de ander overneemt en de huur/vergoeding aan het fonds betaalt.

### Schaal

Om de publieke variant in de PPC te kunnen vergelijken met de twee varianten van het fonds, dient de scope van de vergelijking te zijn gebaseerd op dezelfde aantallen en typen gebouwen. We maken hierbij onderscheid tussen:

1. een enkelvoudige school
2. een gewone MFA met 2 scholen en 1 kinderopvangorganisatie
3. een complexe MFA met 3 scholen, 2 kinderopvangorganisaties en 1 andere maatschappelijke functie.

Om er voor te zorgen dat het niet te lang duurt voordat het fonds voldoende omvang bereikt, gaan we er van uit dat ook in de maximale variant het fonds bestaande gebouwen overneemt. Per vastgoedobject kan het vervolgens gaan om:

- Nieuwbouw
- Bestaand gebouw, waar renovatie noodzakelijk is
- Bestaand gebouw, waar alleen regulier onderhoud en beheer noodzakelijk is

Bij de bovenstaande omschrijving van risico's en taken van het fonds in de verschillende fasen is steeds uitgegaan van nieuwbouw. De situatie bij een bestaand gebouw waar renovatie nodig is, is vergelijkbaar, maar zal op bepaalde punten afwijken.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van aangenomen aantallen. Hierbij is uitgegaan van een totale investering van circa 500 miljoen euro (prijspeil 1-1-2010). De gebouwen worden niet ineens aangeschaft maar de portefeuille wordt geleidelijk in 5 jaar opgebouwd. In de gevoeligheidsanalyse wordt doorgerekend wat de resultaten van de PPC zijn bij een andere opbouw van de portefeuille.

Tabel 6. Opbouw portefeuille maximale variant

Portefeuille minimale variant		Aantal
<b>Nieuwbouw</b>	MFA (gewoon)	30
<b>Bestaande bouw, na renovatie</b>	MFA (gewoon)	-
<b>Bestaande bouw, alleen groot onderhoud</b>	MFA (gewoon)	35
<b>Nieuwbouw</b>	MFA (complex)	10
<b>Bestaande bouw, na renovatie</b>	MFA (complex)	-
<b>Bestaande bouw, alleen groot onderhoud</b>	MFA (complex)	5
<b>Nieuwbouw</b>	Enkelvoudige school	10
<b>Bestaande bouw, na renovatie</b>	Enkelvoudige school	25
<b>Bestaande bouw, alleen groot onderhoud</b>	Enkelvoudige school	50

### Kasstromen

De belangrijkste kosten- en batenposten bij nieuwbouw voor de betrokken partijen zijn:

Tabel 7. Kasstromen fonds

Kosten	Baten
Managementkosten	Huurinkomsten of beschikbaarheidsvergoeding
Kapitaallasten	Waardeontwikkeling vastgoed bij verkoop
Kosten klein en groot onderhoud	
Kosten exploitatie vastgoed	
Kosten procesmanagement bij individuele projecten	

Tabel 8. Kasstromen gemeente

Kosten	Baten
Huurlasten gemeentelijk deel onderwijs en overige maatschappelijke instellingen (incl. indexering)	Gemeentefonds
Wijzigingen in functionele kwaliteit	Waardeontwikkeling vastgoed

Tabel 9. Kasstromen school

Kosten	Baten
Huurlasten (incl. indexering) (schools deel onderhoud, beheer, schoonmaak, energie)	Lumpsumfinanciering OCW

Tabel 10. Kasstromen kinderopvangorganisatie

Kosten	Baten
Huurlasten (incl. indexering)	Inkomsten uit kinderopvang
Wijzigingen in functionele kwaliteit	

*Extra optie: Integrale PPS bij maximale variant*

Een bijzondere invulling van de maximale variant is wanneer er in plaats van reguliere huurcontracten een integraal PPS contract wordt afgesloten tussen gemeente en fonds. De belangrijkste wijzigingen zijn dan:

- Het eigendom van het gebouw blijft in dit geval bij de gemeente. En het contract heeft een vooraf vastgestelde looptijd.
- Het verscherpte financiële toezicht en sterkere sturing op kwaliteit zorgen in dit scenario voor extra meerwaarde ten opzichte van het basisscenario van de maximale variant. Hier tegenover staat dat de complexiteit van het contract en de transactiekosten toenemen.

**2.2.3 Scenario's**

Bij zowel de minimum- als de maximumvariant is het denkbaar dat de meerwaarde wijzigt als de samenstelling van de portefeuille van het fonds wijzigt. Op nieuwbouw- en onderhoudsprojecten kunnen immers een ander soort van waardedrijver van toepassing zijn. In de gevoeligheidsanalyse die we uitvoeren in het kader van de kwantitatieve analyse, worden deze scenario's doorgerekend.

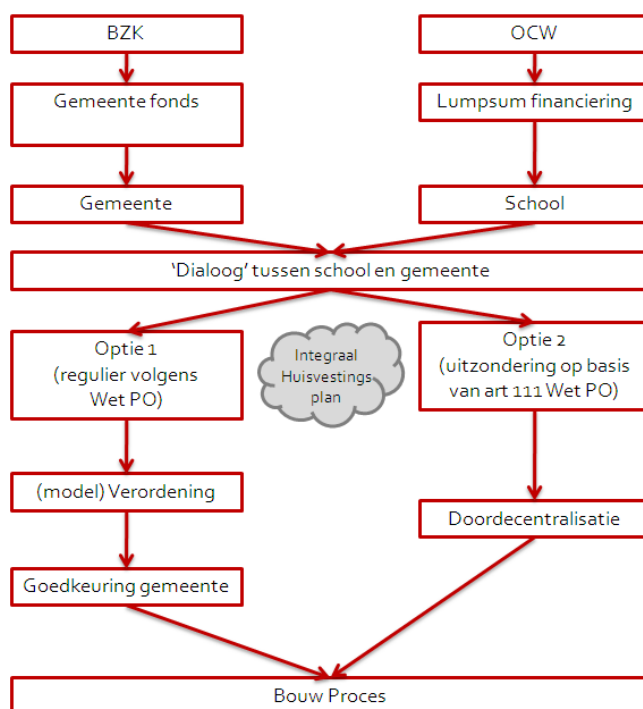
**2.2.4 De huidige situatie - de publieke variant**

De publieke variant is gelijk aan de huidige situatie. Op dit moment loopt de bekostiging voor huisvesting via het gemeentefonds naar de gemeenten en is bedoeld voor nieuwbouw en het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw. De lumpsum bekostiging van OCW is deels bedoeld voor materiële instandhouding (hieronder valt onderhoud, schoonmaak, energie en leermiddelen). Samen vormen deze geldstromen het totale budget voor huisvesting. De gemeente kan de zorgplicht voor de huisvesting in principe op twee manieren invullen:

1. Realisatie huisvesting op reguliere wijze, via de gemeentelijke verordening. De gemeente is verplicht een verordening op te stellen waarin de gang van zaken met betrekking tot de aanvraag en goedkeuring van voorzieningen worden geregeld. Wanneer een school een aanvraag indient, zal de gemeente deze op basis van de verordening toekennen of niet. Dit kan zowel een aanvraag voor nieuwbouw, als een aanvraag voor groot onderhoud zijn. Voor nieuwbouw zijn normbedragen vastgesteld op basis van o.a. verwachte leerlingaantallen. De gemeente mag hier overigens van afwijken. Voor onderhoud door de gemeente zijn geen normbedragen vastgesteld, de afrekening vindt plaats op basis van werkelijke kosten.

2. Een tweede optie is de huisvesting via de route van doordecentralisatie. De gemeente kan in overeenstemming met de scholen er voor kiezen om een jaarlijks bedrag beschikbaar te stellen voor deze scholen. In praktijk gebeurt dit nog maar weinig.

Schematisch verloopt het proces tot aan de bouwperiode als volgt<sup>5</sup>:



Wanneer er sprake is van een MFA geeft bovenstaand overzicht niet het complete beeld. Naast de school zijn ook kinderopvang en andere maatschappelijke organisaties gebruiker van het pand. De kinderopvangorganisaties zijn zelfstandige ondernemingen en moeten huisvesting zelf bekostigen. Andere maatschappelijke organisaties zijn voor de huisvesting veelal afhankelijk van subsidie van de gemeente (bibliotheek, buurthuis, zwembad). Uitzondering hierop zijn zorggerelateerde instellingen, deze hebben een eigen bekostigingssystematiek.

Door de verschillende geldstromen en belangen is de voorbereidingstijd bij een schoolgebouw of MFA vaak lang, dit leidt tot hoge (interne) kosten voor betrokken partijen.

Bij het ontwerp en de bouw van een regulier schoolgebouw is het schoolbestuur in principe bouwheer. Zij regelt zelf het ontwerp, de aanbesteding en realisatie. De realisatie van een MFA is vaak te omvangrijk voor een schoolbestuur. Dit wordt daarom vaak overgelaten aan een gemeente of soms een woningcorporatie. In dat geval zijn de kosten en risico's voor de gemeente.

Bij zowel een enkelvoudig schoolgebouw als een MFA is de school wel verantwoordelijk voor klein onderhoud, schoonmaak etc. Het onderhoud aan de buitenschild komt voor rekening van de gemeente. (zie voor het exacte onderscheid de kruisjeslijst van de PO raad).

Bij zowel een enkelvoudig schoolgebouw, als een MFA is er geen sprake van optimalisatie over de levensduur van het gebouw. Sterker nog, de geldstromen voor bouw en (klein) onderhoud zijn zelfs strikt van elkaar gescheiden.

<sup>5</sup> Bron: "Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen", RebelGroup Advisory in opdracht van de PO Raad, 15 maart 2010.

Het risico van leegstand is verdeeld over gemeente en school. De gemeente heeft bij leegstand te hoge kapitaallasten en de school te hoge onderhouds- en schoonmaakkosten. Bij een MFA is de gemeente (of woningcorporatie) bovendien verantwoordelijk voor het leegstandsrisico van de niet-schoolse delen van het gebouw.

Het economisch claimrecht van zowel het schoolgebouw als de MFA blijft bij de gemeente.

Niet alle gemeenten zullen schoolgebouwen direct uit de reserves financieren. We gaan er van uit dat een deel van de gemeente financiering regelt bij bijvoorbeeld de BNG. In dat geval moet ook rekening gehouden worden met rentelasten voor de gemeente.

### 2.3 Scope van de vergelijking

Omdat meerwaarde zich in alle fasen van de huisvesting voor kan doen, bevat de PPC alle kosten en opbrengsten tijdens de voorbereiding, de aanbesteding, de bouw, de exploitatie en de restwaarde van de huisvesting. In het kader van de vergelijkbaarheid gaan we bij zowel de publieke als beide private varianten uit van dezelfde schaal en scope.

De eerder genoemde indeling individuele projecten, vastgoedportefeuille en IHP worden als scenario's in de PPC verwerkt. Ook de optie van publiek-private samenwerking bij de maximale variant wordt als scenario verwerkt.

### 2.4 Actoren analyse

Bij de bouw van enkelvoudige scholen en MFA's zijn verschillende partijen betrokken. Door middel van interviews met stakeholders hebben we de belangen van de verschillende partijen inzichtelijk gemaakt<sup>6</sup>. Het fonds moet immers voor alle betrokken partijen meerwaarde opleveren, wil het een succes worden. Bij het vaststellen van de optimale variant van het investeringsfonds houden we ook steeds rekening met de gevolgen voor betrokken partijen. De belangrijkste betrokken partijen bij de verschillende varianten van scholenbouw zijn onderstaand opgenomen.

#### *Gemeenten*

De gemeenten staat een behoorlijke nieuwbouwopgaaf te wachten. Gezien de geplande bezuinigingen zal dit voor behoorlijk wat gemeenten tot problemen gaan leiden. Groot belang van de gemeente is dan ook om door te kunnen gaan met noodzakelijke investeringen in onderwijshuisvesting. En misschien wel meer dan ooit is een goede prijs – kwaliteit verhouding van belang. Wanneer de gemeente niet haar eigen reserves kan of wil aanspreken voor investeringen in huisvesting moet zij geld lenen. Een gemeente kan dit tegen gunstige tarieven doen bij de BNG of door middel van schatkistbankieren. Overigens loopt de gemeente wanneer zij haar eigen reserves aanspreekt ook renteopbrengsten mis. In beide gevallen zal de gemeente alleen een beperkte rendementseis van het fonds accepteren. Aan de andere kant heeft de gemeente ook belang bij ontzorging van het beheer van het vastgoed en overname van risico's die daar mee samenhangen. Met name kleinere gemeenten hebben onvoldoende kennis en expertise in huis om vastgoed professioneel te beheren.

Een ander belang van de gemeente is het verminderen van leegstand. Alhoewel niet alle gemeenten zich er van bewust van zijn, staat gemiddeld zo'n 10% van de lokalen leeg. Deels is deze capaciteit nodig om groei te kunnen opvangen, maar deels leidt dit tot onnodig hoge kapitaallasten (of de leegstand kan worden gewaardeerd als gemiste huuropbrengsten). In het algemeen geldt dat de gemeente er belang bij heeft om risico's over te dragen aan partijen die deze beter kunnen beheersen.

---

<sup>6</sup> Gesprekken zijn gevoerd met Gemeente Emmen, PCBO Apeldoorn, Gemeente Rotterdam, Kinderopvangorganisatie Triodus, Openbaar Primair Onderwijs Lochem, Aedes en het Waarborgfonds kinderopvang.

Tot slot is het eigendom een belangrijk onderwerp voor gemeenten. Hoewel zij er wel baat bij hebben taken en verantwoordelijkheden in voorbereiding, bouw en exploitatie over te dragen, geldt dit niet voor het eigendom. Een schoolgebouw of MFA bevindt zich vaak op een strategisch belangrijke plek voor een gemeente. Bij volledige overdracht van eigendom bestaat het risico dat zij zeggenschap kwijt raakt over de bestemming van het gebouw of de locatie. Vraag is echter of dit belang niet via het bestemmingsplan is te borgen.

#### *Besturen van het primair onderwijs*

Schoolbesturen zijn de belangrijkste gebruikers van een MFA. Net als gemeenten hebben de besturen er belang bij dat investeringen in huisvesting niet teruglopen door bezuinigingen. Of dat zij door de bezuinigingen in moeten leveren op kwaliteit. En net als voor gemeenten, geldt ook voor scholen dat zij enerzijds belang hebben bij een lage rendementseis van het fonds, terwijl zij anderzijds behoefte hebben aan het overdragen van taken en risico's zodat zij zich bezig kunnen houden met hun kerntaak. Tot slot geldt, wellicht nog meer dan bij gemeenten, dat scholen zeggenschap willen houden over het ontwerp van de locatie.

#### *Kinderopvangorganisaties*

De belangen van een kinderopvangorganisatie zijn grotendeels gelijk aan die van de school. Aanvullend geldt dat kinderopvangorganisaties nog meer dan scholen behoefte zullen hebben aan flexibele huurcontracten. De vraag naar hun diensten is namelijk, meer dan bij onderwijs, afhankelijk van het gevoerde beleid. Zo zullen de geplande bezuinigingen in de kinderopvang ongetwijfeld leiden tot minder groei in vraag naar ruimte.

#### *Overige gebruikers van de MFA*

Naast scholen en kinderopvangorganisaties zijn er ook andere gebruikers van MFA's. In veel gevallen zijn dit organisaties die voor hun huisvesting deels of geheel afhankelijk zijn van subsidie van de gemeente. Denk hierbij aan een bibliotheek, muziekvereniging, zwembad, buurthuis etc. Een andere veel voorkomende categorie is de zorg. Hierbij gaat het dan om dagopvang voor gehandicapten of woningen voor ouderen. Alhoewel dit weer een aparte categorie is met aparte belangen en bekostigingssystematiek, scharen we deze in de PPC onder de noemer overige gebruikers.

#### *Potentiële investeerders (vreemd vermogen en eigen vermogen)*

De potentiële investeerders zullen in eerste instantie de pensioenfondsen zijn. Het risicoprofiel van deze groep verschilt echter per fonds. Voor iedere investeerder geldt dat deze belang heeft bij een redelijk rendement en een goede risicoallocatie.

