Gemeente Druten

Openbaar Zaaknummer: 80371

Informatienota voor de Gemeenteraad

Onderwerp: Doordecentralisatie onderwijshuisvestingsmiddelen voortgezet onderwijs

Kernboodschap
In deze informatienota en de bijgevoegde Hoofdlijnennotitie wordt uiteengezet wat doordecentralisatie inhoudt en wat het kan betekenen voor de uitvoering van het Integraal Huisvestingsplan Onderwijsvoorzieningen 2019-2039 (IHP). Deze informatienota is bedoeld ter voorbereiding van de informatieavond die op 20 juni 2023 georganiseerd gaat worden over dit onderwerp.

Deze informatienota gaat specifiek over het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs is doordecentralisatie niet aan de orde.

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

Toelichting
Op 22 april 2021 besloot het college in te stemmen met een onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijsmiddelen in het voortgezet onderwijs (als onderdeel van het werkbudget ter voorbereiding van de uitvoeringsagenda onderwijshuisvesting 2022-2025, verwerkt in de Perspectiefnota van 2021). Het onderzoek is uitgevoerd in gezamenlijk opdrachtgeverschap van de gemeenten Druten en Wijchen en het schoolbestuur @voCampus. We willen hiermee onderzoeken of doordecentralisatie haalbaar is, welke voordelen doordecentralisatie kan bieden en wat de financiële gevolgen zijn in vergelijking met het realiseren van onderwijsvoorzieningen onder gemeentelijke financiering. Hiervoor is voor beide gemeenten een businesscase opgesteld. De investeringsmomenten uit het IHP 2019-2039 zijn uitgangspunt voor de berekeningen. Omdat doordecentralisatie een periode van 40 jaar beslaat, is ook de toekomstige renovatie van het Pax Christi College locatie Klepperheide (in 2048) in de businesscase opgenomen.

Voor de gemeente Druten is doordecentralisatie een relevant onderwerp vanwege de uitvoering van het IHP Onderwijsvoorzieningen 2019-2039, waarin op korte termijn de nieuwbouw van het VMBO-college aan de van Coothstraat opgenomen staat. Binnen de systematiek van doordecentralisatie is de optie van voorfinanciering mogelijk (zoals

toegezegd door het schoolbestuur ten tijde van het vaststellen van het IHP, met als doel om de nieuwbouw in tijd naar voren te halen).

Wat is doordecentralisatie?
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 neemt de huisvestingstaken over en realiseert vanuit de overgedragen middelen op de benodigde momenten vastgelegd in het IHP nieuwbouw en/of renovatie van de gebouwen.

Het schoolbestuur @voCampus heeft sinds 2007 ervaring met doordecentralisatie; in Nijmegen zijn de onderwijsmiddelen al in 2007 doorgedecentraliseerd, en hier werkt het systeem naar tevredenheid van alle partijen.

Wat is het verschil met de huidige manier van financieren van onderwijsvoorzieningen?
De gemeente Druten ontvangt jaarlijks in de algemene uitkering ongeoormerkte middelen ten behoeve van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. In Druten worden deze middelen niet één op één doorgezet naar de begrotingsposten voor onderwijshuisvesting. Voor nieuwbouw of renovatie van schoolgebouwen worden separaat kredieten gevraagd, op de momenten dat dit zich voordoet. Voor de huidige schoolgebouwen draagt de gemeente de kapitaalslasten (rente en afschrijving).

Sinds 2019 kent de gemeente Druten een IHP dat 20 jaar vooruit kijkt. De opgaven uit het IHP zijn **niet** financieel verwerkt in de begrotingscyclus, maar worden, zoals hierboven beschreven, separaat besloten op basis van raadsvoorstellen.

Bij doordecentralisatie berekenen we de investeringsbehoefte voor de opgaven voor onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs voor de komende 40 jaar en berekenen we de jaarlijkse middelen die hiervoor overgedragen zouden moeten worden, om de huisvestingstaken door het schoolbestuur uit te laten voeren. Hierdoor vindt er geen separate besluitvorming per investeringsopgaaf meer plaats in de gemeenteraad, maar voert het schoolbestuur deze doorgedecentraliseerde taken uit.

