

Collegebesluit

Collegevergadering: 17 maart 2020

Zaaknummer : 538579
Afdeling : Welzijnszaken
Portefeuillehouder : de heer Sjaak Struijf (wethouder)
Openbaarheid : Openbaar

ONDERWERP

Onderzoek alternatieve financiering IHP Primair Onderwijs 2019-2039

SAMENVATTING

December 2019 is het Integraal Huisvestingsplan voor de Heemsteedse basisscholen vastgesteld. Met dit besluit is de investeringsopgave voor de komende 20 jaar in beeld. De uitgaven die met deze investeringsopgave gepaard gaan, zijn in de meerjarenbegroting verwerkt. Voorafgaand aan de vaststelling van het IHP is besloten onderzoek te doen naar alternatieve financiering van de investeringen. Uitkomst van dit onderzoek is dat het volledig alternatief financieren van het IHP voor Heemstede geen passende oplossing is. Er volgt nog wel een nader onderzoek samen met de schoolbesturen naar energieprestatiecontracten. Dit is een vorm waarbij een deel van de investeringen alternatief wordt gefinancierd.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

In december 2019 is het Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor de Heemsteedse basisscholen vastgesteld. Met dit besluit is de investeringsopgave voor de huisvesting van de basisscholen voor de komende 20 jaar in beeld. De uitgaven die met deze investeringsopgave gepaard gaan, zijn in de meerjarenbegroting verwerkt. Hierbij is uitgegaan van traditionele financiering. Dit betekent dat de gemeente het schoolbestuur een budget toekent en het schoolbestuur bouwheer is. Het schoolbestuur heeft het juridisch eigendom en op grond van de onderwijswetgeving heeft de gemeente het economisch claimrecht. Uit dit claimrecht vloeit voort dat de gebouwen worden afgeschreven op de balans van de gemeente.

Voorafgaand aan de vaststelling van het IHP is besloten onderzoek te doen naar alternatieve financiering van de investeringen.

BESLUIT B&W

1. Kennis te nemen van de resultaten van het onderzoek naar alternatieve financiering;
2. Samen met de schoolbesturen een nader onderzoek naar energieprestatiecontracten uit te voeren;
3. Het voorgenomen besluit voor te leggen aan de commissie Samenleving om haar zienswijzen kenbaar te maken (B-stuk).

AANLEIDING

Alternatieve financiering zou voordelen kunnen opleveren als het gaat om:

1. De financiering en de schuldenlast.
2. Versnelling in de verduurzaming.
3. Nauwkeurigere calculatie van de besparingen voor schoolbesturen zodat de hoogte van hun bijdrage overeenkomstig deze besparing kan worden vastgesteld.

Collegebesluit

Collegevergadering: 17 maart 2020

Met inzet van de expertise van HEVO is via een marktconsultatie onderzocht welke opties van alternatieve financiering er zijn plus de voor- en nadelen.

MOTIVERING

In het onderzoek zijn de volgende drie vormen van alternatieve financiering onderzocht:

1. Doordecentralisatie
Gemeente sluit met één of meerdere schoolbesturen een overeenkomst waarin is bepaald dat het schoolbestuur zelf geheel verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting. Het schoolbestuur ontvangt hiervoor een jaarlijks bedrag van de gemeente. Over monitoring en verantwoording worden afspraken gemaakt. De gemeente draagt hiermee de uitvoering van de zorgplicht over aan een schoolbestuur, maar behoudt altijd de wettelijke zorgplicht. De gebouwen worden afgeschreven op de balans van het schoolbestuur. Sinds 2001 heeft de gemeente met College Hageveld een dergelijk overeenkomst.
2. Off balance in een stichting
In de gemeente wordt een stichting opgericht die verantwoordelijk is voor de realisatie, het beheer en de exploitatie van de schoolgebouwen. Het schoolbestuur en de gemeente brengen de middelen die zij beschikbaar hebben voor respectievelijk onderhoud & energie en stichtingskosten in de stichting in. De gebouwen worden afgeschreven op de balans van de stichting gedurende 30-40 jaar. De gemeente staat garant voor de stichting.
3. Energieprestatiecontracten (ESCO)
Het technisch en financieel eigendom, het beheer en exploitatie van de complete installaties voor energie, ventilatie en verwarming worden overgedragen aan een aanbieder. Dit deel van het gebouw wordt afgeschreven op de balans van de aanbieder.