#### *Woningbouwcorporaties*

Op dit moment worden bij de realisatie van MFA's regelmatig woningbouwcorporaties betrokken. Zij nemen dan de bouw en exploitatie op zich. In zekere zin kan een investeringsfonds scholenbouw een concurrent voor woningbouwcorporaties worden. Dit geldt met name voor de maximale variant. Maar in de minimale variant kan juist ook samenwerking ontstaan. De woningbouwcorporatie kan de bouw begeleiden en in praktijk verantwoordelijk zijn voor het beheer, terwijl het fonds investeert en het gebouw op de balans neemt. Ook in de maximale variant bestaan mogelijkheden tot samenwerking.

### 3 Kwalitatieve analyse

#### 3.1 Aanpak

In deze module verkenden we de verschillen tussen de huidige situaties en de minimale variant en maximale variant van het fonds. De kern van deze kwalitatieve analyse was een workshop met relevante stakeholders waarin de verschillende waardedrijvers zijn besproken.<sup>7</sup> Het resultaat van deze sessie is een tabel met de scores die door de begeleidingsgroep zijn overeengekomen.

waardedrijver	minimale variant					maximale variant				
	--	-	0	+	++	--	-	0	+	++
Life cycle optimalisatie			x							x
Beheersing doorlooptijd		x	x							x
Transactiekosten		x	x					x		
Bedrijfsmatig risico- kosten management			x	x					x	
Beheersing leegstandsrisico			x	x					x	x
Beheersing restwaarderisico			x	x					x	
Schaalvoordelen			x	x					x	x
Diversificatie van risico's			nvt					nvt		
Prikkel door financiering			x	x					x	
Mogelijkheden tot vernieuwing			x						x	
Sturen op output			x						x	x
Omgang met flexibiliteit				x					x	x

#### 3.2 Waardedrijvers en de resultaten van de analyse

Hoewel de scores in bovenstaande tabel de directe input vormen voor de kwantitatieve analyse, gaat het natuurlijk om de motivatie die hoort bij de scores. Onderstaand worden alle waardedrijvers omschreven en worden de belangrijkste conclusies van de kwalitatieve analyse vermeld voor de beide onderzochte varianten van het fonds.

##### *Lifecycle optimalisatie*

Optimalisatie over de levenscyclus van het gebouw kan ontstaan wanneer het fonds verantwoordelijk is voor verschillende fasen in de levensduur van het gebouw. Hierdoor wordt het fonds gestimuleerd lange termijn afweging te maken, waardoor kosten worden bespaard. Het fonds kiest bijvoorbeeld voor een hogere investering nu, waardoor later kosten worden bespaard.

In de minimale variant zijn de mogelijkheden voor lifecycle optimalisatie (zeer) beperkt. De gescheiden geldstromen en gescheiden verantwoordelijkheden (klein en groot onderhoud) blijven bestaan. Alleen via het groot onderhoud kan eventueel wat meerwaarde ontstaan. Omdat dit echter tot uitdrukking komt in de restwaarde van het gebouw, is dit onder de waardedrijver 'restwaarde' opgenomen. In de maximale variant zijn veel mogelijkheden voor lifecycle optimalisatie. Er is geen sprake meer van gescheiden geldstromen en het fonds heeft een sterke prikkel om te optimaliseren.

##### *Beheersing doorlooptijd*

Een lange doorlooptijd in de voorbereiding van een project leidt over het algemeen tot hoge kosten. Omdat het fonds tijd wil besparen, neemt deze maatregelen om de doorlooptijd te beheersen.

<sup>7</sup> Aanwezig bij de workshop waren vertegenwoordigers van de PO raad, VNG, Servicecentrum Scholenbouw, Waarborgfonds Kinderopvang, Aedes en het ministerie van OCW.



In de minimale variant is het fonds niet betrokken in de voorbereiding. Daar verandert dus niks. Er kan zelfs een klein negatief effect optreden omdat er nu een extra partij is waarmee men rekening moet houden. In de maximale variant wordt het proces enerzijds makkelijker en inzichtelijker omdat het fonds duidelijke voorwaarden stelt aan het verstrekken van financiering. Door een strakke organisatie is behoorlijk wat winst te behalen. Aan de andere kant kost het "extra" overleg met het fonds ook tijd.

#### *Transactiekosten*

Wanneer het fonds gebruik maakt van PPS contracten, dan leidt dit tot hogere transactiekosten. Enerzijds aan private zijde (omdat een consortium een integraal ontwerp maakt tegen een vaste prijs), anderzijds aan publieke zijde (omdat in één aanbesteding de huisvesting voor langere periode moet worden gecontracteerd). Doordat het fonds kennis en expertise opbouwt kunnen de eigen kosten ook weer worden geminimaliseerd.

In de kwalitatieve sessie concludeerden we dat in de minimale variant de transactiekosten gelijk zijn aan die in de huidige situatie; er verandert immers niets. Wel zijn er extra transactiekosten voor zowel de gemeente als het fonds bij de overdracht van het gebouw aan het fonds. Er moet immers worden vastgesteld tegen welke prijs het fonds het pand overneemt en er moet worden gesproken over het algoritme om de restwaarde te bepalen. In de maximale variant geldt het volgende: de transactiekosten bij projecten met een gebruiksafhankelijke vergoeding (PPS) zijn over het algemeen hoger dan bij traditionele aanbesteding. Doordat het fonds kan standaardiseren kunnen echter kosten bespaard worden. Wanneer bovendien goed naar de transactiekosten in de huidige situatie gekeken wordt, valt op dat tijdens de voorbereiding behoorlijk veel wordt uitgegeven aan consultants (door de begeleidingsgroep worden percentages van 10-20 % van de totale bouwsom genoemd). Het fonds kan op dit gebied aanzienlijke besparingen boeken. De totale transactiekosten zullen daarom ongeveer gelijk zijn aan de huidige situatie.

#### *Bedrijfsmatig risico- en kostenmanagement*

De risico's moeten worden neergelegd bij de partij die deze het best kan beheersen. Het fonds kan de kosten besparen, omdat het beter in staat is bepaalde risico's te beheersen. Dit zal het fonds ook doen, omdat deze vooraf moet inschatten wat de kosten zijn. En geen rekening kan indienen voor meer of minder werk. Hierbij gaat het om de beheersing van interfaces tussen ontwerp, bouw en onderhoud en het beperken van faalkosten.

De invloed van het fonds in de minimale variant is zeer beperkt omdat deze niet betrokken is bij het ontwerp en de bouw. Het gaat dan alleen om beheersing van faalkosten en meerwerk met betrekking tot groot onderhoud. Overigens wordt er in de huidige situatie vrijwel niet nagedacht over dit onderwerp. Bovendien doet het fonds bij aankoop van gebouwen due dilligence onderzoek. De risico's met betrekking tot het onderhoud worden vooraf ingeschat en kunnen beter beheerst worden. Tot slot zal het fonds niet bereid zijn om te betalen voor faalkosten en meerwerk tijdens de bouw bij de overname van het gebouw. De gemeente wordt daarom bij nieuwbouw geprikkeld om hier meer aandacht aan te besteden. In de maximale variant heeft het fonds een sterke prikkel om risico's en kosten te beheersen. Gezien de omvang van het fonds heeft het ook voldoende ervaring en deskundigheid op dit gebied. Er is vooral een voordeel voor kleinere gemeenten, aangezien grote gemeenten deze deskundigheid en ervaring vaak ook in huis hebben.

#### *Beheersing leegstandsrisico*

Het fonds is verantwoordelijk voor een deel van het leegstandsrisico. Het fonds zal zich inspannen dit risico te beheersen door bijvoorbeeld hier tijdens het ontwerp al rekening mee te houden of actief op zoek te gaan naar huurders.

In de minimale variant draagt het fonds een (klein) deel van het leegstandsrisico en heeft een daarmee (beperkte) prikkel om dit risico te beheersen. Het verschil met de huidige situatie is ook klein omdat tijdelijke huisvesting of vordering van ruimten door de gemeente nu ook mogelijk is. De gemeente heeft in de huidige situatie dus ook mogelijkheden en een prikkel om leegstand te beheersen. Het feit dat er nog steeds sprake is van aanzienlijk leegstand heeft blijkbaar andere oorzaken. Een deel is bijvoorbeeld frictieleegstand. Anderzijds is het punt nu in sommige gemeente helemaal geen onderwerp van gesprek. We schatten dat de minimale variant tot een kleine besparing leidt ten opzichte van de huidige situatie. In de maximale variant zal het fonds al tijdens het ontwerp rekening houden met verhuur aan andere partijen. Hierbij kan het gaan om verhuur in de avonduren, verhuur van onverwacht leegstaande ruimten en optimalisatie van de herontwikkeling van ruimten bij verwachte daling van leerlingen (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de schoolwoning). Hierdoor wordt leegstand beter beheerst dan in de huidige situatie. Hoewel het bestemmingsplan weliswaar beperkingen oplegt aan verhuur, heeft ook de gemeente een prikkel om mee te werken aan verhuur en het bestemmingsplan indien nodig aan te passen. Dit komt doordat de gemeente in de maximale variant een terugkoopplicht heeft.

#### *Beheersing restwaarderisico*

Het fonds is verantwoordelijk voor een deel van het restwaarde risico. Het fonds zal het risico op verlies aan restwaarde willen beheersen en sturen op waardevermeerdering. Dit kan onder andere door een slim ontwerp, goed onderhoud en afspraken met de huurder over gebruik (huisregels).

In de minimale variant wordt het fonds pas na de ontwerp- en bouwfase betrokken en heeft het daarom alleen door middel van het onderhoud invloed op de restwaarde. In de maximale variant is meer voordeel te behalen. Bij reguliere verhuur aan onderwijs en kinderopvang zal het fonds restwaarde optimaliseren omdat een hogere restwaarde deels ten gunste komt van het fonds. Wanneer er echter na verloop van tijd sprake is van ander gebruik, dan is het bestemmingsplan leidend en bepaalt dit grotendeels de restwaarde van het gebouw. In de maximale variant zal het fonds echter vooraf nadenken over mogelijk ander gebruik van ruimten. Het fonds legt ideeën voor aan de gemeente. De gemeente heeft een prikkel om hier mee in te stemmen omdat dit leidt tot lagere huren of kan bedingen dat zij meedeelt in eventuele winsten. Deze situatie leidt er toe dat het restwaarde risico in de maximale variant beter beheerst wordt dan in de huidige situatie.

#### *Schaalvoordelen in de hele keten*

Omdat het fonds meerdere scholen in beheer heeft, ontstaan er schaalvoordelen op het gebied van aanbesteding en bouw, financiering en op operationeel gebied. Deze ontstaan doordat het fonds een aantal scholen als bundel kan aanbesteden, hiervoor in een keer financiering kan arrangeren en/of voor meerdere scholen tegelijk onderhouds- en beheerscontracten kan afsluiten. Bovendien ontstaan ook schaalvoordelen door efficiënte bundeling van management- en organisatiekosten.

In de minimale variant gaat het met name om schaalvoordelen met betrekking tot (het management van) groot onderhoud. Vooral voor kleine gemeenten zijn schaalvoordelen te behalen, bij grote gemeenten is dit voordeel er ook in de huidige situatie. In de maximale variant doen schaalvoordelen zich voor bij alle typen kosten die gemoeid zijn met het gebouw en in alle fasen. Al geldt ook hier dat het verschil vooral aanzienlijk is wanneer de vergelijking wordt gemaakt met kleinere gemeenten en schoolbesturen. Specifiek met betrekking tot energie zal niet veel winst te behalen zijn, omdat scholen / schoolbesturen in de huidige situatie ook al centrale contracten voor energie afsluiten.

#### *Diversificatie van risico's*

Wanneer het fonds de vastgoed portefeuille (of IHP) overneemt van een gemeente worden risico's gediversificeerd. Hierbij gaat het om risico's die te maken hebben met het gebouw, de gebruiker of de wijk (bijvoorbeeld verborgen gebreken, faillissement huurder en demografische ontwikkeling in de wijk). Risico's die samenhangen met nationale demografie en politiek blijven onveranderd van kracht.

In de bijeenkomst is geconcludeerd dat deze waardedrijver niet zal leiden tot een effect.

#### *Prikkel door financiering*

Het fonds koopt het gebouw en zet hiervoor eigen en vreemd vermogen in. De mate waarin de investering terugbetaald wordt, wordt bepaald door het exploitatiesaldo (van kosten en huuropbrengsten). Het fonds heeft hierdoor een prikkel om kosten te besparen en huuropbrengsten te maximaliseren. Daarnaast fungeren de verschaffers van vreemd (en eigen) vermogen als extra paar ogen, omdat ook zij er van overtuigd willen zijn dat zij hun investering terug verdienen.

Vooraf in de maximale variant, wanneer PPS-mechanismen worden toegepast, is er een sterke prikkel door financiering. Dit komt doordat er sprake is van een gebruiks- of prestatieafhankelijke vergoeding, waardoor de mate waarin financiers terugbetaald worden, direct afhankelijk is van de prestaties van het fonds. De financiers zullen de plannen van het fonds willen controleren en zeker willen weten dat deze ook conform afspraak worden uitgevoerd. De belangen van de financiers worden daarmee deels gelijkgeschakeld aan die van de gebruiker / huurder. Ook in de minimale variant is er sprake van een prikkel door financiering. Meer dan in de huidige situatie wordt gestuurd op financiële haalbaarheid en het evenwicht tussen kosten en opbrengsten.

#### *Vernieuwing*

Het fonds is (in de maximale variant) verantwoordelijk voor vrijwel alle huisvestingstaken en risico's in alle fasen van het project. In de huidige situatie zijn deze in ieder geval verdeeld over gemeente, school en kinderopvang. Deze integrale aanpak kan behalve tot lifecycle optimalisatie ook leiden tot vernieuwende concepten. Zo is het denkbaar dat het fonds nieuwe oplossingen voor leegstand of besparing van energie realiseert.

In de minimale variant verandert er vrijwel niets in het voortraject. Er worden daarom ook geen vernieuwende concepten gerealiseerd. Doordat in de maximale variant het fonds integraal verantwoordelijk is en centraal kennis ontwikkelt, is de verwachting dat dit leidt tot vernieuwende concepten. Bij PPS wordt bovendien ook nog expliciet gestuurd op output waardoor er nog meer ruimte is voor vernieuwende oplossingen uit de markt.

#### *Sturen op output*

Met name wanneer er sprake is van PPS-achtige contracten zal het fonds er belang bij hebben om te ontwerpen, bouwen en exploiteren met de wensen en eisen van gebruiker als uitgangspunt. Dit geldt vooral bij PPS omdat door middel van een gebruikersvergoeding, sterk gestuurd wordt op kwaliteit.

In de minimale variant is er geen sprake van PPS en wordt ook niet op een andere manier op output gestuurd. In de maximale variant is sprake van PPS contracten en van outputsturing waardoor de prijs / kwaliteit verhouding verbetert. Omdat in de PPC de kwaliteit in de verschillende varianten gelijk wordt verondersteld, gaan we er van uit dat outputsturing leidt tot een lagere prijs.

#### *Omgang met flexibiliteit*

Wanneer tijdens het ontwerp rekening gehouden wordt met mogelijke toekomstige wijzigingen in gebruik (bijv. ander onderwijsconcept), kunnen wijzigingen tijdens de levensloop goedkoper worden doorgevoerd. Dit levert meer flexibele gebouwen.

Alhoewel in de minimale variant het fonds geen invloed heeft op het ontwerp, kan door slim onderhoud toch al worden ingespeeld op flexibel gebruik. Met name bij vervanging van installaties kan rekening gehouden worden met toekomstig gebruik van ruimten. In de maximale variant kan het fonds al bij het ontwerp rekening houden met flexibiliteit van installaties, de gebouwindeling etc. Het fonds moet hier bij vrijwel alle scholen rekening mee houden en kan daardoor specifieke concepten op dit gebied ontwikkelen.

## 4 Kwantitatieve analyse

### 4.1 Aanpak

In de kwantitatieve analyse vertalen we de inschattingen over de waardedrijvers naar geld. Voor de huidige situatie en de twee fondsvarianten, wordt een kasstromenoverzicht opgesteld. Hierin worden alle kosten, opbrengsten en risico's van de varianten opgenomen. De contante waarde van de publieke en de private varianten worden berekend en de uitkomsten naast elkaar gezet. In dit hoofdstuk worden eerst alle uitgangspunten van de kwantitatieve analyse op een rij gezet. Daarna komen de uitkomsten aan bod.

