



Aan
Gemeenteraad

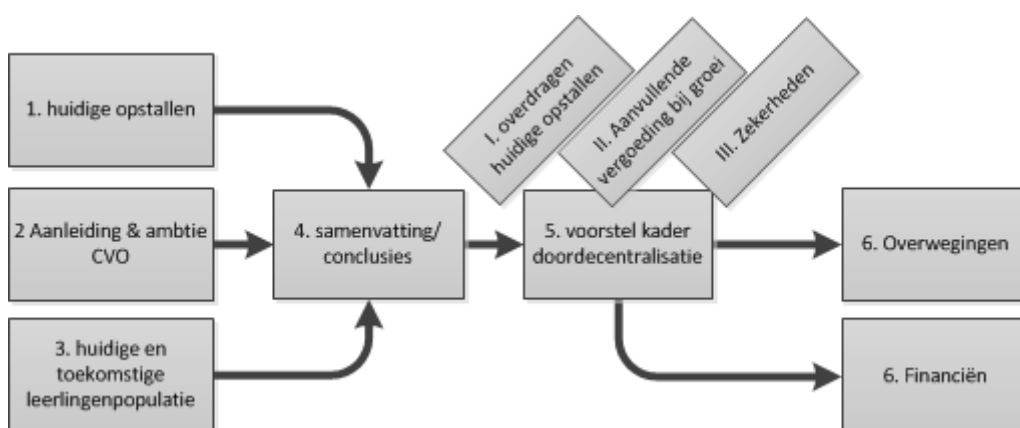
Datum **25 januari 2016**
Onderwerp **Hoofdlijnen voorgenomen
doordecentralisatie Blesewic**
Nummer **T16.01276**

Afdeling
Economische & Maatschappelijke
Ontwikkeling
Martijn de Koning
Telefoon
(010) 800 46 41
E-mail
martijn.de.koning@lansingerland

Samenvatting

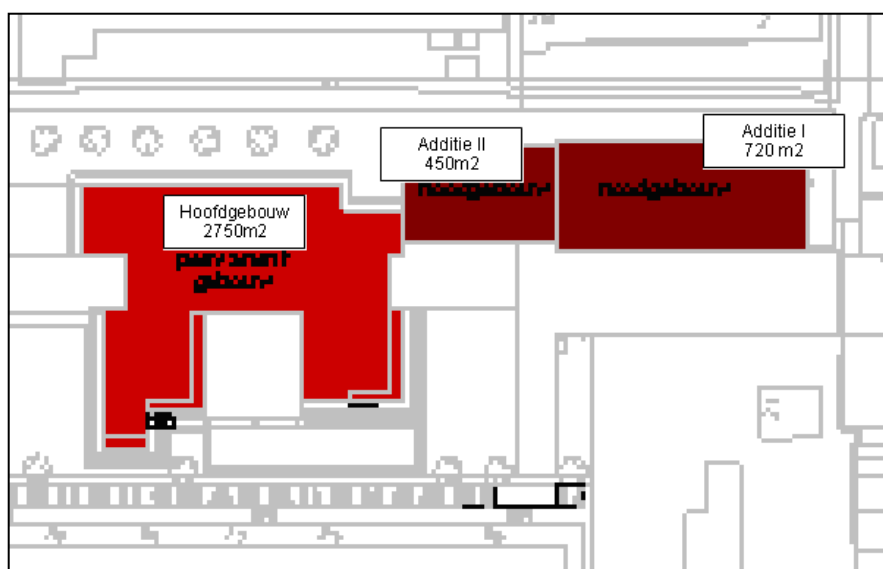
De Blesewic is op dit moment de enige school voor voortgezet onderwijs die nog onder de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting valt. Naar aanleiding van de noodzakelijke renovatie van een deel van deze school hebben wij het schoolbestuur een voorstel voorgelegd om ook voor deze school een overeenkomst tot doordecentralisatie aan te gaan. Dit op voorwaarde dat deze niet tot hogere kosten voor de gemeente leidt. Dit voorstel is voor de gemeente zowel financieel als beleidsmatig gunstiger dan het continueren van de huidige situatie. Op basis hiervan stellen wij uw Raad voor om in te stemmen met de in deze memo beschreven hoofdlijnen en het college te verzoeken deze in samenspraak met CVO uit te werken.