Uitgangspunten van de businesscase doordecentralisatie

- Budgettair neutraal voor het schoolbestuur en budgettair neutraal voor de gemeente. Het schoolbestuur maakt geen winst op doordecentralisatie, de gemeente is over de gehele periode van 40 niet meer kwijt dan bij eigen financiering.
- Berekend op werkelijke kosten van geplande nieuwbouw en renovatie en niet op het doorsluizen van de onderwijsmiddelen die via de algemene uitkering bij de gemeente komen.
- De aankoop van grond voor een nieuwe locatie of de financiering van de tijdelijke huisvesting van leerlingen als er op de huidige locatie gebouwd zou worden, zijn niet meegenomen in de doordecentralisatie.
- Doordecentralisatie individueel per gemeente: geldstromen worden niet vermengd met de investeringsopgaven van het schoolbestuur in andere gemeenten
- Opname van de voorzieningen van het IHP: nieuwbouw VMBO-locatie van het Pax Christi College binnen 0-5 jaar, renovatie van Havo/VWO-locatie aan de Klepperheide in 2046
- Looptijd van 40 jaar
- Omrekening van de totale kosten naar een bedrag per leerling per jaar
- jaarlijkse indexering is meegenomen in de berekeningen

Voordelen van doordecentralisatie voor de gemeente Druten:

- Ontzorgen van de gemeente / vereenvoudiging van de procedures: de investeringen sluiten aan op het investeringsprogramma van het IHP 2019-2039 en na doordecentralisatie zijn er geen separate besluitvormingsprocedures nodig met betrekking tot kredietstelling voor voorbereiding en realisatie.
- 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.
- Schoolbestuur is beter in staat inhoudelijk aan te sluiten op onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen en deze te vertalen in een passend schoolontwerp
- Door het verplaatsen van de huisvestingstaken naar het schoolbestuur, is men minder afhankelijk van het politieke “tij”. Prestatie-afspraken worden vastgelegd: vervanging oudbouw bij levensduur van 40 jaar / renovatie bij 20 jaar.
- Het schoolbestuur heeft meer mogelijkheden om aanbestedingsvoordelen te behalen door samenvoeging van meerdere opdrachten/aanbestedingen
- Gemeente komt in een meer toezichthoudende rol. Gemeente blijft invloed houden op locatie, visie, voorlopig ontwerp.
- Financiële risico’s van de realisatie van bouwprojecten liggen niet bij gemeente maar bij het schoolbestuur
- Efficiency-argumenten: tijd- en kostenbesparing aan gemeentezijde met betrekking tot voorbereiding van besluitvorming rondom nieuwbouw en renovatie,

kredietstelling en het selecteren en organiseren van procesbegeleiding in de voorbereidende fase.
- Planvorming is meegerekend in de businesscase (10% van de totale kosten).
- Doordecentralisatie kan een jaar voor de realisatie van een voorziening afgesloten worden. Door eerst een intentie-overeenkomst vastleggen, daarna de locatie te bepalen en daarna de doordecentralisatie vast te leggen in een overeenkomt
- Opbouwpad is mogelijk (bij voorfinanciering). Ingroeien naar doordecentralisatie op de gemeentebegroting
- Door het verplaatsen van de onderwijshuisvestingsgelden naar schoolbestuur wordt de balans van de gemeente minder belast door onderwijshuisvesting (boekwaarde van de gebouwen worden in de doordecentralisatie meegenomen en gaan uit de gemeentelijke begroting)
- Gelijkmatige kapitaalslasten voor de gemeente
- Gemeente houdt regie qua ruimtelijke ordening: Gemeente blijft betrokken bij de relatie van het gebouw met de omgeving: locatie, gebruik van de openbare ruimte (bestemminsplan/omgevingsvergunning, parkeren, verkeersveiligheid)

Het schoolbestuur en het Pax Christi College hebben een voorkeur voor doordecentralisatie