Bij alle varianten verdwijnen de investeringen van de balans van de gemeente. Dit wordt dan ook off balance-financiering genoemd.

In verband met de vertrouwelijkheid worden in deze notitie geen concrete producten en aanbieders genoemd. In totaal is met drie aanbieders overleg geweest. Twee aanbieders die off balance in een stichting aanbieden en één aanbieder van een energieprestatiecontract. Doordecentralisatie is beoordeeld op basis van de expertise van HEVO.

Voorafgaand aan de marktconsultatie is samen met HEVO een beoordelingskader ontwikkeld. Dit kader bestaat uit de onderstaande thema's en criteria:

1. Kwaliteit van de huisvesting: wijze waarop het kwaliteitsniveau van het gebouw tijdens de gehele levensduur van het gebouw wordt geborgd.
2. Regie en invloed: wijze waarop gemeente en schoolbesturen invloed en zeggenschap hebben.
3. Juridische en fiscale structuur: wijze waarop de belangen van gemeente en schoolbesturen worden geborgd in de structuur en de 'exit' bij einde contractduur.
4. Governance/risico's: wijze waarop risico's worden beheerst en hoe partijen aan elkaar gebonden zijn tijdens de samenwerking.
5. Financiën: de jaarlijkse lasten en voorwaarden zoals:

Collegebesluit

Collegevergadering: 17 maart 2020

- investeringskosten en exploitatiekosten
- Total Cost of Ownership (bijdrage van schoolbesturen aan investeringskosten)
- impact op balans van de gemeente (solvabiliteit en liquiditeit)

De voor- en nadelen van de alternatieven zijn beoordeeld ten opzichte van de bestaande situatie. In het vervolg van deze notitie wordt de uitkomst van de marktconsultatie per thema beschreven.

1. Kwaliteit van de huisvesting

Bij de traditionele wijze van financiering is de kwaliteit van de huisvesting afhankelijk van de expertise van het schoolbestuur en de adviseurs waardoor zij zich laten ondersteunen. Dit is ook het geval bij doordecentralisatie. Gezien de geplande investeringsbedragen is uitvoering van de projecten door een professionele vastgoedorganisatie van belang voor een effectieve en efficiënte besteding van de gemeentelijke middelen. De vraag is of dit in het geval van de traditionele wijze van financieren en doordecentralisatie voldoende geborgd is.

Uit de marktconsultatie blijkt dat alternatieve financieringsmogelijkheden geen volledige oplossing bieden voor dit vraagstuk. De schaal en daarmee de financiële draagkracht van de drie ondernemingen is beperkt. Daarnaast zijn er bij off balance financiering in een stichting nog relatief weinig schoolgebouwen gerealiseerd.

Het onderhoud gedurende de gehele levensduur van het gebouw is ook een aandachtspunt. Bij de traditionele wijze van financieren en bij doordecentralisatie onderhouden schoolbesturen hun gebouwen. De ervaring is dat schoolbesturen over het algemeen als een goed huisvader met hun gebouwen omgaan. Al kunnen er soms vraagtekens worden gesteld bij de professionaliteit. Bij de alternatieve financieringsvormen is er onzekerheid over:

- de mate waarin gebouwen professioneel worden onderhouden
- of er voldoende wordt gespaard voor groot onderhoud
- of er mogelijkheden zijn voor aanpassing van de afspraken bij gewijzigde eisen (bijv. onderwijskundig of wettelijk)
- de staat van het gebouw aan het einde van het contract.

2. Regie en invloed

Het houden van regie en invloed is voor de gemeente een belangrijk punt. Het leeuwendeel van de investeringen is afkomstig van de gemeente. Bij de traditionele wijze van financiering is regie en invloed vrij beperkt indien het schoolbestuur bouwheer is. In het geval van doordecentralisatie is deze invloed nog minder. Wel kunnen in beide varianten regieafspraken worden gemaakt. Regie is middels de alternatieve financieringsmogelijkheden beter in te richten. De stichting die verantwoordelijk wordt voor de realisatie, het beheer en de exploitatie van de gebouwen biedt voor de gemeente de mogelijkheid om via deelname aan de stichting regie en invloed uit te oefenen.