### 4.2 Uitgangspunten

In de kwantitatieve analyse zijn enkele uitgangspunten gehanteerd, die in onderstaande paragrafen aan de orde komen. Het betreft achtereenvolgens het gehanteerde prijspeil, de looptijd van de vergelijking, de gehanteerde disconteringsvoet, de behandeling van BTW, de kostendata, de behandeling van risico's en de gebruikte achterliggende waarden in de verschillenanalyse.

#### 4.2.1 Prijspeil

Alle kosten die zijn meegenomen in de berekening zijn nominaal. Dat wil zeggen dat rekening is gehouden met inflatie gedurende de looptijd van de projecten. Hierbij is het prijspeil 2010 gehanteerd. Voor de verschillende kostensoorten is steeds een toepasselijke index gebruikt. Voor de waarde van de indexering is aangesloten bij de gemiddelde stijgingen van de indices over de afgelopen 10 jaar.

Categorie	Gem.	Bron
Indexering bouwkosten	2,5%	BDB indexering
Indexering onderhoud	2,2%	BDB indexering
Indexering energie	5,3%	Industrie elektriciteit, gas, stoom en warmte (CBS Statline)
Indexering schoonmaak	2,2%	Toepasselijke CAO (schoonmaakbedrijven, CBS Statline)
Indexering loonkosten onderwijs	2,4%	Toepasselijke CAO (onderwijs, CBS Statline)
Indexering loonkosten gemeente	2,7%	Toepasselijke CAO (lonen overheid, CBS Statline)
Indexering loonkosten overig	2,5%	Totale CAO, gemiddeld 2000-2009 CBS, Statline
Indexering loonkosten fonds	2,6%	Toepasselijke CAO (CAO lonen bouw en industrie, CBS Statline)
Indexering huur	2,4%	Huurverhoging (CPI), gemiddeld 2000-2010, CBS Statline
Inflatie overig	2,3%	CPI: inflatie vanaf 1990, totaal bestedingen, alle huishoudens

#### 4.2.2 Looptijd van het project

De portfolio van projecten wordt lineair opgebouwd in 5 jaar. Het fonds acquireert de portefeuille dus geleidelijk. Wanneer er sprake is van nieuwbouw, wordt rekening gehouden met een voorbereidingstijd van 1 jaar en een bouwperiode van 2 jaar. De werkelijke voorbereidingstijd is langer, maar dit geeft in het model een vertekend beeld, omdat de nieuwbouwprojecten (die naar verwachting tot de meeste meerwaarde leiden) pas na een voorbereidingsperiode van 7-8 jaar van start kunnen gaan<sup>8</sup>. De looptijd van de contracten is 20 jaar. De totale vergelijking start in 1-1-2011 en wordt beëindigd per 1-1-2035.

<sup>8</sup> Eventuele verschillen in doorlooptijd worden in het model tot uitdrukking gebracht via een lagere inschatting van de kosten van voorbereiding.

### 4.2.3 Disconteringsvoet

In het PPC model voor het investeringsfonds scholenbouw worden de kosten gedurende de looptijd van het project in de tijd uitgezet. Om vervolgens de huidige situatie te vergelijken met de minimale en maximale variant, worden de kasstromen omgerekend naar een netto contante waarde. In overeenstemming met hetgeen bepaald is in de OEI-leidraad en het rapport van de Commissie Risicowaardering, wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht met een marktconforme waarde voor de disconteringsvoet. Voor deze PPC is de marktconforme disconteringsvoet vastgesteld op 6,5%.

Deze disconteringsvoet is opgebouwd uit twee elementen:

- De risicovrije disconteringsvoet
- De opslag voor marktrisico's

Als risicovrije disconteringsvoet is een nominaal rentepercentage van 3,0% vastgesteld<sup>9</sup>. Dit is de rente waarmee op de markt wordt gerekend voor de financiering van projecten met een vergelijkbare looptijd.

Omdat projecten doorgaans niet volledig vrij van marktrisico zijn, levert een netto contante waarde op basis van de risicovrije disconteringsvoet een te rooskleurig beeld van de te realiseren besparingen. Inkomsten en uitgaven zijn namelijk niet altijd zeker en kunnen afhankelijk zijn van conjuncturele schommelingen en veranderingen in marktvaart. Door een opslag te hanteren bovenop de risicovrije voet, kan het effect van marktrisico's worden meegenomen in de berekening van de netto contante waarde. Als opslag voor de marktrisico's rekenen we met een opslag van 3,5%. Dat is op dit moment een marktconforme opslag voor het type projecten wat in deze analyse aan de orde is. Zeker omdat in de fondsvarianten sprake is van marktgerelateerde risico's (bijvoorbeeld huurprijzen, leegstand en restwaarde) is een dergelijke opslag gerechtvaardigd.

### 4.2.4 Behandeling BTW

De school heeft geen mogelijkheid om BTW terug te vorderen. In de PPC prijzen wordt daarom uitgegaan van prijzen inclusief BTW.

### 4.2.5 Kostendata

De kosteninput die is gebruikt voor de berekening van kasstromen in het project is gebaseerd op specifieke kengetallen voor scholenbouw ([www.bouwkompas.nl](http://www.bouwkompas.nl)), normbedragen uit de modelverordening en de PVE bekostiging voor materiële instandhouding aangevuld met de evaluaties<sup>10</sup>. Omdat de bekostiging veelal lager is dan de werkelijk gemaakte kosten, bieden deze evaluaties een beter beeld van de daadwerkelijke kosten. In de gesprekken met stakeholders zijn deze bedragen getoetst.

---

<sup>9</sup> Quote 20-jaars Euro Interest Rate Swap, [www.wallich.eu/info/infogram.htm](http://www.wallich.eu/info/infogram.htm)

<sup>10</sup> 5-jaarlijkse evaluatie bekostiging materiële instandhouding door Nibag (2006), MaterKey (2005) en KPMG (2005)

*Algemene uitgangspunten*

Voordat we ingaan op de verschillende kostencategorieën, staan we eerst stil bij de algemene uitgangspunten die zijn gehanteerd.

Uitgangspunt	aanname	
Aantal leerlingen per school	222 leerlingen	Geldt voor een gemiddelde school, bron: PO Raad
BVO per school	1.295 m <sup>2</sup>	Geldt voor een gemiddelde school, bron: PO Raad
BVO per kinderopvangorganisatie	535 m <sup>2</sup>	Gemiddelde omvang. Varieert van 300 tot 770 m <sup>2</sup> BVO
BVO per overige instelling	535 m <sup>2</sup>	Aanname: BVO gelijk aan kinderopvang

*Kosten voorbereiding*

Kosten in deze fase bestaan voornamelijk uit loonkosten van medewerkers bij de gemeente, school, kinderopvang en overige toekomstige gebruikers van de MFA. Het gaat hier om de periode tot en met de toekenning van de gemeente. Hier is aangesloten bij de berekeningen die gemaakt zijn door Rebel voor de PO raad in het kader van het onderzoek naar een fris alternatief voor huisvesting van kinderen.

*Kosten realisatie*

De belangrijkste kosten in deze fase zijn de bouwkosten (bouwkundig, installaties, vaste inrichting, etc.) en bijkomende kosten (ontwerp en advies, verzekering etc).

Realisatiekosten	Enkelvoudige school	MFA	MFA complex
oppervlakte school	1.295 m <sup>2</sup> BVO	2 * 1.295 m <sup>2</sup> BVO (2 scholen)	3 * 1.295 m <sup>2</sup> BVO (3 scholen)
oppervlakte kinderopvang		535 m <sup>2</sup> BVO	2 * 535 m <sup>2</sup> BVO (2 KO- instellingen)
oppervlakte overige instelling			535 m <sup>2</sup> BVO
Prijs per m <sup>2</sup> excl bijkomende kosten			€ 1.114 / m <sup>2</sup>
Bijkomende kosten			21,0%
BTW			19,0%
Totaal kosten			€ 1.604 / m <sup>2</sup>
Prijs op basis van modelverordening	€ 1.596 / m <sup>2</sup>	€ 1.596 / m <sup>2</sup>	
Totaal budget / totale kosten bouw/ontwerp/advies	€ 2.066.619	€ 4.987.015	€ 8.806.227

Het portfolio van schoolgebouwen bestaat naast nieuwbouw ook uit de overname van bestaande gebouwen, waar al dan niet renovatie noodzakelijk is. In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de aannames met betrekking tot bestaande bouw en renovatie.

Aanschaf bestaande bouw	Enkelvoudige school	MFA	MFA complex
Nieuwbouwwaarde bestaande bouw	€ 2.066.619	€ 4.987.015	€ 8.806.227
Leeftijd bestaande bouw	20 jaar	5 jaar	5 jaar
Waarde bestaande bouw bij overname	50%	87,5%	87,5%
Waarde bestaande bouw bij overname	€ 1.033.310	€ 4.494.816	€ 7.705.448

Aanschaf bestaande bouw (renovatie)	Enkelvoudige school	MFA	MFA complex
<b>Nieuwbouwwaarde bestaande bouw (renovatie)</b>	€ 2.066.619	Nvt	Nvt
<b>Leeftijd bestaande bouw (renovatie)</b>	30 jaar		
<b>Waarde bestaande bouw bij overname (25 %)</b>	€ 516.655		
<b>Kosten voor renovatie (60% van nieuwbouwwaarde)</b>	€ 1.239.971		

#### Kosten exploitatie

De kosten in de exploitatiefase bestaan uit gebouwgebonden onderhoud en beheer, schoonmaakkosten en energie.

Exploitatielasten (voor een gemiddelde school)	Euro/jr (prijspeil 2010)	Toelichting
<b>Onderhoud (gemeentelijk deel)</b>	€ 8.500	Ervaringsgetal, circa € 6,60 per m <sup>2</sup>
<b>Onderhoud (schooldeel)</b>	€ 25.458	MI bekostiging (gebouwonderhoud 2010) + 33,5% op basis van onderzoek Nibag 2006
<b>Energie</b>	€ 12.745	MI bekostiging (energie, water, verwarming 2010) + 2.200 op basis van onderzoek KPMG 2005
<b>Schoonmaak</b>	€ 23.659	MI bekostiging (schoonmaak 2010)
<b>Management onderhoud gemeente</b>	€ 3.000	Ervaringsgetal, circa € 2,40 per m <sup>2</sup>
<b>Management onderhoud school</b>	€ 1.680	PO raad MI bekostiging onderhoudsbeheer 2010 + 33,5% op basis van onderzoek Nibag 2006

In de PPC wordt geen onderscheid gemaakt tussen exploitatielasten bij bestaande bouw of bij nieuwbouw en wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen de exploitatielasten bij een enkelvoudige school, een MFA of een complexe MFA. Aannee is dat de exploitatielasten voor kinderopvangorganisaties en overige gebruikers van de MFA vergelijkbaar zijn. Aangezien het bruto vloeroppervlak van een MFA en MFA-complex respectievelijk 2,4 en 4,0 keer zo groot is, wordt deze factor gebruikt voor de exploitatielasten bij MFA en MFA-complex.

#### Opbrengsten exploitatie

De opbrengsten in de exploitatie fase bestaan uit de extra huuropbrengsten. In de PPC wordt alleen gekeken naar de extra huuropbrengsten die in de minimale en maximale variant worden gerealiseerd. Uitgangspunt is een gemiddelde leegstand van 10%. De gemiddelde huuropbrengst is € 160 per jaar/m<sup>2</sup>.

#### Kosten organisatie fonds

De kosten van de organisatie van het fonds worden grotendeels bepaald door de personeelslasten. In de PPC wordt bij het bepalen van de organisatiekosten onderscheid gemaakt tussen de opstart/bouwfase en de exploitatiefase. In de opstart/bouwfase van beide varianten is immers een intensievere bezetting nodig dan in de exploitatiefase. De omvang van de organisatie (fte's) wordt bepaald op basis van het aantal scholen dat het fonds in portefeuille heeft en een aanname over de gemiddelde productiviteit. Deze aanname wordt gedaan op basis van marktgegevens uit vergelijkbare PPS projecten en (vastgoed)fondsen. Maar ook is een vergelijking gemaakt met de "organisatiekosten" in de huidige situatie.<sup>11</sup> Daarnaast wordt in beide varianten uitgegaan van een vaste organisatie / backoffice (onafhankelijk van de opbouw en omvang van de portefeuille). Voor de bepaling van de personeelslasten is uitgegaan van gemiddeld €100.000 per fte / jaar (prijspeil 2010).

<sup>11</sup> In de huidige situatie zijn de totale organisatiekosten (onderhoudsmanagement) van de gemeente en school (inclusief advies tijdens de bouw) circa 45 mio (NCW, 1-1-2010). Deze taken worden overgenomen door het fonds en moeten daarom enigszins in verhouding staan met de organisatiekosten van het fonds.

De huisvestingslasten voor het personeel worden berekend als percentage van de personeelslasten (20%). Tot slot wordt rekening gehouden met eenmalige oprichtingskosten van het fonds en transactiekosten per school, wanneer het gaat om de overname van bestaande bouw. Belangrijke aanname bij de bepaling van het aantal fte's is dat het fonds de bundel van 165 scholen krijgt aangeboden en deze zelf niet hoeft te acquireren.

Samengevat betekent dit het volgende voor de twee varianten.

Organisatie Minimale Variant	Aanname	Totaal NCW 1-1-'10
<b>Eenmalige oprichtingskosten</b>	€ 1.000.000	€ 960.000
<b>Transactiekosten bestaande bouw</b>	€ 20.000 per school	€ 2.885.000
<b>Personeelskosten aanschaf periode</b>	13 scholen per fte / jr	€ 1.120.000
<b>Personeelskosten exploitatieperiode</b>	50 scholen per fte / jr	€ 4.190.000
<b>Personeelskosten vaste organisatie</b>	2 fte / jr	€ 3.190.000
<b>Huisvestingskosten en overhead</b>	20%	€ 2.160.000
<b>Totale organisatiekosten</b>		€14.510.000

De jaarlijkse kosten voor de organisatie van het fonds in de minimale variant bedragen tijdens de opbouwfase circa 1.500.000 euro (prijsspeil 2010) en tijdens de exploitatiefase circa 900.000 euro (prijsspeil 2010).

Organisatie Maximale Variant	Aanname	Totaal NCW 1-1-'10
<b>Eenmalige oprichtingskosten</b>	€ 2.000.000	€ 1.920.000
<b>Transactiekosten bestaande bouw</b>	€ 20.000 per school	€ 1.950.000
<b>Personeelskosten bouw / aanschaf periode</b>	4 scholen per fte / jr	€ 3.650.000
<b>Personeelskosten exploitatieperiode</b>	15 scholen per fte / jr	€13.970.000
<b>Personeelskosten vaste organisatie</b>	7 fte / jr	€11.170.000
<b>Huisvestingskosten en overhead</b>	20%	€7.320.000
<b>Totale organisatiekosten</b>		€39.980.000

De jaarlijkse kosten voor de organisatie van het fonds in de maximale variant bedragen circa 3.200.000 euro (prijsspeil 2010).

Ter vergelijking: In de huidige situatie zijn de totale kosten van de organisatie van school en gemeente (inclusief advies tijdens de bouw) circa 45 mio (NCW, 1-1-2010). Deze kosten komen in de maximale variant voor circa 30 mio (NCW 1-1-2010) te vervallen, omdat het fonds deze taken overneemt. De kosten vervallen niet geheel omdat ook in de maximale variant de school, gemeente en overige instelling tijd zullen besteden in de voorbereidings- en bouwfase.

#### Restwaarde

Bij de bepaling van de restwaarde van het gebouw wordt uitgegaan van een lineaire afschrijving van de waarde van het gebouw over 40 jaar. De restwaarde wordt voor alle gebouwen bepaald bij de beëindiging van het project op 1-1-2035. Omdat in de fondsvarianten de gebouwen potentieel een langere levensduur hebben dan in de huidige situatie (door goed onderhoud, etc.), is er op de einddatum van het project sprake van een positieve restwaarde.

