Gemeente Druten

Openbaar Zaaknummer: Z/23/143837

Beslisnota voor de Gemeenteraad

Onderwerp: Doordecentralisatie onderwijshuisvestingsmiddelen Voortgezet Onderwijs

Datum: 14 december 2023

Voorgesteld besluit
de Gemeenteraad besluit:

1. In te stemmen met de doordecentralisatie van de onderwijshuisvestingsmiddelen ten behoeve van de huisvesting van het Voortgezet Onderwijs in de gemeente Druten per 1-1-2024 en een voorfinanciering door het schoolbestuur tot 2027
2. Het college te verzoeken een concept-overeenkomst op te stellen met het schoolbestuur en deze concept-overeenkomst ter besluitvorming aan de raad voor te leggen

Aanleiding
Bij de vaststelling van het Integraal Huisvestingsplan Onderwijsvoorzieningen 2019-2039 (IHP) heeft de raad besloten dat het schoolbestuur @voCampus scenario's voor compacte nieuwbouw ter vervanging van het schoolgebouw aan de Mr. van Coothstraat mocht ontwikkelen onder de voorwaarde van voorfinanciering. Dit voorstel is een uitwerking van dit besluit. De voorfinanciering wordt geboden binnen de constructie van doordecentralisatie. Er zijn veel verschillende vormen van doordecentraliseren. In Druten gaat het voorstel over het doordecentraliseren van de huisvestingstaken voor twee schoolgebouwen Voortgezet Onderwijs van eenzelfde schoolbestuur. Het is een doordecentralisatie op gemeenteniveau: er vloeien geen middelen voor onderwijshuisvesting over de gemeentegrenzen heen.

Eerdere besluiten

Datum	**Korte omschrijving eerder genomen besluit (vermeld zo mogelijk het zaaknummer/documentnummer)**
14-11-2019	Z/19/036627 Integraal Huisvestingsplan Onderwijsvoorzieningen 2019-2039
22-04-2021	DOC/21/356622 Beslisnota Ontwikkeling scenario's onderwijshuisvesting 2021 / uitvoeringsprogramma 2022-2025
12-06-2023	DOC/23/694561 Beslisnota College Doordecentralisatie onderwijshuisvestingsmiddelen voortgezet onderwijs
12-06-2023	DOC/23/605225 Informatienota voor de gemeenteraad "Doordecentralisatie onderwijshuisvestingsmiddelen voortgezet onderwijs"

Toelichting

Wat is doordecentralisatie?
De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting. De gemeente daarmee is verantwoordelijk voor het goed huisvesten van scholen in het primair,

voortgezet en speciaal onderwijs. De zorgplicht heeft betrekking op nieuwbouw van scholen, uitbreiding, 1e inrichting, constructiefouten en herstel in geval van bijzondere omstandigheden. (Wet Voortgezet Onderwijs 2020, art 6.2).

Bij doordecentralisatie hevelt de gemeente de huisvestingstaken en –middelen over aan het schoolbestuur, in dit geval @voCampus waar het Pax Christi College onder valt. De boekwaarde en de kapitaalslasten van de huidige gebouwen worden door het schoolbestuur overgenomen. Het schoolbestuur verkrijgt het economisch eigendom en neemt de huisvestingstaken over en ontvangt hiervoor een jaarlijkse doordecentralisatiebijdrage van de gemeente. Het schoolbestuur realiseert vanuit de overgedragen middelen op de benodigde momenten vastgelegd in het IHP nieuwbouw en/of renovatie van de gebouwen. Het schoolbestuur heeft al de onderhouds- en beheertaken ten aanzien van de schoolgebouwen, bij doordecentralisatie komen daar de taken op gebied van nieuwbouw en renovatie bij. Hierdoor kan het schoolbestuur een goede afstemming maken m.b.t. de gebouwen, het onderhoud en de ruimtelijke vertaling van de onderwijskundige behoeften. Onderlinge afspraken over de investeringsopgaaf, de bouwambities en overige voorwaarden worden neergelegd in een doordecentralisatie-overeenkomst. De doordecentralisatie betreft de nieuwbouw VMBO op korte termijn en de renovatie Havo/VWO op de Klepperheide over 20 jaar. Zie voor verdere toelichting de informatienota "Doordecentralisatie onderwijshuisvestingsmiddelen voortgezet onderwijs" van 12 juni 2023.