Bij energieprestatiecontracten is geen stichting actief maar kunnen er afspraken gemaakt worden over prestaties.

Collegebesluit

Collegevergadering: 17 maart 2020

De schoolbesturen zullen het regievraagstuk anders ervaren. Ten opzichte van de traditionele wijze van financieren of doordecentralisatie neemt hun mogelijkheid tot regie en invloed af. Zij staan voor een langere periode een (deel van) hun materiele instandhoudingsvergoeding (vergoeding van het Rijk voor onderhoud en exploitatie) aan een derde af. Bovendien zijn zij niet langer eigenaar maar worden ze gebruiker.

3. Juridische en fiscale structuur

Voor gemeente en schoolbesturen is het belangrijk dat er sprake is van een toegestane juridische en fiscale structuur. Logischerwijs is dit in het geval van traditionele wijze van financieren of doordecentralisatie geborgd. Ten aanzien van de drie alternatieve financieringsmogelijkheden spelen twee juridisch en fiscale zaken: de constructie van de alternatieve financieringsmogelijkheid zelf en de aanbesteding van de dienst. De constructies van de alternatieve financieringsmogelijkheden zijn juridisch en fiscaal toegestaan. Voor wat betreft de wijze van aanbesteding is er nader onderzoek nodig om te kunnen beoordelen of die van de aanbieders strookt met de gemeentelijke uitgangspunten.

4. Governance/risico's

Door de omvang van de opgave nemen de risico's evenredig toe. Het beheersen van de risico's en de mate waarin sprake is van langdurige verbondenheid zijn daarbij een wezenlijk vraagstuk. Het beheersen van de risico's bij de aanbesteding van projecten is vooral voor de gemeente van belang. Indien er sprake is van een tegenvallende aanbesteding moet er meer geïnvesteerd worden om de gewenste kwaliteit te realiseren.

In het geval van traditionele wijze van financieren en doordecentralisatie zijn schoolbesturen in principe bouwheer en dus verantwoordelijk voor het aanbestedingsrisico. Omdat de gemeente de zorgplicht heeft en er adequate onderwijshuisvesting moet worden gebouwd komt het risico uiteindelijk voor rekening van de gemeente. Geen van de alternatieve financieringsvormen biedt een oplossing voor dit risico. Alleen bij de energieprestatiecontracten wordt een deel van het aanbestedingsrisico van de opgave overgenomen.

5. Financiën

Het financiële vraagstuk is ten slotte een belangrijk thema. Het vrijmaken van extra financiële middelen kan helpen bij het realiseren van extra kwaliteit of het versnellen van de verduurzamingsopgave. Het financiële voordeel ten aanzien van de alternatieve financieringsmogelijkheden in vergelijking tot de traditionele wijze van financieren zit in:

- Het 'off-balance' brengen van het vastgoed (in feite: huur in plaats van koop), wat een positief effect heeft op de ratio's van de gemeente.
- Het bij één partij brengen van investeringskosten en exploitatiekosten waardoor er meer stimulans is om te investeren in kwaliteit middels Total Cost of Ownership.

Het nadeel van de alternatieve financieringsmogelijkheden is dat schoolbesturen worden geacht een deel van hun materiële instandhoudingsvergoeding over een lange periode aan een partij af te staan. Dit is een risico omdat deze vergoeding in de toekomst kan wijzigen door beleid van de rijksoverheid. Daarnaast is er in de

Collegebesluit

Collegevergadering: 17 maart 2020

huidige situatie al sprake van tekorten op onderhoud en exploitatie en hebben de schoolbesturen met het afstaan van de vergoeding minder ruimte om te sparen voor eventuele investeringen.

Bij energieprestatiecontracten betreft dit een kleiner gedeelte (niet het volledige gebouw) en een kortere periode (ca. 15 jaar) wat het risico dus ook verkleind. Bovendien is het mogelijk om aan de voorkant afspraken te maken over technische en financiële prestaties.