#### Risico's

Voor projecten die in de PPC-fase verkeren, geldt dat er nog niet veel gedetailleerde informatie voorhanden is, laat staan informatie over risico's. In de praktijk blijkt een bottom-up risicoanalyse, op basis van de inventarisatie van individuele risico's in een project, onvolledig en onbetrouwbaar.



De kans is groot dat risico's worden vergeten terwijl er wel een hoge mate van nauwkeurigheid wordt gesuggereerd. We hebben daarom gekozen voor een top-down benadering van risico's. Aan de hand van een lijst met een beperkt aantal projectkenmerken (bijvoorbeeld complexiteit en omgevingsfactoren) schetsen we een beeld van het totale risicoprofiel van het project. Op basis van dit risicoprofiel en ervaringen uit eerdere projecten maken we een inschatting van het totale risicoprofiel van de huidige situatie. Deze situatie vergelijken we vervolgens met de fondsvarianten. In de risicoanalyse maken we onderscheid naar drie typen risico's, namelijk pure risico's, normale ramingsonzekerheden en marktrisico's:

- *Pure risico's* zijn onvoorzien gebeurtenissen met een kans van optreden en een schadelijk effect. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het risico dat er een hijskraan omvalt tijdens de renovatie of het risico op beschadiging van het gebouw door een storm.
- *Normale ramingsonzekerheden* zijn onzekerheden met betrekking tot de inschatting van kosten of opbrengsten van een project die geen samenhang vertonen met de conjunctuur. Bijvoorbeeld: de hoeveelheid benodigd zand is verkeerd ingeschat, waardoor de kosten te laag zijn ingeschat.
- *Marktrisico's* zijn onzekerheden met betrekking tot de inschatting van kosten of opbrengsten van een project die wel samenhang vertonen met de conjunctuur. Hierbij kan gedacht worden aan het risico dat de prijs van arbeid snel stijgt, waardoor onderhoud een stuk duurder wordt.

Bij de bepaling van de pure risico's en de ramingsonzekerheden tijdens de bouwfase is aangesloten bij ervaringscijfers uit vergelijkbare projecten. Op basis hiervan wordt rekening gehouden met een opslag van 11% voor ramingsonzekerheden en pure risico's. De marktrisico's of algemene risico's worden door middel van een risico-opslag verwerkt in de disconteringsvoet. Deze is 3,5%, zie voor een verdere toelichting paragraaf 4.3.2.

Omdat de kosten in de exploitatiefase bepaald zijn op basis van werkelijke kosten, bevatten deze kosten impliciet al een risico-opslag. Immers alle risico's die zich voordoen zijn verwerkt in deze werkelijke kosten. Voor de kostenposten in de exploitatiefase is daarom geen extra risico-opslag berekend.

#### *Achterliggende waarden kwalitatieve analyse*

De laatste belangrijke input voor de kwantitatieve analyse is de vertaling van de waardedrijvers naar cijfermatige aannames. In een sessie met de begeleidingsgroep is gewerkt met een scoreformulier. Daarop is aangegeven in welke mate een waardedrijver van toepassing is. Zie ook hoofdstuk 3. In onderstaande tabel is weergegeven welke waarden 'achter' de plussen en minnen zitten. Deze waarden zijn vastgesteld op basis van de standaard PPC methodiek van het ministerie van Financiën. In de standaard methodiek is op basis van ervaring met PPS projecten een waarde toegekend aan de veel voorkomende waardedrijvers. Omdat de specifieke context van het investeringsfonds scholenbouw afwijkt van reguliere PPS contracten, zijn de waarden bij enkele waardedrijvers aangepast zodat deze beter aansluiten. Zo gaat de standaard methodiek er van uit dat PPS zorgt voor een langere doorlooptijd. Bij het investeringsfonds verwachten dat dit gelijk blijft of zelfs wordt geoptimaliseerd. Ook de waarden bij "transactiekosten per school" en "additionele bezetting" zijn aangepast zodat deze beter aansluiten bij de casus.

<i>Initiatief en definitie</i>	--	-	o	+	++	score minimaal	score maximaal
Beheersing doorlooptijd	50,0%	25,0%	0,0%	-25,0%	-50,0%	- / o	++
Transactiekosten per school (€)	80.000	40.000	0	-40.000	-80.000	- / o	o
<i>Realisatie en exploitatie</i>	--	-	o	+	++	score minimaal	score maximaal
Life cycle optimalisatie	-10,0%	-5,0%	0,0%	5,0%	10,0%	o	++
Mogelijkheden tot vernieuwing	3,0%	-1,5%	0,0%	1,5%	3,0%	o	+
Schaalvoordelen	-10,0%	-5,0%	0,0%	5,0%	10,0%	o / +	+ / ++
Prikkel door financiering	-5,0%	-2,5%	0,0%	2,5%	5,0%	o / +	+
Sturen op output	30,0%	-1,5%	0,0%	1,5%	3,0%	o	+ / ++
Aditionele bezetting	-50%	-2,5%	0%	2,5%	50%	o / +	+ / ++
Bedrijfsmatig risico- kosten management	20,0%	-10,0%	0,0%	10,0%	20,0%	o / +	+
<i>Beeindiging</i>	--	-	o	+	++	score minimaal	score maximaal
Restwaarde	-10,0%	-5,0%	0,0%	7,5%	15,0%	o / +	+
Omgang met flexibiliteit	-5,0%	-2,5%	0,0%	2,5%	5,0%	+	+ / ++

Deze plussen en minnen zijn vervolgens in een rekenmodel toegepast op de verschillende kostencategorieën (bouw, onderhoud, energie, etc.). Hierbij kan het zijn dat verschillende waardedrijvers op dezelfde kostencategorie van toepassing zijn. We verwijzen naar het rekenmodel voor een overzicht van de exacte percentages.

In de PPC wordt meerwaarde overigens uitgedrukt in een lagere prijs voor dezelfde kwaliteit. Dit omdat een hogere kwaliteit nu eenmaal niet eenvoudig en vergelijkbaar is uit te drukken. In praktijk kan een school of gemeente natuurlijk kiezen voor een hogere kwaliteit voor dezelfde prijs. De verwachting is dat behoorlijk wat scholen en gemeente voor deze laatste optie zullen kiezen.

Let wel: de score voor de minimale en maximale variant in bovenstaande tabel hebben betrekking op de nieuwbouw van complexe MFA's. Als we kijken naar de andere typen van gebouwen die in de portefeuille zitten, dan zien we enkele verschillen ten opzichte van bovenstaande tabel. Voor de minimale variant is het besparingspotentieel voor eenvoudige MFA's en enkelvoudige scholen kleiner op enkele posten:

Waardedrijvers Minimale variant	MFA complex		MFA		Enkelvoudige school		
	onderhoud	nieuwbouw	onderhoud	nieuwbouw	onderhoud	renovatie	nieuwbouw
verschil voorbereidingskosten gemeente		5,0%		5,0%			5,0%
verschil onderhoud gemeente	-6,0%	-6,0%	-5,0%	-5,0%	-4,0%	-4,0%	-4,0%
verschil onderhoud school	-3,0%	-3,0%	-2,5%	-2,5%	-2,0%	-2,0%	-2,0%
verschil energie	-	-	-	-	-	-	-
verschil schoonmaak	-	-	-	-	-	-	-
verschil management gemeente	-6,0%	-6,0%	-5,0%	-5,0%	-4,0%	-4,0%	-4,0%
verschil management school	-	-	-	-	-	-	-
aditionele bezetting	12,5%	12,5%	10,0%	10,0%	7,5%	7,5%	7,5%
restwaarde	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
verschil risico	-2,5%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	-2,5%	-2,5%

In de maximale variant zijn er meer verschillen:

Waardedrijvers Maximale variant	MFA complex		MFA		Enkelvoudige school		
	onderhoud	nieuwbouw	onderhoud	nieuwbouw	onderhoud	renovatie	nieuwbouw
verschil voorbereidingskosten gemeente		-50,0%		-40,0%			-30,0%
verschil voorbereidingskosten school		-50,0%		-40,0%			-30,0%
verschil voorbereidingskosten kinderopvang		-50,0%		-40,0%			
verschil voorbereidingskosten overig		-50,0%					
lifecycle optimalisatie		-15,0%		-12,5%		-10,0%	-10,0%
besparing ontwerpkosten		-25,0%		-22,5%		-20,0%	-20,0%
verschil onderhoud gemeente	-13,0%	-13,0%	-10,0%	-10,0%	-7,0%	-7,0%	-7,0%
verschil onderhoud school	-13,0%	-13,0%	-10,0%	-10,0%	-7,0%	-7,0%	-7,0%
verschil energie	-	-	-	-	-	-	-
verschil schoonmaak	-	-	-	-	-	-	-
verschil management gemeente	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%
verschil management school	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%	-90,0%
additionele bezetting	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%
restwaarde (langere afschrijvingsperiode)	15,0%	15,0%	12,5%	12,5%	10,0%	10,0%	10,0%
verschil risico's	-10,0%	-10,0%	-8,0%	-8,0%	-6,0%	-6,0%	-6,0%

De implicatie van bovenstaande tabellen is als volgt: hoe meer complexe MFA's het fonds onder zijn hoede neemt, hoe hoger de potentiële meerwaarde. De reden waarom complexe projecten tot meer meerwaarde leiden, is omdat in die projecten alle vaardigheden van het fonds volledig tot hun recht komen. Simpel gesteld: hoe complexer het project, hoe efficiënter het is als een partij het project uitvoert die zich geheel toelegt op bouw, exploitatie en beheer van het project.

In de gevoeligheidsanalyse zullen we laten zien wat het effect is op de totale meerwaarde als de opbouw van de portefeuille wijzigt.

### 4.3 Resultaten

Op basis van alle uitgangspunten in dit hoofdstuk, komen we tot de volgende resultaten. De minimale variant van het fonds leidt tot een zeer kleine meerwaarde. Gezien de onzekerheden in de aannames en berekeningen, kunnen we stellen dat de meerwaarde derhalve verwaarloosbaar is. In de maximale variant is de meerwaarde positief. Procentueel gezien bedraagt de meerwaarde van de maximale variant circa 10 %. Dit is het procentuele verschil in netto contante waarde van alle kosten, opbrengsten en risico's van het fonds ten opzichte van de huidige situatie.

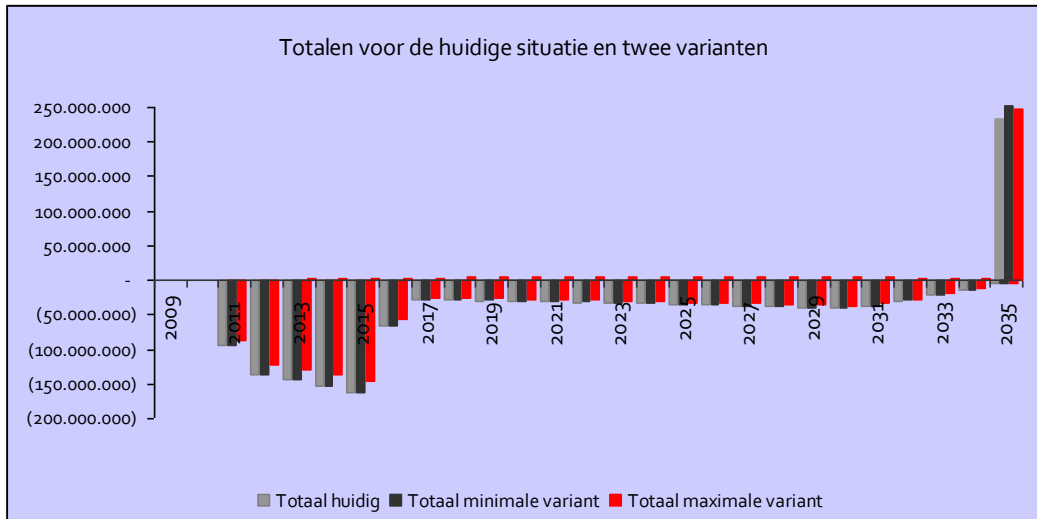
In getallen: de netto kosten van deze opgave in de huidige situatie bedragen circa € 788 mln.

	Netto contante waarde (afgerond)
<b>Totale kosten huidige situatie</b>	- € 836 mln.
<b>Totale opbrengsten huidige situatie</b>	+ € 48 mln.
<b>Totaal saldo huidige situatie</b>	- € 788 mln.

Ten opzichte van de huidige situatie, leveren de fondsvarianten het volgende op:

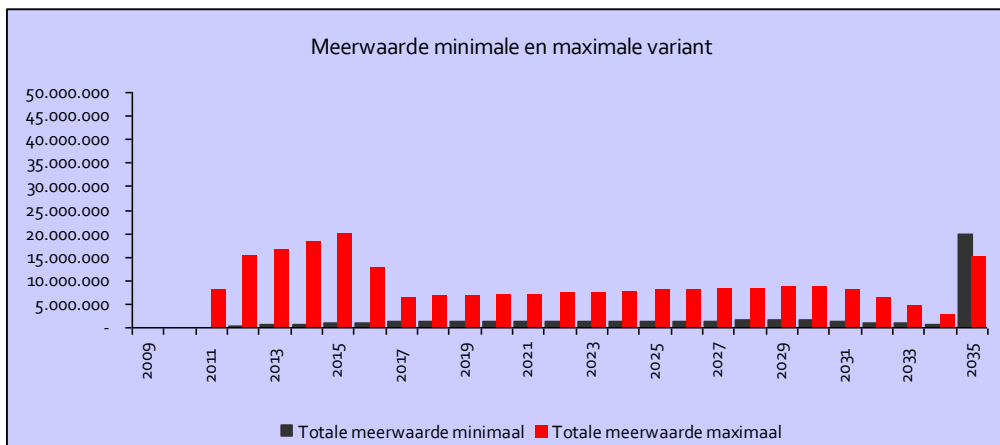
	Netto contante waarde (afgerond)	% meerwaarde
<b>Meerwaarde minimale variant</b>	€ 0,5 mln.	verwaarloosbaar
<b>Meerwaarde maximale variant</b>	€ 79,4 mln.	10 %

Deze meerwaarde doet zich voor in verschillende fasen van het project. Om te kunnen zien waar de huidige situatie in de tijd gezien verschilt van de twee varianten van het fonds, is onderstaand een kasstroomoverzicht opgenomen van de drie situaties. De kosten zijn hierin aangeduid als negatieve getallen, de opbrengsten als positieve getallen.



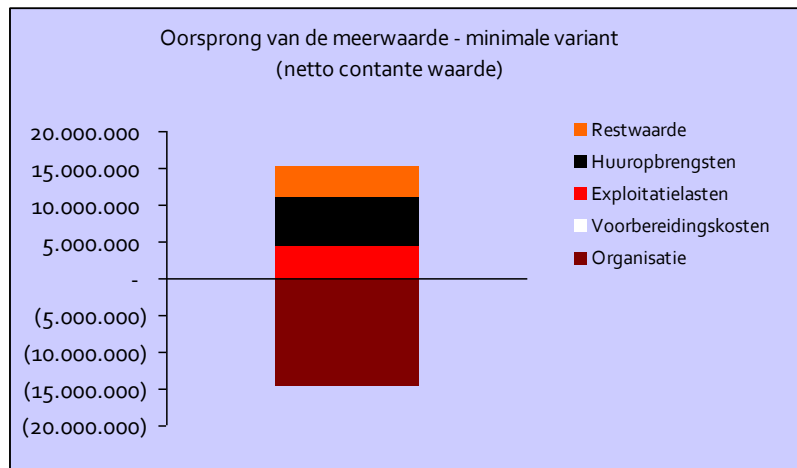
In bovenstaand figuur is te zien dat er geen verschillen zijn tussen de huidige situatie en de minimale variant van het fonds voor wat betreft de kosten van voorbereiding en bouw. Dit komt overeen met de conclusies die we trokken in de kwalitatieve analyse: het fonds heeft nauwelijks een rol in deze fase en kan dus ook geen veranderingen teweegbrengen. In de exploitatiefase ligt dat anders. Het fonds genereert in zeer beperkte mate inkomsten uit verhuur en heeft daarnaast een (zeer geringe) impact op de exploitatiekosten. De meerwaarde van het fonds in de minimale vorm is echter vooral zichtbaar in de restwaarde. Echter, omdat de restwaarde zich pas aan het einde van de projectperiode voordoet, is het effect in netto contante termen klein.