In de onderstaande figuur is de opzet van deze memo weergegeven. In de eerste vier paragrafen vatten wij de aanleiding en de achtergronden van de voorgestelde doordecentralisatie samen. Paragraaf 5 bevat het concrete voorstel, dat bestaat uit drie delen. In de paragrafen 6 en 7 gaan wij in op de overwegingen en gevolgen van dit voorstel.



1. Huidige opstallen

De huidige opstallen van de Blesewic aan de Lijsterlaan in Bleiswijk bestaan uit drie verschillende onderdelen: een hoofdgebouw en twee semipermanente addities ('noodlokalen'). Het hoofdgebouw en een van de addities (I) bevindt zich in goede technische staat. De tweede additie (II) is in matige technische en functionele staat. Op korte termijn is voor deze additie renovatie of vervanging noodzakelijk. In de onderstaande figuur zijn de hierboven beschreven onderdelen schematisch weergegeven.



In de onderstaande tabel zijn de financiële gegevens van de drie gebouwen opgenomen. De (aflopende) kapitaallasten van de gebouwen zijn opgenomen in de onderwijsbegroting.

	Max. aantal leerlingen	Boekwaarde	Afgeschreven	Kapitaallast 2016
1. Hoofdgebouw	400	€ 2,0 miljoen	2040	€ 130.000
2. Additie I	80	€ 60.000	2024	€ 9.000
3. Additie II	120	€ 0	2015	€ 0

2. Aanleiding & ambitie CVO

Naar aanleiding van de technische staat van Additie II is er overleg opgestart tussen de gemeente en CVO. Hierbij was het kader in eerste instantie de huidige gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Omdat De Blesewic als enige school voor voortgezet onderwijs niet doorgedecentraliseerd is, is dit voor deze school nog van toepassing. Bij deze gesprekken bleek al snel dat de ambitieniveaus van beide partijen ver uit elkaar liggen.

- De gemeente ambieert een sobere renovatie van additie II, waardoor de levensduur van deze unit met 10 jaar verlengd wordt. De kosten hiervoor ramen wij op circa € 150.000,-. Over circa 10 jaar zijn beide addities technisch afgeschreven. Op dat moment bestaat de mogelijkheid om

middelen te reserveren voor het vervangen van deze addities door opstallen met een meer permanente bouwaard.

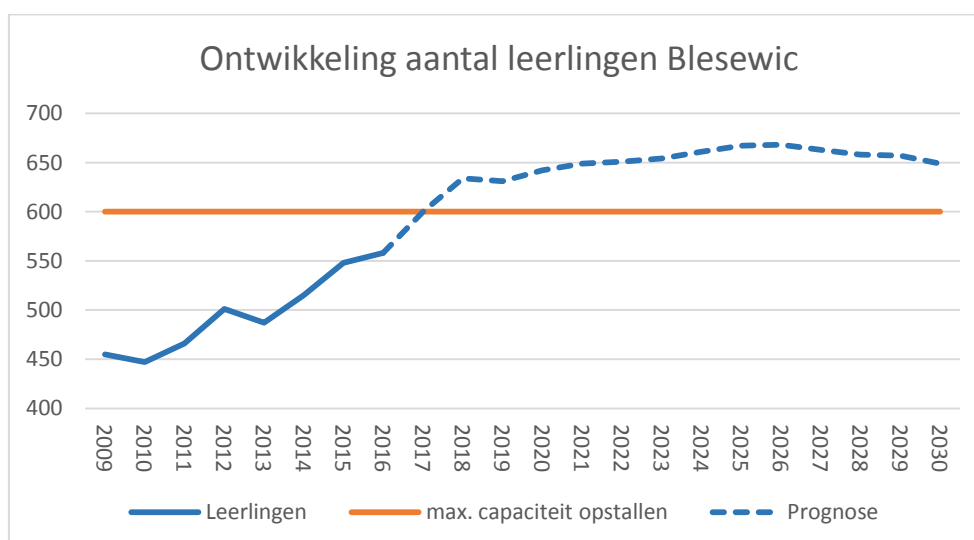
- CVO ambieert het op korte of middellange termijn vervangen van de semipermanente addities door permanente huisvesting. Zij is van mening dat additie I, hoewel technisch en functioneel nog in orde, niet past binnen de huisvestingswensen van De Blesewic. Dit heeft voornamelijk met uitstraling en klimaat te maken, maar ook met de hogere onderhouds- en exploitatielasten van deze additie.