Beoordeling resultaat marktconsultatie

Wij hebben de bevindingen uit de marktconsultatie gelegd naast de motieven voor alternatieve financiering. Specifiek gericht op de drie motieven voor alternatieve financiering zijn onze overwegingen als volgt:

- 1. De financiering en de schuldenlast.*

De uitgaven voor het IHP zijn voor de gehele periode voldoende geborgd via traditionele financiering. Er is geen noodzaak om vanuit deze overweging te kiezen voor alternatieve financieringsvormen. De ratio's blijven namelijk ondanks de forse investeringen goed. Het financiële voordeel van off balance-financiering weegt voor Heemstede niet op tegen de nadelen en risico's als het gaat om kwaliteit, regie & invloed en governance.
- 2. Versnelling in de verduurzaming.*

De keus voor alternatieve financiering kan wel een versnelling voor de verduurzaming betekenen. Vooral energieprestatiecontracten bieden kansen op dit gebied. Via een dergelijke constructie kunnen bestaande scholen ook al verduurzaamd worden vooruitlopend op een renovatie. Met deze constructies is meer ervaring en de risico's zijn beperkter omdat het een klein deel van de totale uitgaven betreft.
- 3. Nauwkeurigere calculatie van de besparingen voor de schoolbesturen zodat de hoogte van de eigen bijdrage overeenkomstig kan worden vastgesteld.*

In het IHP wordt gerekend met een gemiddelde eigen bijdrage van de schoolbesturen van 10%. Dit percentage is gebaseerd op de hoogte van de verwachte besparing in de exploitatie van het nieuwe of gerenoveerde schoolgebouw. Per project zullen nadere afspraken gemaakt worden en zal inzichtelijk moeten zijn/worden hoe hoog de besparing daadwerkelijk is. Energieprestatiecontracten bieden de mogelijkheid om de investeringen en besparingen voor een langere periode in beeld te brengen en houdbare financiële afspraken hierover aan de voorkant te maken.

Maatschappelijke Verantwoord Inkopen

Bij zowel de traditionele als alternatieve financieringsvormen is het schoolbestuur bouwheer en geldt hun inkoopbeleid. Alternatieve financieringsvormen hebben geen toegevoegde waarde voor Maatschappelijk Verantwoord Inkoop (MVI).

Met de vaststelling van het IHP is besloten alle Heemsteedse schoolgebouwen de komende 20 jaar in aanmerking te laten komen voor nieuwbouw of renovatie. Voor de uitwerking per school is een stappenplan. Volgens dit stappenplan start elk project met een plan waarin het schoolbestuur het project op hoofdlijnen beschrijft inclusief de wijze van aanbesteden. Over dit plan wordt overleg gevoerd met de gemeente en de ambities en speerpunten voor MVI worden in dit overleg meegenomen en met het schoolbestuur besproken. Het college en het schoolbestuur leggen de diverse afspraken finaal vast in een zogenaamde

Collegebesluit

Collegevergadering: 17 maart 2020

bouwheerovereenkomst. Het schoolbestuur is als eigenaar van de school uiteindelijk de aanbestedende dienst van het project. Hierbij kunnen wij als gemeente advies geven en desgewenst ondersteuning bieden.

Advies schoolbesturen

Op 26 februari jl. is dit voorstel besproken met de schoolbesturen. Zij kunnen zich vinden in de afwegingen die de gemeente maakt. Zij zijn van mening dat via de afspraken die in het kader van het IHP zijn gemaakt de gemeente meer regie en invloed heeft als voorheen in het traditionele model. De schoolbesturen stemmen in met een nader onderzoek naar energieprestatiecontracten maar wijzen ook op de mogelijke ingrijpende verbouwingen die gepaard moeten gaan om de prestaties te kunnen halen.

Tot slot geven zij aan dat een onderzoek naar doordecentralisatie op dit moment niet aan de orde is maar dat een verkenning hiernaar over enige tijd wel zinvol kan zijn.

Gevraagde zienswijze

De voorlopige conclusie van het college is dat alternatieve financieringsvormen: off balance in een stichting en doordecentralisatie voor Heemstede op dit moment onvoldoende voordelen opleveren. Mogelijk bieden energieprestatiecontracten voor Heemstede wel voordelen als het gaat om een versnelling in de verduurzaming en realistische afspraken met de schoolbesturen over de eigen bijdrage. Wij stellen dan ook voor een nader onderzoek te doen naar energieprestatiecontracten.