Het schoolbestuur @voCampus en het Pax Christi College zien veel voordelen in doordecentralisatie. Dit heeft te maken met de urgente behoefte aan nieuwbouw voor het VMBO. Het huidige Pax VMBO-gebouw heeft 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. Het schoolbestuur heeft binnen de constructie van doordecentralisatie meer ruimte om initiatief te nemen en haar ambities te realiseren middels nieuwbouw op niveau ENG (energieneutraal) versus de nu nog vereiste kwaliteitseisen van BENG (Bijna Energie Neutraal). Door de aanwezige specialistische kennis op onderwijshuisvesting is @voCampus in staat om de nieuwe onderwijshuisvesting goed aan te laten sluiten op de huidige behoeften en tegelijkertijd een bouwmethode te kiezen waardoor het gebouw zich ook naar toekomstige behoeften laat aanpassen. Doordat nieuwbouw en onderhoud in één hand komen zullen in het kader van TCO (Total Cost of Ownership) betere keuzes gemaakt worden.

Financiële en juridische borging

1. Er worden herijkingsmomenten ingebouwd: 1 x per 4 jaar. Om de financierbaarheid duurzaam op orde te houden, komen gemeente en schoolbesturen overeen om het investeringsprogramma en de bijbehorende businesscases ten minste eenmaal per 4 jaar te herijken, met als doel het blijvend bereiken van (1) de beoogde huisvestingskwaliteit en (2) daaruit voortvloeiende sluitende businesscase(s);
2. Er wordt jaarlijks door het schoolbestuur een accountantsverklaring overhandigd. Deze wordt met toelichting verwerkt in een jaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad

3. De doordecentralisatie wordt vormgegeven middels een privaatrechtelijke overeenkomst, die aansluit op de mogelijkheid die geboden wordt in de Wet op het Voorgezet Onderwijs (artikel 76 WVO). Aspecten van deze overeenstemming bestaan onder meer uit het bepalen van het ambitieniveau in onderwijshuisvesting, de verdeling van de risico's die gepaard gaan met de financiering en realisatie van huisvesting én de organisatievorm waarin de doordecentralisatie wordt vormgegeven

Gevolgen
Als de gemeente kiest voor doordecentralisatie stappen we over van een projectmatige financiering naar een jaarlijkse bijdrage aan het schoolbestuur voor het realiseren van de huisvestingsambities. Hiermee creëren we stabiliteit en is de uitvoering van de huisvestingsplicht voortgezet onderwijs langdurig belegd en gegarandeerd. Berekend over de looptijd van 40 jaar is doordecentralisatie budgettair neutraal voor de gemeente. Als de gemeente zelf aan de lat staat voor de financiering, dan zijn we minstens evenduur uit, maar met meer fluctuaties rondom de investeringsmomenten en naar aanleiding daarvan met grote sprongen in kapitaalslasten.

De gemeente ontvangt eenmalig de boekwaarden van de huidige schoolgebouwen, deze worden overgenomen door het schoolbestuur (rond 4 miljoen).
De gemeente betaalt jaarlijks een doordecentralisatiebijdrage, gebaseerd op de huisvestingsopdrachten van de komende 40 jaar. Dit vertaalt zich naar een bedrag per leerling per jaar van € 695. Het totaalbedrag voor beide schoollocaties bedraagt in het aanvangsjaar € 844.000 op basis van 550 VMBO + 700 leerlingen Havo/VWO. Omdat het bedrag jaarlijks geïndexeerd wordt met 1,7%, loopt dit bedrag op tot 1,7 miljoen in jaar 40.

Daar staat tegenover dat de huidige kapitaalslasten van de schoolgebouwen van het Pax Christi College van de gemeentelijke begroting verdwijnen. Deze liggen in 2023 rond de € 200.000.

Jaarlijkse lasten die voortkomen uit het verzekeren van de opstallen (brand, schade etc.) die na doordecentralisatie op de balans van het schoolbestuur zijn geplaats worden na doordecentralisatie door het schoolbestuur gedekt.

Jaarlijkse lasten die voortkomen uit de onroerendzaakbelasting, gedeelte eigenaar en gebruiker, wordt voor het eigenaarsdeel verrekend op basis van nacalculatie en valt buiten de vastgestelde DDC-middelen.