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van HEVO concluderen we dat de financiering van de nieuwbouw voor het Pax Christi College VMBO middels doordecentralisatie voordelen biedt tegenover het huidige systeem van gemeentelijke investeringskredieten per investeringsopgaaf, zowel inhoudelijk als financieel.

Het schoolbestuur gaat ervan uit dat de nieuwbouw in 2027 afgerond kan worden binnen de constructie van DDC. Men is bereid tot voorfinanciering, zodat de gemeente het investeringsmoment gelijk kan houden aan de oorspronkelijke planning in het IHP 2019-2039. Bij voorfinanciering worden de financiële effecten in de begroting zichtbaar vanaf 2027. Overigens zal zonder DDC ook een uitzetting van kosten op de gemeentebegroting nodig zijn, maar dan vanuit een gemeentelijke kredietstelling voor nieuwbouw. Dit zal naar verwachting rond 2027-2028 zijn.

Welke invloed behoudt de gemeente bij doordecentralisatie?
Met de overheveling van de onderwijshuisvestingsmiddelen staat het schoolbestuur aan de lat voor de totstandkoming van passende en duurzame huisvesting voor de leerlingen. Het beschikbaar stellen van een locatie blijft een taak van de gemeente. Deze zal vaak moeten worden aangekocht wanneer het gaat om vervangende nieuwbouw. De gemeente onderzoekt dit in samenspraak met het schoolbestuur. In Druten heeft dit onderzoek al plaatsgevonden. Er zijn verschillende opties onderzocht en in gezamenlijkheid is tot de optie van een unilocatie op de Klepperheide gekomen.
Via het IHP heeft de gemeente invloed op de strategische investeringsopgaaf bij de aanvang van DDC. De DDC vindt in Druten alleen op de twee Drutense schoolgebouwen plaats en staat volledig los van de overige schoolgebouwen van het schoolbestuur in Nijmegen, Wijchen en Molenhoek. Er spelen geen regionale belangen mee in de DDC voor Druten. Voor zowel gemeente als schoolbestuur is het behoud en versterken van het lokale VO onderwijs het uitgangspunt. De gemeente blijft met het schoolbestuur in overleg over de uitvoering van de huisvestingstaken, zodat de uitvoering gemonitord blijft.

Doordecentralisatie in andere gemeenten
Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvestingsmiddelen van het Rijk naar de gemeenten in 1997, zijn er meerdere gemeenten die DDC hebben toegepast. Sommige gemeenten met succes, in andere gemeenten heeft de decentralisatie niet het gewenste effect gehad. De mate van succes heeft wordt o.a. bepaald door de omvang (één of meerdere schoolbesturen) en de verwachte prestaties. In sommige gemeenten werden de onderwijsmiddelen ondergebracht in een uitvoerende stichting, die ten behoeve van meerdere schoolbesturen in de gebouwen voorzag. Dit leidde in enkele gevallen tot belangenconflicten in een situatie van dalende leerlingenaantallen, zoals bijvoorbeeld in Oosterhout. In de gemeente Haarlem ontvingen alle schoolbesturen een relatief klein bedrag, waar de scholen heel verschillend mee omgingen waardoor de doelstellingen niet werden behaald. In Haarlem en Oosterhout werden de doordecentralisatie teruggedraaid. In andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Bergen op Zoom, Harderwijk en Nijmegen verloopt de decentralisatie wel succesvol en worden de resultaten na evaluatie positief bevonden en gecontinueerd.

De PO-raad benoemt de volgende faalfactoren bij doordecentralisatie:
• Het ontbreken van helder geformuleerde verantwoordelijkheden.
• geen of te weinig overleg plaats gedurende de looptijd van de afspraken.
• onvoldoende inzicht in en kennis van de gevolgen van de huisvesting
en de daaruit voortvloeiende taken.
• Er bestond geen eenstemmigheid over de gezamenlijke prioriteiten tussen de bevoegde gezagsorganen.

Bij de DDC in Druten worden deze faalfactoren ondervangen in de overeengekomen investeringsopgaaf, afspraken over overleg en verantwoording vast te leggen in de DDC-overeenkomst, de reeds aanwezige en gedeelde kennis over de staat van de onderwijsgebouwen en de eensgezindheid tussen schoolbestuur en gemeente over de beleidsprioriteiten. Er is maar één schoolbestuur bij betrokken, waardoor onderlinge meningsverschillen over de volgordelijkheid van de investeringen en het omgaan met leegstand binnen schoolgebouwen van verschillende besturen, binnen de gemeente Druten niet aan de orde is.