Het verschil tussen de huidige situatie en de maximale variant is groter. In de voorbereidings- en bouwfase is de invloed van het fonds duidelijk te zien: de kosten zijn lager. Ook zijn er hogere inkomsten uit de verhuur van leegstand dan in de minimale variant en is de restwaarde hoger. Als we alleen naar de meerwaarde kijken ten opzichte van de huidige situatie, is dit nog duidelijker.



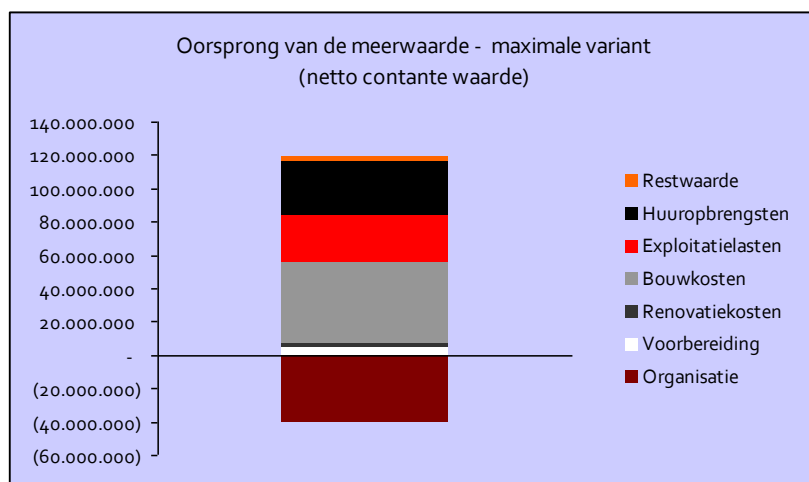
Wanneer we nader inzoomen op de oorsprong van de meerwaarde in de beide varianten, zien we het volgende.

De meerwaarde kent in minimale variant de volgende opbouw (let op: de schaal van deze grafiek is anders dan de schaal in de grafiek die slaat op de maximale variant):



Er ontstaat meerwaarde doordat het fonds extra huurinkomsten genereert, de restwaarde in geringe mate kan optimaliseren en kosten kan besparen in de exploitatiefase. Echter, deze baten wegen nauwelijks op tegen de kosten van de organisatie van het fonds.

In de maximale variant is het plaatje als volgt (let op: de schaal van deze grafiek is anders dan hierboven):



Er is vooral een grote besparing mogelijk in de bouwkosten, die voortvloeit uit optimalisatie van de kosten over de levensduur van het project. Ook kan het fonds in de maximale variant flink besparen op de exploitatielasten en weet zij inkomsten te genereren uit het verhuren van leegstand.

#### 4.4 Gevoeligheidsanalyses en scenario's

De gevoeligheidsanalyse in het kader van deze PPC heeft meerdere facetten. Ten eerste willen we weten welke inputs de grootste impact hebben op de resultaten. Dit levert belangrijke inzichten op voor de optimale variant. Ten tweede helpt het ons om te begrijpen hoe het fonds functioneert in verschillende scenario's.

#### 4.4.1 Analyse van scenario's en gevoeligheden

In paragraaf 4.3 is voor beide varianten aangegeven wat de oorsprong van de verwachte meerwaarde is. In onderstaande tabellen wordt aangegeven wat de gevoeligheid is van iedere meerwaarde-post in de minimale en maximale variant. Deze gevoeligheidsanalyse geeft tevens interessante informatie over de meest optimale en kansrijke variant, omdat de analyse een beeld geeft van de gevolgen van het draaien aan verschillende knoppen.

Voordat de verschillende 'meerwaarde-posten' aan een nader onderzoek worden onderworpen, bekijken we de gevoeligheid van de resultaten voor de samenstelling van de portefeuille. In de rekenexercities zijn we immers uitgegaan van een portefeuille van projecten waarin zowel nieuwbouw, renovatie als alleen onderhoud zijn vertegenwoordigd.

Stel nu dat het fonds niet de gemengde portefeuille aanhoudt zoals omschreven in hoofdstuk 2. Om te onderzoeken hoe de meerwaarde van een fonds verandert bij een veranderende portefeuille, testen we enkele extreme scenario's.

	huidige aannames	extreem 1: alleen onderhoud	extreem 2: alleen nieuwbouw
<b><u>Enkelvoudige school</u></b>			
aantal alleen onderhoud	50	85	0
aantal renovatie	25	0	0
aantal nieuwbouw	10	0	85
<b><u>Multifunctionele accommodatie (eenvoudig)</u></b>			
aantal alleen onderhoud MFA	30	65	0
aantal renovatie MFA	0	0	0
aantal nieuwbouw MFA	35	0	65
<b><u>Multifunctionele accommodatie (complex)</u></b>			
aantal alleen onderhoud MFA-C	5	15	0
aantal renovatie MFA-C	0	0	0
aantal nieuwbouw MFA-C	10	0	15
<b><u>Totaal</u></b>	<b><u>165</u></b>	<b><u>165</u></b>	<b><u>165</u></b>

Met deze uitgangspunten is het rekenmodel opnieuw doorgerekend. De resultaten zijn als volgt:

	Basisvariant		Extreem 1: alleen onderhoud		Extreem 2: alleen nieuwbouw	
	NCW	% meerwaarde	NCW	% meerwaarde	NCW	% meerwaarde
<b>Meerwaarde minimale variant</b>	€ 0,5 mln.	nihil	- € 0,3 mln.	nihil	€ 1,6 mln.	nihil
<b>Meerwaarde maximale variant</b>	€ 79,4 mln.	10 %	€ 25,0 mln.	3 %	€ 134,9 mln.	15 %

De uitkomst van deze analyse is duidelijk: hoe groter het aandeel nieuwbouwprojecten in de portefeuille van het fonds, hoe groter de meerwaarde. Dit is geen opmerkelijke conclusie, gezien de resultaten van de kwalitatieve analyse. Het fonds heeft immers vooral toegevoegde waarde als zij de gehele levenscyclus van het gebouw onder haar hoede heeft.

### Restwaarde

Ook voor de restwaarde is een gevoeligheidsanalyse interessant. In de uitgangssituaties zijn we uitgegaan van een positief effect op de restwaarde door het fonds van respectievelijk +5% in de minimale variant en +10% tot +15% in de maximale variant. Onderstaande tabellen laten het effect op de overall meerwaarde zien van andere uitgangspunten.

Restwaarde - Minimale variant	Meerwaarde	
	NCW 1-1-'10	%
+ 5% (Uitgangssituatie)	€ 0,5 mln	Nihil
+10%	€ 4,3 mln	Nihil
0%	€ -3,5 mln	Nihil

Restwaarde – Maximale variant	Meerwaarde	
	NCW 1-1-'10	%
+ 10 tot + 15% (Uitgangssituatie)	€ 79,4 mln	10 %
+20% tot +25%	€ 85,1 mln	11 %
0% tot 5%	€ 72,5 mln	9 %

Ook hier is de conclusie duidelijk. Als het fonds beter in staat zou zijn de restwaarde van de projecten positief te beïnvloeden, dan zou de meerwaarde van het fonds toenemen.

### Extra huuropbrengsten

Met huuropbrengsten wordt in deze analyse bedoeld op de huuropbrengsten door verhuur van leegstaande capaciteit. In de minimale variant is gekozen voor het uitgangspunt dat +7,5% tot +12,5% extra huuropbrengsten worden gegenereerd door het fonds in vergelijking met de traditionele variant. Voor de maximale variant is uitgegaan van +50% huuropbrengsten. Onderstaande tabellen laten het effect zien op de overall meerwaarde van de variant als gekozen wordt voor andere uitgangspunten.

Huuropbrengsten - Minimale variant	Meerwaarde	
	NCW 1-1-'10	%
+7,5% tot + 12,5% (Uitgangssituatie)*	€ 0,5 mln	nihil
+20% tot 25%	€ 8,7 mln	0-2%
0%	€ -6,2 mln	-2-0%

Huuropbrengsten – Maximale variant	Meerwaarde	
	NCW 1-1-'10	%
+ 50 % (Uitgangssituatie)*	€ 79,4 mln	10 %
+65%	€ 89,2 mln	11 %
+ 35 %	€ 69,6 mln	9 %

\* Dit betreffen de extra huuropbrengsten. In de PPC wordt uitgegaan van 10% leegstand. De genoemde percentages hebben betrekking op deze leegstaande ruimten.

Ook hier is het beeld duidelijk: een nog grotere opbrengst als gevolg van extra huuropbrengsten – het bestrijden van leegstand – heeft een positief effect op de overall meerwaarde.

### Bouwkosten

Voor de maximale variant zijn de bouwkosten een belangrijke factor. Omdat (nieuw)bouw niet tot de taken van het fonds in de minimale variant behoort, zijn de bouwkosten geen onderdeel van de meerwaarde in deze variant. In de uitgangssituatie voor de maximale variant wordt vanwege het sturen op life cycle costing door het fonds uitgegaan van een besparing van 10-15% op de

bouwkosten. Onderstaande tabel laat het effect op de overall meerwaarde zien van andere uitgangspunten.

Bouwkosten – Maximale variant	NCW	%
<b>-10 tot -15% (Uitgangssituatie)</b>	€ 79,4mln	10 %
<b>-20 %</b>	€ 87,4 mln	11 %
<b>-5%</b>	€ 70,5 mln	9 %

Naast de lifecycle optimalisatie die betrekking heeft op de bouwkosten, vindt er in de maximale variant ook een aanzienlijke besparing plaats op de advieskosten. De ontwerp- en advieskosten zijn ongeveer 15% van de bouwkosten. Iets minder dan de helft hiervan zijn advieskosten. In de maximale variant zal aanzienlijk bespaard worden op deze advieskosten. Het fonds heeft een groot deel van de kennis en expertise immers zelf in huis. We gaan daarom uit van een besparing op advies- en ontwerpkosten van 20 tot 25%.

Ontwerp- en advieskosten – Maximale variant	NCW	%
<b>-20 tot -25% (Uitgangssituatie)</b>	€ 79,4mln	10 %
<b>-30% tot -35%</b>	€ 91,6 mln	12 %
<b>-5% tot 10 %</b>	€ 61,1 mln	8 %

#### *Exploitatiekosten*

De minimale en maximale variant verschillen sterk in de mate waarin het fonds verantwoordelijk is voor de exploitatie. In de minimale variant is immers de kruisjeslijst van toepassing terwijl in de maximale variant het fonds nagenoeg integraal verantwoordelijk is. Dat verschil is terug te zien in onderstaande tabellen, waarin het effect wordt weergegeven van andere uitgangspunten op de overall meerwaarde.

Exploitatiekosten – Minimale variant	NCW	%
<b>-4 tot -6 % (Uitgangssituatie)</b>	€0,5 mln	nihil
<b>-8%</b>	€ 2,9 mln	nihil
<b>-2%</b>	€-0,2 mln	Geen

Exploitatiekosten – Maximale variant	NCW	%
<b>-7 tot -13% (Uitgangssituatie)</b>	€ 79,4 mln	10 %
<b>-15%</b>	€ 85,9 mln	11%
<b>-5%</b>	€ 73,4 mln	9%

Zoals te verwachten viel vanwege de omvangrijker exploitatieverantwoordelijkheid voor het fonds in de maximale variant, is de maximale variant gevoeliger voor andere uitgangspunten dan de minimale variant.

#### *Vorbereidingskosten*

De voorbereidingskosten en –tijd van nieuwe scholen zijn een vaak gehoord probleem. Omdat de (nieuw)bouw niet tot de taken van het fonds in de minimale variant behoort, zijn de lagere voorbereidingskosten geen onderdeel van de meerwaarde in deze variant. Voor de maximale variant is het uitgangspunt dat een besparing van 30-50% optreedt, met name als gevolg van een veel kortere doorlooptijd.



Onderstaande tabel laat zien dat wat het effect is van andere uitgangspunten ten aanzien van de voorbereidingskosten.

Vorbereidingskosten – Maximale variant	NCW	%
<b>-30 tot -50 % (Uitgangssituatie)</b>	€ 79,4 mln	10%
<b>-10 %</b>	€ 76,1 mln	10%
<b>-60 %</b>	€ 81,3 mln	10%

Alhoewel de lange voorbereidingstijd een vaak gehoorde klacht is, blijkt in de PPC de besparingsmogelijkheid beperkt. Dit is te verklaren omdat de kosten voor de voorbereiding klein zijn ten opzichte van bijvoorbeeld de bouwkosten en eenmalig in plaats van structureel zoals de exploitatiekosten.

#### Organisatiekosten

De organisatiekosten zijn voor beide varianten vastgesteld op basis van een verwachte productiviteit (aantal scholen dat een persoon/fte per jaar kan realiseren / overnemen en in beheer kan hebben). In onderstaande gevoeligheidsanalyse wordt duidelijk wat de gevolgen zijn wanneer met minder fte's (een kleinere organisatie) dezelfde besparingen kunnen worden gerealiseerd.

Voor de minimale variant worden de volgende aanpassingen doorgevoerd:

Organisatie Minimale Variant	Uitgangspunt PPC	Gevoeligheidsanalyse	
		1	2
<b>Enmalige oprichtingskosten</b>	€1.000.000	€1.000.000	€1.000.000
<b>Transactiekosten bestaande bouw</b>	€ 20.000 per school	€ 20.000 per school	€ 20.000 per school
<b>Personeelskosten aanschaf periode</b>	13 scholen per fte / jr	10 scholen per fte / jr	16 scholen per fte / jr
<b>Personeelskosten exploitatieperiode</b>	50 scholen per fte / jr	35 scholen per fte / jr	65 scholen per fte / jr
<b>Personeelskosten vaste organisatie</b>	2 fte / jr	2 fte / jr	2 fte / jr
<b>Huisvestingskosten en overhead</b>	20%	20%	20%

Dit leidt in de minimale variant tot de volgende meerwaarde:

Organisatiekosten – Minimale variant	NCW	%
<b>13 / 50 scholen per fte (Uitgangssituatie)</b>	€ 0,5mln	Nihil
<b>Gevoeligheidsanalyse 1</b>	€ - 2,1 mln	Geen
<b>Gevoeligheidsanalyse 2</b>	€ 2,0 mln	Nihil

Het effect van deze aanpassing is gering omdat de organisatiekosten (en de verwachte besparingen) in de minimale variant beperkt zijn.

Voor de maximale variant worden de volgende aanpassing doorgevoerd:

Organisatie Maximale Variant	Aanname	Gevoeligheidsanalyse	
		1	2
<b>Enmalige oprichtingskosten</b>	€ 2.000.000	€ 2.000.000	€ 2.000.000
<b>Transactiekosten bestaande bouw</b>	€ 20.000 per school	€ 20.000 per school	€ 20.000 per school
<b>Personeelskosten bouw/aanschaf</b>	4 scholen per fte / jr	3 scholen per fte / jr	5 scholen per fte / jr
<b>Personeelskosten exploitatieperiode</b>	15 scholen per fte / jr	10 scholen per fte / jr	20 scholen per fte / jr
<b>Personeelskosten vaste organisatie</b>	7 fte / jr	8 fte / jr	6fte / jr
<b>Huisvestingskosten en overhead</b>	20%	20%	20%

Dit heeft voor de maximale variant de volgende gevolgen voor de meerwaarde:

Organisatiekosten– Maximale variant	NCW	%
<b>4 / 15 scholen per fte (Uitgangssituatie)</b>	€ 79,4 mln	10%
<b>Gevoeligheidsanalyse 1</b>	€ 67,1 mln	9%
<b>Gevoeligheidsanalyse 2</b>	€ 86,7 mln	11%

## 5 Impact analyse

### 5.1 Inleiding

In het voorgaande is steeds geredeneerd vanuit het perspectief van de overall meerwaarde. Als er in dat perspectief sprake is van meerwaarde, is het dus een goed idee voor de belastingbetaler. Dat perspectief is echter in zekere zin een beetje theoretisch, omdat elk van de betrokken partijen natuurlijk ook kijkt wat het effect op henzelf is. Met andere woorden: iets kan een goed idee zijn vanuit het algemeen belang, maar dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat iets ook een goed idee is vanuit elk specifiek belang.