Risico's/nadelen van doordecentralisatie:
- Bij doordecentralisatie wordt gerekend met een vastgelegd indexeringspercentage van 1,7%. Daar staat tegenover dat de bijdrage voor onderwijshuisvesting in de algemene middelen door het Rijk ook jaarlijks geïndexeerd wordt, maar dat we niet kunnen voorzien of dit over de gehele periode van 40 jaar hoger of lager uitvalt. Dit zal in ieder geval een deel van de indexatie ondervangen.

- Er wordt gebouwd naar een omvang van aantal leerlingen die middels leerlingenprognoses onderbouwd wordt. Het risico bij krimp/groei van aantal leerlingen is niet anders dan wanneer onder gemeentelijke financiering gebouwd wordt.
- De gemeente gaat een langdurige verplichting aan: gelden worden geoormerkt voor onderwijshuisvesting, waar dat nu niet het geval is. Men committeert zich aan de investeringsopgaaf; schuiven in tijd op basis van andere overwegingen is dan bijvoorbeeld niet mogelijk. Daar staat tegenover dat de gemeente voor haar toekomstige leerlingenpopulaties een optimale huisvesting waarborgt.
- Tussentijdse evaluatie 1 x per vier jaar: de situatie kan zich voordoen dat bijvoorbeeld het investeringsprogramma wordt herzien, of dat de bouwkostenniveau's per m2 afwijken van de toegepaste index in de businesscase, of dat marktrentes zich afwijkend ontwikkelen voor de toekomstige investeringen. Zie voor uitgebreide opsomming paragraaf 4.6.1. van de Hoofdlijnennotie. Dit kan leiden tot een bijstellingen van de jaarlijkse vergoeding of de indexregeling daarop. Uitgangspunt daarbij is om dan opnieuw te komen tot een blijvend sluitende businesscase, maar het kan wel leiden tot een extra kostenuitzetting voor de gemeente die de extra kosten van het schoolbestuur compenseert.

Wat gebeurt er bij beëindiging van het gebruik van een schoolgebouw?
De rol van de gemeente ten aanzien van scholenfusies of scholensluitingen verandert niet als gevolg van doordecentralisatie: deze is vastgelegd in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). De beslissingsbevoegdheid over scholenfusie of scholensluiting ligt bij het schoolbestuur, met een adviesbevoegdheid voor de gemeente alleen in het geval van scholenfusie. Als om deze reden een school ophoudt te bestaan wordt het schoolgebouw buiten gebruik gesteld en tegen de dan geldende boekwaarde door de gemeente weer teruggenomen. Dit is vergelijkbaar met de situatie zonder doordecentralisatie. Dan wordt de school ook onttrokken aan het onderwijs en staat de resterende boekwaarde bij de gemeente in de begroting met de bijbehorende kapitaalslasten.

Algemeen beeld van het financiële effect van doordecentralisatie voor de gemeente:
Doordecentralisatie leidt tot een uitzetting van kosten door de uitvoering van de nieuwe investeringen van het investeringsprogramma. Echter over de gehele periode van 40 jaar is de uitzetting gelijk wanneer we dit vergelijken met de uitzetting van kosten zonder doordecentralisatie (dus vanuit gemeentefinanciering) . De businesscase is voor de gemeente budgettair neutraal, maar met een financieel voordeel op de korte en middellange termijn. Dit wordt veroorzaakt door de directe investeringsbehoefte bij aanvang van de DDC. Op de lange termijn wordt dit voordeel verdisconteerd door een relatief hogere bijdrage (vergeleken met eigen financiering door de gemeente). Dit wordt nader toegelicht op de informatie-avond middels de bespreking van het rekenmodel dat in de businesscase is opgenomen.

Communicatie
Er wordt op 20 juni 2023 een informatieavond georganiseerd voor raadsleden om het concept doordecentralisatie van onderwijshuisvestingsmiddelen VO nader toe te lichten en te bespreken. Deze informatienota dient als voorbereiding van de informatieavond. Doel is om in het derde kwartaal een voorstel naar de gemeenteraad te brengen over doordecentralisatie.

Uitvoering of Vervolgstappen
Een beslisnota voor de raad in het derde kwartaal van 2023

Geheimhouding:
Niet van toepassing.