Gewenst resultaat
Vervroegde nieuwbouw voor het VMBO-college middels doordecentralisatie onderwijshuisvestingsmiddelen (in plaats van realisatie nieuwbouw via gemeentekrediet). Middels het nemen van het principebesluit door College en gemeenteraad kan de verdere uitwerking van de benodigde overeenkomst plaatsvinden.

Argumenten
1.1 De onderzoeksresultaten van de "Hoofdlijnennotitie DDC VO Wijchen en Druten" vormen de basis voor een positieve grondhouding ten aanzien van doordecentralisatie in Druten.

1.2 Doordecentralisatie biedt voordelen voor de gemeente, het schoolbestuur en voor ouders en leerlingen.

Voordelen voor het schoolbestuur:

- Het huidige VMBO-gebouw is verouderd en kent een grote leegstand, hoge exploitatielasten en sluit niet aan op de huidige onderwijsbehoeften. Een versnelde nieuwbouw is van belang voor een impuls voor het VMBO-onderwijs (aansluiting op nieuwe onderwijsconcepten), het behoud van de

lokale en regionale aantrekkingskracht van het VMBO en het behoud van een breed onderwijspalet in de regio.
- Men kan eerder aanvangen met het nieuwbouwproject en in 2027 het schoolgebouw gerealiseerd hebben. Men is minder afhankelijk van langdurige gemeentelijke besluitvormingsprocedures per schoolvoorziening.
- Het schoolbestuur kan de optimale aansluiting maken met de verantwoordelijkheden die zij al heeft voor exploitatie en onderhoud. Dit leidt tot efficiënt en doelmatig bouwen.
- Het schoolbestuur hanteert hogere kwaliteits- en duurzaamheidseisen dan wettelijk verplicht. De kwaliteit van onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs krijgt een daarmee duurzame impuls. Hiermee wordt een aantrekkelijk en toekomstbestendig schoolaanbod gerealiseerd.

Voordelen voor de gemeente:
- Ontzorgen van de gemeente: de investeringen sluiten aan op het investeringsprogramma van het IHP 2019-2039 en na doordecentralisatie zijn er geen separate besluitvormingsprocedures voor haalbaarheidsstudie, scenariokeuze, kredietstelling bij definitief ontwerp, de bouwheerschapsovereenkomst en het organiseren van de procesbegeleiding in de voorbereidende fase. Dit scheelt veel ambtelijke capaciteit. Met DDC wordt de realisatie van de nieuwbouw aanzienlijk versneld. De gemeente komt in een meer toezichthoudende rol.
- Ambitieus realiseren van de duurzaamheidsopgaven; door samenwerking met innovatieve partners is het schoolbestuur in staat hoge kwaliteitseisen te realiseren. Het schoolbestuur bouwt ENG (energieneutraal), dus hoger dan de huidige BENG-vereisten (bijna energieneutraal) met oog op de verwachting dat ENG binnen 20 jaar verplicht zal zijn.
- Voorfinanciering door het schoolbestuur kan worden ingebouwd zoals bij de vaststelling van het IHP werd besproken. De gemeente kan dan in 2027 aanvangen met de doordecentralisatiebijdrage. De bijdrage wordt dan verdeeld over 37 in plaats van 40 jaren.
- Financiële risico's van de realisatie van bouwprojecten liggen niet bij gemeente maar bij het schoolbestuur
- Bijdragen aan het moderniseren van het VMBO-onderwijs en de verbinding van de school met de techniek in de regio.
- de renovatie van het Havo/VWO gebouw aan de Klepperheide wordt in de toekomst geborgd.

Voordelen voor de leerlingen en ouders: men profiteert van een snellere realisatie en hogere kwaliteitsstandaarden die behaald kunnen worden vanuit de samenwerking met innovatieve partners die het schoolbestuur al heeft. Een aantrekkelijk en duurzaam gebouw zonder leegstand, met een beter binnenklimaat en een gebouw dat het onderwijsproces beter ondersteunt. Hiermee versterkt het VMBO haar regionale en lokale aantrekkelijkheid.

1.3 De inhoudelijke ambitie (nieuwbouw VMBO en renovatie Havo/VWO over 20 jaar) vloeit voort uit het IHP en vormt de basis van de DDC-constructie. Hierdoor zijn er geen onduidelijkheden ten aanzien van de opdracht nadat doordecentralisatie heeft plaatsgevonden.