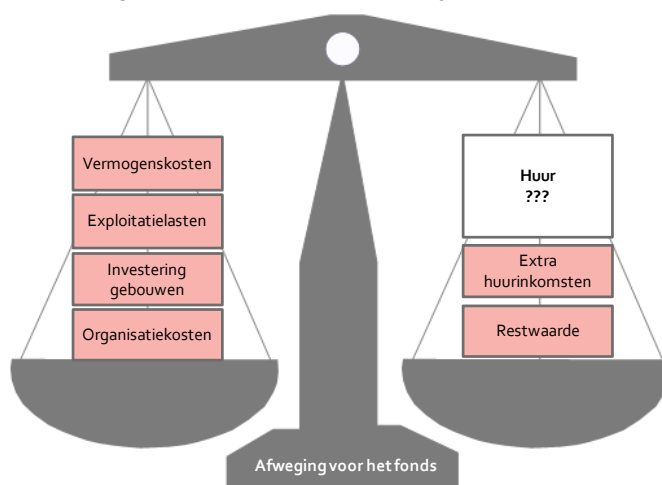
Allereerst is de vraag of op deze wijze eigenlijk een levensvatbare businesscase voor het fonds ontstaat. Dat komt daarom aan de orde in de volgende paragraaf.

Net zo belangrijk is natuurlijk of de andere partijen ook profiteren van de berekende meerwaarde. Dit hoofdstuk gaat daarom nader in op de allocatie van de meerwaarde over de verschillende betrokken stakeholders. Ook komt aan bod welke bezwaren partijen wellicht kunnen hebben tegen de gekozen uitgangspunten. Tenslotte komt aan bod aan welke knoppen – lees welke keuzes in de inrichting van de fondsconstructie – we kunnen draaien om de meerwaarde te vergroten.

In dit hoofdstuk richten we ons met name op de maximale variant omdat de minimale variant sowieso al geen meerwaarde oplevert.

### 5.2 Hoe ziet de businesscase van het fonds er uit?

Op basis van de gegevens en kengetallen uit de PPC is het mogelijk de business case van het fonds op te stellen. De kosten voor de organisatie van het fonds, de benodigde investering in gebouwen en exploitatielasten zijn bekend. Daarnaast moet het fonds rekening houden met de kosten van het vreemd en eigen vermogen. In de business case gaan we uit van 20% eigen vermogen en 80% vreemd vermogen. De rente die vreemd vermogensverschaffers zullen rekenen, stellen we vast op 5% en het geëist rendement op eigen vermogen op 10%.<sup>12</sup> Op basis hiervan is vrij eenvoudig te berekenen wat de minimale huuropbrengsten voor het fonds moeten zijn om de business case te laten sluiten.



<sup>12</sup> De gewogen gemiddelde kosten van het vermogen (wacc<sup>12</sup>) bedragen 6,5%.

> De totale verwachte huur op basis van de rendementseis bedraagt 690,7 mio eur (NCW, 6,5% 1-1-2010).

Interessant is om vervolgens na te gaan in hoeverre deze berekende huuropbrengsten ook realistisch zijn, in die zin dat scholen en gemeente bereid zijn om deze te betalen. De verwachte huuropbrengsten op basis van de rendementseis worden daarom vergeleken met:

1. De huurlasten die gemeente en school bereid zijn te betalen op basis van *huidige uitgaven aan investering en exploitatie*. Dit betekent dat de meerwaarde uit investering en exploitatie geheel bij het fonds terecht komt. De uitgaven voor de school en gemeente blijven immers gelijk.
2. De huurlasten die gemeente en school bereid zijn te betalen op basis van *beschikbare dekking*. In dit geval wordt het fonds 'opgezadeld' met de problemen van het systeem, namelijk een beperkte indexering en tekort op de exploitatie van circa 20% en profiteren met name de school en gemeente van de meerwaarde.

ad 1. Om een eerlijke vergelijking te maken tussen de huur die betaald moet worden aan het fonds en de lasten die gemeente en school in de huidige situatie hebben, is de investering van de gemeente 'vertaald' naar een jaarlijks bedrag voor huur. Hiervoor gebruiken we een marktconforme rente inclusief risico-opslag van 6,5%. Dit is vergelijkbaar met de situatie dat de gemeenten (marktconforme) financiering moeten aantrekken voor de investering. De rente en aflossing van deze lening is dan gelijk aan het bedrag dat zij beschikbaar hebben voor huur. Het totaal bedrag beschikbaar voor huur *op basis van de huidige uitgaven* bedraagt 778 mio eur (NCW 6,5% op 1-1-2010).

Wanneer de huur-eis van het fonds geconfronteerd wordt met het bedrag dat gemeente en school beschikbaar hebben op basis van de huidige uitgaven, blijkt het aantrekkelijk voor de school en gemeente om gebruik te maken van het fonds.



ad 2. Op dezelfde manier kan het totaal beschikbare bedrag voor huur berekend worden op basis van de *beschikbare dekking*. Wanneer er van uit wordt gegaan dat de gemeente en school niet meer willen uitgeven dan de normvergoeding uit de modelverordening en de (lumpsum)bekostiging voor materiële instandhouding, dan hebben zij 725 mio eur (NCW 6,5% op 1-1-2010) beschikbaar voor huur. Net als bij de berekening op basis van huidige uitgaven, wordt ook hier uitgegaan van een marktconforme rente van 6,5%.



Ook wanneer het uitgangspunt voor gemeente en scholen is dat zij niet meer willen betalen dan dat zij beschikbaar hebben op basis van de budgetten, dan is het aantrekkelijk om gebruik te maken van het fonds. Het bedrag beschikbaar voor huur is immers lager dan de huur-eis van het fonds. De vraag is wel of dit voordeel groot genoeg is om scholen en gemeenten te overtuigen van het fonds. Wellicht zorgen andere niet-financiële argumenten er voor om toch niet te kiezen voor het fonds.

#### De budgettaire werkelijkheid van gemeenten

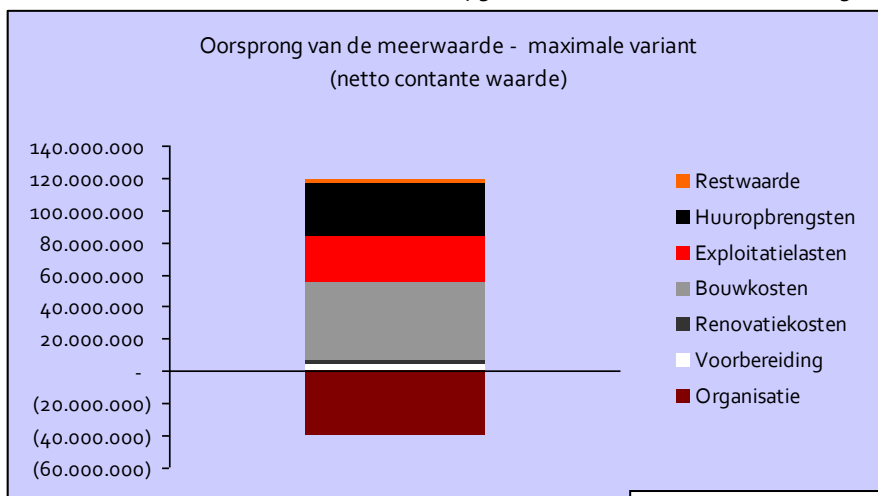
Bovenstaande bedragen bieden inzicht in de haalbaarheid van het fonds en de mogelijke verdeling van de meerwaarde. Wanneer uitgegaan wordt van een marktconforme rente dan is deelname aan het fonds voor zowel scholen als gemeente een interessante optie. Hoewel een marktconforme waardering van risico's economisch en theoretisch gezien juist is, *voelt* dit voor met name de gemeenten in de praktijk niet zo. Aangezien zij gebruik kunnen maken van de goedkope interne rente (van bijvoorbeeld 4%), zullen zij deze in hun afweging meenemen. In dat geval is de keuze voor het fonds iets minder vanzelfsprekend.

1. Wanneer uitgegaan wordt van een (gangbare) interne rekenrente van gemeente van 4%, is het beschikbare bedrag voor huur *op basis van de huidige uitgaven* 667 mio eur (NCW, 6,5% 1-1-2010). Opvallend is dat wanneer we uitgaan van een **niet** marktconforme risicobeprijzing door de gemeente, waarin ook een eventueel beslag op het weerstandsvermogen van de gemeente niet wordt meegenomen, de huur die zij moeten betalen aan het fonds hoger is dan de uitgaven die zij nu hebben.
2. Het beschikbare bedrag *op basis van de dekking* is in dat geval nog lager namelijk 618 mio eur (NCW, 6,5%, 1-1-2010).

Het aanzienlijke verschil tussen de eerder berekende bedragen in beide scenario's weerspiegelt het verschil in waardering van risico's tussen het fonds en de gemeente. Wanneer de gemeente de risico's in het geheel niet marktconform waardeert, lijkt het fonds geen interessante optie.

### 5.3 Waar slaan de voor- en nadelen eigenlijk neer in de huidige varianten?

De meerwaarde van de maximale variant is opgebouwd conform onderstaande figuur.



De meerwaarde is in deze variant 79 mln euro, oftewel 10%.

Of in getallen:

Meerwaarde	NCW (€ mln)
Voorbereiding	4,3
Renovatiekosten	2,8
Bouwkosten	48,4
Exploitatielasten	28,4
Huuropbrengsten	32,6
Restwaarde	2,9
Organisatie	-40,0
<b>Totaal</b>	<b>79,4</b>

Per post gaan we hieronder in op de allocatie.

#### *Restwaarde*

De meerwaarde (NCW 2,9 mln) als gevolg van een betere restwaarde slaat in eerste instantie neer bij het fonds, omdat deze zich vertaalt in een hogere terugkoopprijs die de gemeente aan het fonds betaalt bij het einde van het fonds. Het is aannemelijk dat het fonds – vanwege het onderliggende risico – niet bereid zal zijn deze verwachte meeropbrengst reeds op voorhand in te prijzen in de huur c.q. gebruiksvergoeding.

#### *Huuropbrengsten*

Voor de extra huuropbrengsten van ca. € 33 mln. (NCW) geldt eveneens dat deze extra opbrengsten neerslaan bij het fonds. Deze vertalen zich wellicht wel in een lagere gebruiksvergoeding c.q. huurprijs. Het ligt echter in de rede om aan te nemen dat het fonds niet bereid zal zijn deze onzekere opbrengst reeds op voorhand volledig in te prijzen.

#### *Exploitatiekosten*

De meerwaarde die ontstaat als gevolg van lagere exploitatielasten bedraagt ca. € 28 mln. (NCW) en slaat in overwegende mate neer bij de school en de gemeente, naar verhouding van de traditionele taakverdeling.

#### *Bouwkosten en renovatiekosten*

De verwachte lagere bouwkosten van € 48 mln. (NCW) zullen zich deels vertalen in een lagere huur c.q. gebruiksvergoeding voor gemeente, school en overige gebruikers. Deels zal deze zich echter ook vertalen in het door het fonds geëiste rendement.

#### *Voorbereiding*

De lagere voorbereidingskosten van € 4 mln. (NCW) slaan in theorie neer bij gemeente en school. Van belang is echter om te melden dat beiden dan ook de consequenties hiervan moeten doorvertalen in het eigen kostenmanagement. In principe betekent dit immers dat minder fte's nodig zijn voor de taakvervulling.

#### *Organisatiekosten*

De aanzienlijke organisatiekosten van ca. € 40 mln. (NCW) zijn weliswaar grotendeels kosten van/voor het fonds, maar zullen worden doorvertaald in de huur c.q. gebruiksvergoeding.

## 5.4 Wat zijn beperkingen voor de kansrijkheid?

Overall is er in de maximale variant sprake van meerwaarde. Als we de meerwaarde-allocatie uit de vorige paragraaf samenvatten per betrokken stakeholdergroep resulteert onderstaand beeld.

### *School*

Ten opzichte van de huidige situatie gaat de school er onvoldoende op vooruit. Weliswaar resulteren uit de fondsconstructie lagere exploitatiekosten en minder voorbereidingskosten, maar het is aannemelijk dat deze deels worden opgeheven door de organisatiekosten van het fonds. De overige bronnen van meerwaarde zullen maar zeer beperkt neerslaan bij de school, omdat in de traditionele variant de met die bronnen van meerwaarde gepaard gaande kostencategorieën ook niet neerslaan bij de school.

Wat betreft de niet-financiële argumenten is het beeld gemengder. Enerzijds zijn er gronden voor een te verwachten beperkt enthousiasme. Scholen zullen minder dan voorheen 'in charge' zijn bij de totstandkoming c.q. het beheer van de scholen. Ze zullen moeten meelopen in een door het fonds opgelegd proces en dragen veel van de invloed over aan het fonds.

Voor schoolbesturen is er daarentegen wel het voordeel dat ze niet meer mee hoeven doen aan de 'onderhouds-tombola'. Daarnaast hebben ze bij het ontwerp juist een professionele, niet politieke gesprekspartner, waarmee zij mogelijk beter kunnen onderhandelen. (het argument van het fonds is nu simpelweg, wat kan er voor het vastgestelde budget, en wat kost een extra wens). Verder is het zo dat hoewel het financieel voordeel dus beperkt blijft tot de exploitatie, dit vergelijkbaar is met de huidige situatie.

Al met al kan van scholen in de huidige maximale variant niet zondermeer verwacht worden dat zij met groot enthousiasme met het fonds zaken zullen willen doen.

### *Gemeente*

Voor de gemeente is het plaatje rooskleuriger. Er treedt immers meerwaarde op en vrijwel alle bronnen van meerwaarde, met uitzondering van het schooldeel in de exploitatiekosten en met uitzondering van het deel dat zich vertaalt in het door het fonds geëiste rendement, slaan tenminste in potentie neer bij de gemeente. Of dat werkelijk gebeurt, hangt af van de onderhandelingen tussen gemeenten en fonds over de uiteindelijke huurprijs.

Toch is enthousiasme bij de gemeenten ook verre vanzelfsprekend. Dat heeft te maken met de volgende oorzaken:

1. *De gemeente draagt veel taken over aan het fonds* – veel van de beslisvrijheid en invloed die de gemeente in het traditionele model heeft, wordt overgedragen aan het fonds. De traditie leert dat gemeenten dit onplezierig vinden.
2. *De analyse gaat uit van beprijsde risico's* – in de analyse zijn de risico's (ook die de gemeente normaliter loopt) allemaal beprijsd. Met inbegrip van die beprijzing levert de maximale variant een beperkte meerwaarde op. In de praktijk beprijsen gemeenten de risico's lang niet altijd volledig. Daardoor is niet denkbeeldig dat gemeenten de fondsconstructie optisch als kostenverhogend zullen ervaren.
3. *De analyse gaat uit van een gebundeld programma* – in de analyse is ervan uitgegaan dat de schoolprojecten gebundeld bij het fonds worden aangeleverd, waardoor de portefeuille van het fonds zich in 5 jaar vult. Nog geen aandacht hebben we gegeven aan de wijze waarop dat moet plaatsvinden. Het is te verwachten dat gemeenten niet zullen staan te springen om zich te laten bundelen met andere gemeenten.

### *Kinderopvang*

Kinderopvang organisaties zullen weinig meerwaarde ondervinden van de fondsconstructie. Voor hen verandert immers niet veel ten opzichte van de huidige situatie. Wel zullen voordelen optreden voor hen omdat het proces van het totstandbrengen van nieuwbouw sterk verkort zal worden en de Kinderopvang organisatie te maken zal hebben met een zakelijke counterpart.

*Overige gebruikers*

Overige gebruikers hebben noch veel baten, noch veel lasten van de fondsconstructie. Voor hen geldt in de maximale variant dat de gebouwen die tot stand komen, goede opties zijn om ruimte te huren, vanwege de nabijheid bij de scholen.

*Woningbouwcorporaties*

Voor de woningbouwcorporaties zal veel afhangen van de vormgeving van het fonds en de precieze invulling van de taken. Als het fonds een eigen organisatie gaat maken waarbij de ontwikkeling en het beheer van de gebouwen geheel zonder de woningbouwcorporaties zal plaatsvinden, dan zullen de woningbouwcorporaties het fonds mogelijk als concurrent ervaren. Er zijn twee argumenten die ervoor zorgen dat corporaties naar verwachting geen materieel bezwaar zullen hebben tegen een fonds zoals in dit document beschreven:

1. De liquiditeitspositie van woningcorporaties staat vanwege teruglopende verkopen sterk onder druk. Ook hebben corporaties te maken met nieuwe regels omtrent activiteiten waarvoor zij goedkope financiering kunnen krijgen. Daardoor zijn corporaties minder dan voorheen in staat om te investeren, hetgeen ook zijn weerslag zal hebben op de investeringen van corporaties in het maatschappelijk vastgoed.
2. Investeringen in maatschappelijk vastgoed zijn niet de core-business van corporaties. Dat betekent dat de bereidheid van corporaties om te investeren van een beperktere schaal is dan die van het fonds.

## 5.5 Met welke knoppen is de kansrijkheid te verbeteren?

De conclusie van de meest positieve variant – de maximale variant – moet in zijn huidige vorm zijn:

1. De meerwaarde is aanzienlijk;
2. De business case op hoofdlijnen voor het fonds lijkt levensvatbaar;
3. Het enthousiasme van partijen is echter niet gegarandeerd:
  - a. Het is niet zeker dat alle partijen voldoende profiteren van de meerwaarde;
  - b. Naast de financiële overwegingen, spelen voor partijen ook overwegingen van meer kwalitatieve aard. De fondsconstructie brengt op dat gebied voor sommige partijen onvoldoende voordelen en kan daarom in zijn huidige vorm niet op voldoende enthousiasme bij alle stakeholders rekenen.

Dat betekent dat er een noodzaak bestaat om de fondsconstructie te optimaliseren. Enerzijds gaat het daarbij om het zekerstellen van support van belangrijke stakeholders en anderzijds gaat het gewoon om het vergroten van de 'taart'.

*Zekerstellen van de support van de stakeholders*

Om te kunnen rekenen op een groter enthousiasme bij de verschillende stakeholders is het nodig dat:

1. *Duidelijk wordt dat het fonds voor investeerders een aantrekkelijke risico/rendementsverhouding biedt* – met name de procesmatige kant van het fonds, maar ook de financiële kant herbergen nog een hoop onzekerheden voor investeerders.
2. *De business case voor scholen verbeterd wordt* – dit kan mogelijk door het verbeteren van de kwaliteit en de belofte van het versnellen van het proces.
3. *Gemeenten geprikkeld worden om een vergelijking te maken inclusief risicobeprijzing* – omdat alleen op die manier duidelijk wordt of gemeenten er met het gebruik maken van het fonds echt op vooruit gaan.
4. *Het systeem dusdanig kan worden opgezet dat scholen en kinderopvangorganisaties voldoende invloed hebben op het ontwerp van het gebouw, zodat het aansluit bij hun (onderwijs)concept*. Zij moeten niet het idee krijgen dat het geoptimaliseerde voorbereidingstraject leidt tot een standaardtype schoolgebouw.



*Vergroten van de taart*

De belangrijkste knoppen waaraan gedraaid kan worden om de meerwaarde te vergroten zijn:

1. *De samenstelling van de portefeuille* – zoals gebleken is, betekent meer nieuwbouw een grotere meerwaarde. Wellicht kan gekozen worden voor een portefeuille opbouw waarin nieuwbouw een groter belang heeft.
2. *Het verder verbeteren van impact op de restwaarde* – wellicht kan door het opnemen van herontwikkelingsopties voor het fonds van een deel van de locaties de impact op de restwaarde verder verhoogd worden.
3. *Het verder verbeteren van de extra huuropbrengsten* – wellicht kan door een andere procedure ten aanzien van bestemmingsplan de impact van extra huuropbrengsten verhoogd worden.
4. *Het beperken van de organisatiekosten van het fonds* – de organisatiekosten van het fonds zijn een belangrijke meerwaarde-vernietiger. Het is wenselijk te onderzoeken welke veranderingen mogelijk zijn die lagere organisatiekosten tot gevolg hebben.

## 6 Op zoek naar een verbeterde variant

### 6.1 Inleiding

De maximale variant levert een meerwaarde op van ca. € 79 mln. (NCW) oftewel ca. 10%. Enerzijds stemt dat hoopvol, maar anderzijds heeft de impact analyse opgeleverd dat denkbaar is dat de verdeling van die meerwaarde in de huidige maximale variant nog niet voldoende voor iedereen oplevert. Daarom gaan we in dit hoofdstuk op zoek naar een verbeterde variant. Die verbeteringen betreffen mogelijkwerwijs twee aspecten:

1. Verbeteringen die leiden tot een hogere meerwaarde – dus een grotere taart;
2. Verbeteringen die leiden tot een andere verdeling van de meerwaarde – dus een andere verdeling van de taart.

### 6.2 Aanpassingen aan de maximale variant

De volgende aanpassingen aan de maximale variant zullen leiden tot een grotere meerwaarde en een beter draagvlak bij partijen.

#### 6.2.1 Aanpassingen in de opzet van het fonds

Ondanks de verwachte meerwaarde van het fonds, komt het niet vanzelf tot stand. De reden hiervoor is dat de bundeling van de scholen een onzekere factor is, die bovendien nogal wat kennis van en contacten in de sector vereist. Alhoewel de kans aanzienlijk is dat het fonds succesvol zal zijn wanneer er eenmaal een portfolio aan gebouwen is, is het voor investeerders niet direct een aantrekkelijke markt.

Omdat de realisatie van een investeringsfonds ook in het belang is van OCW, de VNG, de PO Raad, het waarborgfonds Kinderopvang en het Servicecentrum Scholenbouw, moeten deze partijen gezamenlijk investeren in de bundeling van scholen.

Het benoemen (en bekostigen of voorfinancieren) van een kwartiermaker is het gemakkelijkst en efficiëntst voor de stakeholders. De vraag is echter zij hier toe bereid zijn. Wanneer dit niet zo is, moeten de betrokken partijen op een andere manier er voor moeten zorgen hun achterban wordt gemobiliseerd, zodat het investeringsfonds kan rekenen op een aanzienlijk aantal geïnteresseerde gemeenten en scholen.

Ook spreekt het vanzelf dat het fonds niet in 1 keer naar zijn maximale omvang zal groeien. Het gaat om een significante eerste stap waardoor investeerders een behoorlijke eerste investering kunnen doen en ook op die eerste investering een behoorlijk rendement wordt behaald. Eerste berekeningen laten zien dat een eerste stap van ca. 20% van de uiteindelijke portefeuille voldoende zou moeten zijn.

De betrokken partijen moeten zich in eerste instantie richten op de gemeenten die voor het fonds het meest aantrekkelijk zijn. Dit zijn gemeenten die:

- behoefte hebben aan cash (die kan ontstaan wanneer zij hun gebouwen boven de boekwaarde kunnen verkopen aan het fonds);
- beperkte kennis hebben van vastgoed en nieuwbouw (en waarvoor nieuwbouw van een school een eenmalige activiteit is);
- te maken hebben met krimp, waardoor gebouwen in de nabije toekomst herontwikkeld kunnen worden.

De kansrijkheid neemt toe als daarnaast wordt ingespeeld op trends bij gemeenten en schoolbesturen, zoals een sterkere focus op het primaire proces, het op afstand zetten en professionaliseren van vastgoedmanagement en het ontzorgen van scholen.

In de PPC hebben wij meerwaarde steeds uitgedrukt als een lagere prijs voor dezelfde kwaliteit. Bij het enthousiasmeren van scholen en gemeenten moet benadrukt worden dat zij uiteraard ook kunnen kiezen voor een betere kwaliteit tegen dezelfde prijs. Afhankelijk van de financiële positie van de gemeente en school zal het ene argument beter aanslaan dan het andere.

Tot slot zal deelname aan het fonds mogelijk vooral spannend zijn als het nog betrekkelijk nieuw is en nog niet veel scholen en gemeenten meedoen. Om de eerste deelnemers over de streep te trekken, zouden de eerste 25 scholen compensatie van de transactiekosten kunnen krijgen. Zo dragen de 'early adopters' niet de extra lasten die gepaard gaan met het ontwikkelen van standaarden en het opdoen van ervaring.

### 6.2.2 Aanpassingen in het transactieproces

Om het voorbereidende proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, is het goed denkbaar dat het fonds een panklaar proces ontwikkelt, dat zowel qua doorlooptijd als qua voorwaarden kristalhelder is voor alle betrokkenen. Dat betekent dat er een standaard contract komt, een standaard PvE en een standaard proces. Scholen krijgen de keuze uit bijvoorbeeld 3 tot 5 vaste architecten om mee samen te werken. Die architecten worden geselecteerd in overleg met enkele 'bouwmeesters'. Die 'vaste' architecten zijn bekend (gemaakt) met de voorwaarden van het fonds en de wijze waarop het proces is ingericht. Met die architecten vullen de scholen vervolgens hun PvE nader in tot het niveau van een voorlopig ontwerp.

Het vlot doorlopen van het proces is voor alle partijen een bron van meerwaarde. Tegelijkertijd is de traditie juist dat processen om te komen tot nieuwbouw en renovatie te lang duren. Om ook in de transactiefase te sturen op een korte doorlooptijd, introduceren we een zogeheten 'spaardepot', ter besteding van de school aan de diensten van het fonds. Als het proces conform planning wordt doorlopen door partijen, zal het fonds 1 maand huur deponeren in het spaardepot. Als het proces sneller doorlopen wordt, stort het fonds een groter bedrag in dat depot. Als er vertraging optreedt in het proces, stort het fonds een kleiner bedrag in het depot. Het depot kan ook negatief worden, zonder dat dit leidt tot een betalingsverplichting van de school aan het fonds.

### 6.2.3 Vergroten aantrekkelijkheid van het aanbod aan gemeenten en scholen

Het aanbod aan gemeenten wordt nader geoptimaliseerd via de overnameprijs van bestaande scholen. Het fonds zal aan de gemeenten de bedrijfswaarde van de individuele locaties betalen. Als het goed is, zal dat boven de boekwaarde liggen.

Het aanbod aan scholen wordt dat het fonds de beschikbaarheid van het gebouw inclusief de materiële instandhouding verzorgt tegen het daarvoor beschikbare bedrag in de lumpsum plus een beperkte opslag. Nu geven scholen in de regel een bedrag uit aan exploitatie dat boven de lumpsum ligt, soms tot wel 20% erboven. Het bedrag dat de school aan het fonds betaalt, wordt geïndexeerd met CPI + 1%, tenzij de lumpsum vergoeding harder stijgt; in welk geval de vergoeding aan het fonds ook harder stijgt. Eén keer per 5 jaar volgt een herijking van het kostenniveau.

Als bijstelling omhoog nodig is, dan kan de school dat in eerste instantie uit het spaardepot bekostigen. Als dat niet toereikend is, heeft de school de mogelijkheid om in overleg met het fonds voor de niet voorziene stijging het dienstverleningsniveau omlaag aan te passen.

Ook wordt met scholen afgesproken dat zij profiteren van de verhuur aan derden van lege ruimten in het gebouw. Voor elke lege ruimte die verhuurd wordt, krijgt de school een storting in zijn 'spaardepot'. Zo wordt ook de school geprikkeld om ruimten die niet gebruikt worden, c.q. niet nodig zijn, weer verhuurd te krijgen. Dit is voor het fonds ook weer aantrekkelijk, omdat medewerking van de school is geborgd.

Het aanbod aan Kinderopvangorganisaties is een huurcontract van minimaal 5 jaar met een optie tot verlenging. Bezie ook in dit kader of het Waarborgfonds KO naast een mogelijke rol als borger van huurverplichtingen ook nog op andere wijze actief kan zijn in relatie tot het Investeringsfonds.

#### 6.2.4 Herontwikkeling als extra meerwaarde creator

Verdere vergroting van de meerwaarde is mogelijk als het fonds een optie krijgt op herontwikkeling van tenminste 10% van de locaties in elke portefeuille. Bij inbreng van gebouwen in het fonds worden nadere afspraken gemaakt over de selectie van de locaties en de timing van de herontwikkeling. De afspraak met gemeenten kan zijn dat elk rendement als gevolg van herontwikkeling boven op de voorziene restwaarde (als geen herontwikkeling plaatsvindt) 50:50 gedeeld wordt tussen enerzijds het fonds en anderzijds de gemeente (en school). Door deze prikkel krijgt ook de gemeente er een belang bij om haar medewerking te verlenen aan herontwikkeling.

### 6.3 Meerwaarde van de verbeterde variant

Hiervoor werden enkele aanpassingen aan de maximale variant beschreven. Sommige aanpassingen zullen een direct effect hebben op de meerwaarde. Andere zullen met name een effect hebben op de kwalitatieve overwegingen van partijen bij het besluit om al dan niet zaken te doen met een fonds.

#### *Aanpassingen met effect op meerwaarde:*

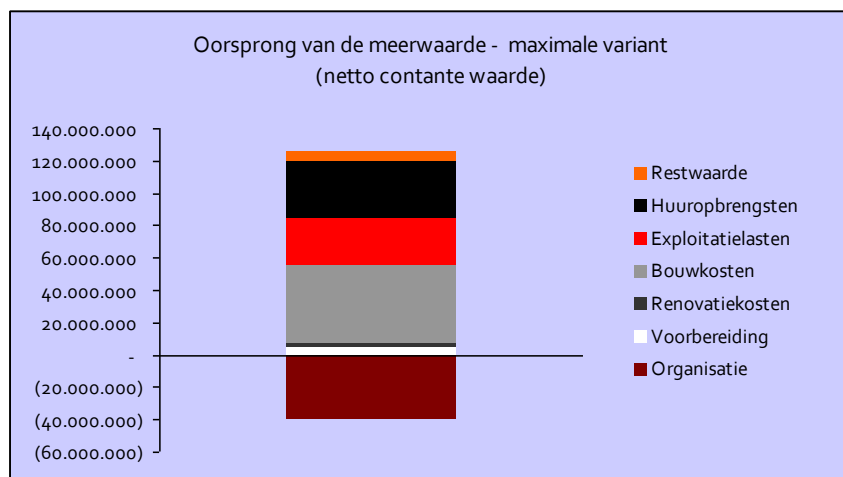
- Compensatie van de transactiekosten voor de eerste 25 scholen – dit heeft slechts een incidenteel effect op de eerste deelnemers aan het fonds;
- Delingsmechanisme van verhuur van lege ruimten – de verwachting is dat doordat ook scholen geprikkeld worden om lege ruimten te verhuren, de inkomsten uit verhuur van lege ruimten per saldo met 2,5% toenemen.
- 10% herontwikkeling – de verwachting is dat dit een positief effect heeft op de restwaarde. We nemen aan dat het mogelijk moet zijn om op genoemde 10% een boekwaarde te realiseren van 25-50%.

#### *Aanpassingen met een dominant kwalitatief effect:*

- Het kwartiermaken en de bekostiging ervan – zal met name zorgen voor een vliegende start en zal interesse van investeerders vergroten;
- Het spaardepot – zal scholen een gevoel van fairness geven en de belangen van scholen en fonds meer parallel trekken;
- De transactieprijs van gebouwen gelijkstellen aan de bedrijfswaarde en niet aan de boekwaarde – dit zal sommige gemeenten over de streep trekken omdat zij daarmee een incidenteel voordeel boeken;
- Het aanbod dat scholen niet méér bijdragen dan de lumpsum plus een vaste opslag – dit beperkt het risico voor scholen en zorgt ervoor dat een deel van de meerwaarde ook bij hen neerslaat.

Op basis van deze aanpassingen is een nieuwe berekening mogelijk. De meerwaarde bedraagt in dit geval: ruim 85 mio (NCW), oftewel circa 11%.

Ook de herkomst van de meerwaarde is veranderd. Zie daarvoor onderstaande tabel.