1.4 Uitgangspunt van de berekening van de doordecentralisatiebijdrage is dat de investeringsopgaven door het schoolbestuur budgettair neutraal worden uitgevoerd. Er is geen sprake van winstrealisatie of vermogensvorming die niet

gerelateerd is aan toekomstige investeringen. Bij eventuele nieuwe eisen van de gemeentezijde zullen aanvullende afspraken moeten worden gemaakt, omdat deze niet bij de businesscase zijn meeberekend.

1.5 *De berekeningen van de doordecentralisatie laten zien dat doordecentralisatie voor de gemeente tot een financieel voordeel aan de zijde van de gemeente leidt.* Zie paragraaf "Financiële gevolgen"

1.6 *De doordecentralisatievergoeding vindt plaats op basis van een reële kostenvergoeding per m2, op basis van de kostenconfigurator van HEVO.* Gemeente en schoolbestuur conformeren zich aan dit bedrag (zie IHP 2019-2029, pag. 18). De realisatie van het schoolgebouw vindt plaats binnen het gestelde totaalbedrag. Bij dreigende budgetoverschrijding is het schoolbestuur de partij die besluit tot aanpassingen bouwontwerp of materialen om tot een sluitende begroting te komen.

1.7 *Eenmalige inkomsten door overname van beide schoolgebouwen bij aanvang van doordecentralisatie ter hoogte van de huidige boekwaarde van de schoolgebouwen. Deze bedragen € 3.745.457 (1-1-2023).*
De gemeente Druten ontvangt van het schoolbestuur een vergoeding die even hoog is als de resterende boekwaarde van beide schoolgebouwen. Het bedrag van afgerond € 3,7 miljoen (peildatum 1 jan 2023) wordt ingezet ter dekking van de versnelde afschrijving op deze schoolgebouwen. Hierdoor ontstaat een voordeel in de exploitatie als gevolg van toekomstige vrijvallende kapitaallasten. Deze vormen een onderdeel van de berekening van de financiële effecten. (Zie bijlage "Financiële vertaling DDC").

2.1 *Nadat de gemeenteraad de intentie heeft uitgesproken om tot doordecentralisatie over te gaan, kan de DDC-overeenkomst worden uitgewerkt.* Hierin worden afspraken vastgelegd over de omvang van de doordecentralisatie (2 schoolgebouwen VO), de te leveren prestaties door het schoolbestuur, de hoogte van de DDC-middelen, de overlegmomenten en de jaarlijkse verantwoording aan de gemeenteraad. Als kaders voor de overeenkomst vast te stellen dat de raad de DDC wil laten aanvangen per 1-1-2024 met voorfinanciering door het schoolbestuur tot en met 2026, zodat de feitelijke DDC-vergoeding start vanaf 2027.

Tegenargumenten en risico's
Indien de gemeente niet meegaat in het DDC-voorstel zal een gemeentelijk krediet voor de nieuwbouw van het VMBO nodig zijn. In het IHP staat het scenario voor het VMBO-gebouw gepland in de periode 2024 – 2028. Dit betekent dat de gemeentelijke procedures al op korte termijn zullen moeten starten.

Wanneer het schoolbestuur externe financiering aantrekt zal een gemeentelijke garantiestelling nodig zijn.

Fluctuerende leerlingenaantallen: leerlingenaantallen vormen de basis voor de ongeoormerkte Rijksmiddelen voor onderwijshuisvesting. Bij stijgende leerlingenaantallen neemt de DDC-bijdrage toe, bij krimp zal de DDC-bijdrage aan het schoolbestuur afnemen. De recente leerlingenprognose van september 2023 laten echter een constant beeld zien. De grootste krimp heeft al plaatsgevonden, en er is sprake van een stabilisatie van het leerlingenaantal.

Risico's van hogere bouwkosten: dit kan leiden tot tussentijdse aanpassing van de doordecentralisatievergoedingen. Omdat de grootste investering direct bij aanvang van de doordecentralisatie plaatsvindt, worden op dat moment de kosten vastgelegd, waardoor het risico beperkt wordt. Dit risico zou groter zijn wanneer de investeringsopgaven verder in de tijd weg liggen. Echter blijft een sluitende businesscase het uitgangspunt, en is dit risico gelijk bij een gemeentelijk investeringskrediet.