Of in getallen:

Meerwaarde	NCW (€ mln)
Voorbereiding	4,3
Renovatiekosten	2,8
Bouwkosten	48,4
Exploitatielasten	28,4
Huuropbrengsten	35,8
Restwaarde	5,5
Organisatie	-40,0
<b>Totaal</b>	<b>85,2</b>

#### 6.4 Impact op de businesscase van het fonds

Omdat zowel de restwaarde van de portefeuille als de verwachte huuropbrengsten van het fonds toenemen, zijn minder huurinkomsten noodzakelijk om een gelijk rendement te behalen. In de maximale variant moest het fonds een huur van 690 mio (NCW) rekenen om aan de rendementseis te voldoen. Bij de verbeterde variant is dit iets afgenomen tot 681 mio (NCW)

#### 6.5 Distributie van de meerwaarde

In de maximale variant leek een groot deel van de meerwaarde bij het fonds terecht te komen. Naast het feit dat de meerwaarde in de optimale variant wordt vergroot, en de aantrekkelijkheid van het fonds wordt verbeterd, vindt er ook een verschuiving van de meerwaarde plaats:

1. De verdere optimalisatie van het transactieproces zorgt er voor dat de voorbereidingstijd voor scholen verder wordt gereduceerd. Bovendien zorgt de introductie van het spaardepot ervoor dat een deel van de meerwaarde verschuift van het fonds naar de school.
2. Het delen van de opbrengsten uit verhuur en herontwikkeling zorgt eveneens voor een verschuiving van meerwaarde van het fonds naar school en gemeente. Zij delen immers in de opbrengsten.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

1. Een investeringsfonds scholenbouw kan meerwaarde bieden ten opzichte van de huidige situatie. Die meerwaarde kan afhankelijk van de vormgeving van het fonds en het arrangement tussen het fonds en de andere partijen oplopen tot 85 mln. euro NCW, ofwel circa 11 %. Om onderzoektechnische redenen wordt in dit onderzoek de meerwaarde uitgedrukt in een lagere prijs voor dezelfde kwaliteit. In praktijk kan de meerwaarde uiteraard ook tot uitdrukking komen in een betere kwaliteit voor dezelfde prijs.
2. De kosten of huur voor de scholen en gemeenten samen kunnen in potentie bij een succesvol investeringsfonds omlaag. Ook lijkt het investeringsfonds scholenbouw aan investeerders een acceptabel rendement te kunnen bieden.
3. De potentie van het investeringsfonds is in belangrijke mate afhankelijk van de bereidheid van scholen en gemeente om projecten gebundeld in het fonds te brengen. Daarnaast zijn de resultaten gevoelig voor de andere kenmerken van de toekomstige relatie tussen fonds en scholen enerzijds en fonds en gemeenten anderzijds. Zoals de huurovereenkomst, de duur van de overeenkomst en de wijze waarop partijen de aanschafwaarde en de restwaarde van de projecten overeenkomen.
4. Om het fonds te laten slagen is een significante eerste stap nodig waarin tenminste enkele tientallen scholen gebundeld zijn in één of meer pakketten, zodat een flinke eerste investering tot stand komt. Uiteindelijk moet voor investeerders zicht zijn op een investering van tenminste euro 100 miljoen eigen vermogen.
5. De kansrijkheid van het fonds is tevens afhankelijk van een aantal niet financiële overwegingen van scholen en gemeenten. Zo moeten gemeenten langjarige commitments aangaan met het fonds, waardoor zij vooraf na moeten denken in hoeverre zij bijvoorbeeld de mogelijkheden tot herontwikkeling willen overdragen aan het fonds. De school zal moeten wennen aan het feit dat het gebouw in bezit is van een commerciële partij met winstoogmerk.
6. Aan de andere kant levert het fonds een aantal niet financiële baten op. Zo komen via het fonds betere pve's, prestatie-eisen en huisvestingsconcepten tot stand en vindt er systematische terugkoppeling van leerervaringen plaats, die ook interessant zijn voor opdrachtgevers en beleidsmakers buiten het fonds. Ook zullen opdrachtgevers zich beter ontwikkelen, vanwege de professionele 'tegenpartij' waarmee een duurzame relatie wordt opgebouwd.
7. Op basis van de resultaten lijken vervolg stappen wenselijk en haalbaar. Om daadwerkelijk te komen tot een Investeringsfonds Scholenbouw is het nodig dat:
  - Wordt onderzocht of en onder welke voorwaarden pensioenfondsen geïnteresseerd zijn om te investeren in het fonds. Daarbij gaat het zowel om het risicoprofiel als om de financieringsstructuur en -voorwaarden.
  - Een bankeable businesscase wordt ontwikkeld ten behoeve van de investeerders, inclusief een overtuigend investeringsmemorandum.
  - Alvast aan de slag wordt gegaan met het tot stand brengen van bundels van scholen door na te gaan welke gemeenten (en scholen) bereid zijn om gebruik te maken van het fonds. Die bundeling leidt naar verwachting immers ook tot een prijs/kwaliteit verbetering als uiteindelijk niet gebruik wordt gemaakt van het fonds.

- Nadere uitwerking plaats vindt (mede op basis van de reacties van stakeholders) van de precieze vormgeving van contracten en onderlinge relaties.
- Ook is het nuttig om gemeenten en schoolbesturen te prikkelen de route met het Investeringsfonds te bewandelen. Dat zou kunnen door hen toe te zeggen dat zij extra ondersteund worden in het proces, waarbij de dienstverlening van het Service Centrum Scholenbouw en het Waarborgfonds Kinderopvang behulpzaam kan zijn.





## Bijlage 1: Kruisjeslijst PO raad

Overzicht activiteiten éénjarig resp. meerjarig-onderhoud onderwijsgebouwen, onderverdeeld naar verantwoordelijkheid schoolbestuur - gemeente (toelichting zie noot 1 aan het slot van dit overzicht).

Nummer	Omschrijving activiteit	T.I.v. schoolbestuur P.O.	T.I.v. gemeente
	<b>A. Bouwkundig onderhoud</b>		
	<u>A-1 Algemeen</u>		
A-01	Herstellen gebroken glas (muv. vandalisme)	x	
A-02	Herstellen loszittende geveldelen (bijv. dorpels)	x	
	<u>A-2 Terrein/buitenrichting</u>		
A-03	Herstellen beschadigde verharding	x	
A-04	Herstraten verzakte verharding		x
A-05	Herstellen beschadigd hekwerk	x	
A-06	Vervangen hekwerk		x
A-07	Herstellen beschadigingen rijwielstalling	x	
A-08	Vervangen rijwielstaanders		x
A-09	Vervangen rijwielstalling		x
A-10	Vervangen stalen buitentrappen		x
A-11	Vervangen buitenopstallen		x
A-12	Vervangen leidingen/putten		x
A-13	Herstellen / controle / <b>vervangen</b> / voegwerk	x	
A-14	Herstellen lateien / controle wapeningsdekking	x	
A-15	Vervangen zand in zandbak	x	
A-16	Ontstoppen riolering	x	
A-17	Herstellen tuinberging/afvalberging	x	
A-18	Vervangen speeltoestellen (= meubilair)	x	
	<u>A-3 Zonwering</u>		
A-19	Herstellen van zonwering	x	
A-20	Onderhoud touwen/banden van binnenzonwering	x	
A-21	Onderhoud overgordijnen/vitrages/verduistering	x	
A-22	Vervangen van binnenzonwering (horizontale lamellen)	x	
A-23	Vervangen van buitenzonwering	nvt	x
	<u>A-4 Daken</u>	x	
A-23	Herstellen daklekkages	x	
A-24	Partieel herstel dakranden	x	
A-25	Herstellen/controle daken semi-permanente buitenopstallen	x	

Nummer	Omschrijving activiteit	T.l.v. schoolbestuur P.O.	T.l.v. gemeente	
A-26	Vervangen/herstellen glas in daklichten, lichtstraten en lichtkoepels (excl. vandalisme)		x (PO)	
A-27	Vervangen dakbedekking platte daken		x (PO)	
A-28	Vervangen boeiboorden, daktrimmen, windveren c.a.		x (PO)	
A-29	Vervangen lood- en zinkwerken (PVC) bij platte daken met boeiboord (incl. HWA en kiezelbakken)		x (PO)	
A-30	Vervangen (bij schuin dak) dakgoot/mastgoot van PVC (incl. HWA)		x (PO)	
A-31	Vervangen hemelwaterafvoer		x (PO)	
A-32	Vervangen dakpannen		x (PO)	
	<u>A-5 Voorzieningen inpandig gebouw</u>			
A-33	Herstellen hang- en sluitwerk	x		
A-34	Vervangen sluitwerk binnendeuren	x		
A-35	Vervangen binnenkozijnen (incl. hang- en sluitwerk)		x	
A-36	Vervangen buitenkozijnen (incl. hang- en sluitwerk)		x	
A-37	Vervangen kapstokhaken	x		
A-38	Vervangen prikborden	x		
A-39	Vervangen sanitair	x		
A-40	Partieel herstel plafond, dakoversteken en luifels	x		
A-41	Vervangen (systeem)plafonds	x		
A-41	Herstellen losse/gebroke vloertegels	x		
A-42	Herstellen vloerbedekking	x		
A-43	Vervangen vloerbedekking	x		
A-44	Vernieuwen plastic toplaag	x		
A-45	Herstellen losse/gebroke wandtegels	x		
A-46	Herstellen kapotte wandplaten (gips/spaanplaat)	x		
A-47	Herstellen stuc- en schuurwerk en gipsplaten	x		
A-48	Gangbaar maken van vouwwanden	x		
A-49	Vervangen verplaatsbare scheidingswanden	x		
A-50	Vastzetten losgeraakte systeemplafonds	x		
A-51	Vastzetten losgeraakte zachtboardplafonds	x		
A-52	Onderhoud prikborden	x		
A-53	Onderhoud waterreservoirs (tap- en afsluitkranen)	x		
A-54	Ontstoppen van afvoeren	x		

	<b>- Renovatie (v/h onderdeel van algehele aanpassing)</b>			
A-55	Vervangen binnenkozijnen (incl. hang- en sluitwerk)		x	
A-56	Vervangen binnendeuren (incl. hang- en sluitwerk)		x	
A-57	Fundering		x	
A-58	Buitenwanden		x	
A-59	Vloeren		x	
A-60	Dakconstructie		x	
A-61	Draagconstructies		x	
A-62	Buitenwandopeningen		x	
A-63	Dakafwerkingen		x	
A-64	Vervangen buitenkozijnen		x	
A-65	Vervangen buitendeuren		x	
A-66	Waterleiding/riolering		x	
A-67	Transportinstallaties		x	
A-68	Terreinafwerkingen		x	
	<b>B. Werktuigbouwkundige installaties.</b>			
B-01	Onderhoud kleine installatieonderdelen (thermokoppelement cv)	x		
B-02	Jaarlijks onderhoud c.v.-installatie	x		
B-03	Vervangen pomp en expansievat c.v.-installatie	x		
B-04	Herstellen beschadigde ventilatiekokers, buizen etc. bij natuurlijke ventilatie	x		
B-05	Jaarlijks onderhoud ventilatiesysteem	x		
B-06	Vervangen ventielen, inlaatcombinatie en pompkranen	x		
B-07	Controle en onderhoud brandslangen	x		
B-08	Vervangen ketel centrale verwarming (+ aansluitingen en bouwkundige voorzieningen)	x		
B-09	Vervangen regelapparatuur, kleppen, schakelkasten, elektrische bedrading cv-inst.)	x		
B-10	Vervangen luchtbehandelingsunit, incl. accessoires, appendages, regelinstallatie, schakelkast en pompje	x		
B-11	Vervangen brandhaspels met slang	x		
B-12	Vervangen brandslang	x		
B-13	Vervangen beveiligingsapparaten (alarminstallatie)	x		
B-14	Vervangen radiatoren (bij algehele aanpassing)		x	
B-15	Vervangen convectoren (bij algehele aanpassing)		x	
B-16	Vervangen leidingen centrale verwarming (bij algehele aanpassing)		x	

Nummer	Omschrijving	T.l.v. schoolbestuur P.O.	T.l.v. gemeente	
	<b>C. Elektrotechnische installaties</b>			
C-01	Vernieuwen gloeilampen	x		
C-02	Vernieuwen T.L.-buizen	x		
C-03	Vervangen gebroken schakelaars/wandcontactdozen	x		
C-04	Jaarlijks onderhoud boiler/geyser	x		
C-05	Controle en vervangen poederblussers (inhoud)	x		
C-06	Controle en vervangen poederblussers (geheel)	x		
C-07	Controle en onderhoud alarminstallaties	x		
C-08	Vervangen hoofdgroepkast	x		
C-09	Vervangen armaturen	x		
C-10	Vervangen elektrische boiler (incl. accessoires)	x		
C-11	Vervangen gasboiler/gasgeiser (incl. accessoires)	x		
C-12	Electrische installaties ( <b>bij algehele aanpassing</b> )		x	
C-13	Luchtbehandeling	x		
	<b>D. Schilderwerk (<u>binnen en buiten</u>)</b>			
D-01	Schilderwerk stalen onderdelen (buitenkozijnen, ramen en deuren)	x (6)		
D-02	Schilderwerk houten onderdelen (kozijnen, ramen, deuren, dichte puien, boeiboorden, goten en draagconstructies)	x (6)		
D-03	Houtconserveringsolie op afscheidingen	x (6)		
D-04	Betonverf op betonnen draagconstructies/afscheidings	x (6)		
D-05	Schilderwerk stalen onderdelen (binnenkozijnen, ramen, deuren, draagconstructies en plinten)	x (10)		
D-06	Betonverf op draagconstructies	x (10)		
D-07	Schilderwerk wanden en plafonds	x (15/20)		
D-08	Behang sudee of vinyl op wanden	x (10)		
D-09	Behangpapier	x (5)		
D-10	Vervangen/reparatie wandplaten (0,5)	x (10)		
D-11	Schilderwerk radiatoren en leidingen	x (20)		

Nummer	Omschrijving	T.l.v. schoolbestuur P.O.	T.l.v. gemeente
	<b>F. TOEGANKELIJKHEID SCHOOLGEBOUW en - TERREIN 1)</b>		
G-01	Toegankelijk maken van het terrein		x
G-02	Aanbrengen traplift		x
	Toegankelijk maken van het schoolgebouw (binnenzijde)		
G-03	Verbreden deurkozijnen	x	
G-04	Verwijderen van drempels	x	
G-05	Aanbrengen van een invalidentoilet	x	
	Toegankelijk maken van het schoolgebouw (buitenzijde)		
G-06	Aanpassen van de entree deur	x	
G-07	Overbruggen van niveauverschillen		x
	<b>F. NIEUWBOUW c.a.</b>		
F-01	Nieuwbouw schoolgebouw (eerste voorziening)		x
F-02	Aanschaf eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair (eerste voorziening)		x
F-03	Uitbreiding schoolgebouw		x
F-04	Uitbreiding eerste inrichting		x
F-05	Vervangende (nieuw)bouw 2)	x	x
F-07	Aankoop schoolterrein		x
F-08	Aanpassingen buitenzijde		x
F-09	Aanpassingen binnenzijde (bv. creëren extra ruimte om zodoende dislocatie te kunnen afstoten)		x
F-10	Herstel constructiefouten, alsmede schade aan gebouw en inventaris (verzekeringen)		x
	<b>G. VOORZIENINGEN OP BASIS VAN WET- en REGELGEVING</b>		
G-1	ARBO	x	
G-2	MILIEU/ENERGIE	x	
G-3	BRANDWEEREISEN	x	

**Noot :**

- 1) Het betreft een opstelling van verdeling verantwoordelijkheden gebaseerd op uitgangspunten huidige bekostiging in; gemeenten kunnen van deze verdeling afwijken in overleg met de schoolbesturen.
- 2) Bij vervangende nieuwbouw worden in principe de investeringskosten van de totale vervanging meegenomen in het bouwkrediet, terwijl vanaf 1 januari 1997 de schoolbesturen voor een groot deel van de binnenkant een vergoeding ontvangen (vervangen vloerbedekking, c.v.-installatie en het schilderwerk); gemeente en schoolbesturen moeten op dit onderdeel per situatie apart beoordelen hoe hiermede moet worden omgegaan.
- 3) Bij onderhoudsinvesteringen VO-binnenkant komt een bedrag van € 272,- (1997) per leerling voor rekening van de VO-school