Het niet nakomen van de verplichtingen door schoolbestuur: Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad middels een accountantsverslag en vindt er overleg plaats met de gemeente. Vanwege deze monitoring is dit risico zeer beperkt.

Financiële gevolgen

Begrotingswijzigingen op basis van de volgende elementen:
a) Een jaarlijkse vergoeding van € 695 per leerling
b) Inkomsten uit overname boekwaarde van de gebouwen door schoolbestuur: deze worden verwerkt als afboeking van de resterende boekwaarde van de gebouwen in de gemeentebegroting
c) Vrijval van de kapitaalslasten op de productbegroting van de gemeente vanwege de afboeking resterende boekwaarde levert een financieel voordeel op
d) Vrijval van de verzekeringslasten die worden overgenomen door het schoolbestuur

Punten a t/m d zijn in de bijlage "Financiële vertaling van DDC Druten" verwerkt en hieronder samengevat:

	Totaalkosten gemeentelijke financiering* investeringsopgaven IHP over periode van 40 jaar	Totaalkosten exploitatiebijdragen DDC over periode van 40 jaar	verschil
PCC VMBO	€ 32.035.000	€ 21.717.642	
PCC Havo/VWO	€ 18.973.704	€ 28.016.484	
Totaal	€ **51.008.704**	€ **49.734.125**	€ **1.274.578**
Na verrekening vrijval kapitaalslasten en verzekering door DDC	€ **51.008.704**	€ **44.528.668**	€ **6.480.041**

*€ 18.000.000 met rekenrente 3,5% conform businesscase / Investeringsopgaaf: nieuwbouw VMBO + renovatie gebouw Havo/VWO Klepperheide in 2046

DDC is voor de gemeente niet duurder dan het realiseren van de projecten via gemeentelijke kredieten. De totale kosten zijn naar verwachting 1,2 miljoen lager over de contractperiode van 40 jaar. De financiële lasten voor de gemeente zijn vooral in de eerste 12 jaar aanzienlijk gunstiger dan bij financiering middels een gemeentelijke krediet. Rekenen we de vrijval van kapitaalslasten en de overname van de verzekeringen mee, dan loopt het voordeel op tot € 6,5 miljoen. (Zie voor onderbouwing bijlage "Financiële vertaling DDC".)

De gemeente ontvangt rijksmiddelen voor onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs in de vorm van een ongeoormerkte rijksmiddelen. Deze maken onderdeel uit van de

Algemene Uitkering aan de gemeente. De hoogte van deze middelen wordt bepaald door algemene parameters, zoals inwonergegevens en het aantal leerlingen, demografische gegevens etc.

De berekening van de DDC-vergoeding gaat uit van een jaarlijkse indexatie van 1,7%. De toekomstige indexatie op de rijksmiddelen is onbekend, maar zorgt ook voor een verhoging van gemeente-inkomsten voor onderwijshuisvesting.

De hoogte van de rijksmiddelen voor onderwijshuisvesting is een onderwerp van gesprek tussen Rijk, VNG en onderwijs- en kennisorganisaties. In een interdepartementaal beleidsonderzoek werd in 2021 al vastgesteld dat de Rijksbijdrage bij lange na niet voldoende is voor de opgaven die gemeenten hebben op gebied van onderwijshuisvesting. In de sector wordt blijvende druk uitgeoefend richting het Rijk om gemeenten hierin tegemoet te komen.

Mogelijke inkomsten uit grondexploitatie van de locatie aan de Mr. van Coothstraat zijn niet meegerekend in de financiële effecten van DDC: Het eigendom van de verlaatlocatie (van Coothstraat) wordt conform de onderwijswetgeving weer overgeheveld naar de gemeente nadat de nieuwbouw gerealiseerd is en het gebouw aan de van Coothstraat leeg komt te staan. De gemeente kan inkomsten genereren uit ontwikkeling van deze locatie. Deze inkomsten zijn **niet** betrokken bij de berekening van de effecten van DDC op de gemeentebegroting.

Communicatie
n.v.t.

Uitvoering of Vervolgstappen
Middels het nemen van het principebesluit door College en gemeenteraad kan de verdere uitwerking van de benodigde overeenkomst plaatsvinden. De definitieve overeenkomst wordt ter goedkeuring aan de raad voorgelegd.

Geheimhouding:
n.v.t.

Voorstel
Advies
Domein Bedrijfsvoering/BVO/Financieel beleid; financieel adviseur