In de gesprekken met CVO zijn verschillende opties verkend, variërend van een beperkte renovatie van de huidige huisvesting tot de optie dat CVO op eigen kosten nieuwe units aanschaft en de gemeente hier een bijdrage in verstrekt. Gedurende de gesprekken is duidelijk geworden dat doordecentralisatie een brug kan slaan tussen de beide ambitieniveaus. Doordat CVO tegen een zeer gunstig tarief kapitaal aan kan trekken bij het Ministerie van Financiën, kan op deze wijze een echte ‘win-win’ situatie gecreëerd worden.

3. Huidige en toekomstige leerlingpopulatie

Voordat wij een besluit nemen over een investering in combinatie met doordecentralisatie van deze school, vinden wij het van belang om de noodzaak van deze investering in beeld te brengen. Het feit dat de investering in dit geval voor rekening van het schoolbestuur komt doet daar niets aan af. Investerings in onderwijshuisvesting zonder noodzaak leidt tot ‘bouwen voor leegstand’. Dit vinden wij maatschappelijk onwenselijk.

Wij laten periodiek door Pronexus een prognose opstellen van de ontwikkeling van de leerlingenaantallen. In de onderstaande tabel is prognose uit 2015 van De Blesewic weergegeven.



Uit de figuur blijkt dat het aantal leerlingen van De Blesewic de laatste jaren flink toeneemt. Deze toename zet de komende jaren verder door, waarbij het totaal aantal leerlingen zich zal stabiliseren

rond de 650. Deze toename wordt veroorzaakt door de toenemende aantallen leerlingen in onze gemeente, maar vooral ook door de toevoeging van een havo-vestiging op deze school vanaf 2014.

Momenteel heeft De Blesewic de beschikking over 3.920 m² onderwijsruimte. Volgens onze verordening (gebaseerd op normen van de VNG) is deze oppervlakte voldoende voor het huisvesten van circa 550 leerlingen. In de verordening is voorts opgenomen dat uitbreiding pas aan de orde is als de op basis van de VNG-normen berekende capaciteit groter is dan 10% van de bestaande capaciteit. In de praktijk betekent dit dat uitbreiding pas aan de orde is als het aantal leerlingen boven de 600 uitkomt.

Uit het bovenstaande concluderen wij dat de huidige ruimtebehoefte van De Blesewic ook op de langere termijn stabiel blijft en dat in ieder geval de huidige oppervlakte aan onderwijsruimten ook in de voorzienbare toekomst noodzakelijk zal blijven.

4. Samenvatting/conclusies

Op basis van het bovenstaande komen wij tot de volgende conclusies:

- Er bestaat een actuele investeringsbehoefte voor renovatie van Additie II van De Blesewic.
- Op middellange termijn zijn aanvullende investeringen noodzakelijk voor renovatie van Additie I en mogelijk voor uitbreiding.
- Binnen de gemeentelijke begroting zijn hiervoor (nog) geen middelen beschikbaar.
- De gemeente wil prudent omgaan met grotere investeringen in onderwijshuisvesting.
- CVO is bereid om de investeringen en een belangrijk deel van het risico op zich te nemen indien gekozen wordt voor doordecentralisatie.
- CVO is met een gemeentegarantie in staat om bij het Ministerie van Financiën leningen aan te gaan tegen een zeer laag rentepercentage.

5. Voorstel kader doordecentralisatie

Op basis van de hierboven beschreven conclusies heeft het college een voorstel uitgewerkt en voorgelegd aan CVO. Dit voorstel bestaat uit 3 onderdelen, deze lichten wij hieronder toe.

I. Overdragen opstallen tegen boekwaarde

Wij dragen de huidige opstallen van De Blesewic (zie paragraaf 1) tegen boekwaarde over aan CVO. Dit betreft een bedrag van circa 2,1 miljoen. Wij gebruiken deze middelen om de kapitaallasten van deze school af te boeken. Hierdoor vallen de hiervoor in de exploitatiebegroting opgenomen lasten vrij: in 2017 gaat het om circa € 139.000,-.

Dit bedrag maken wij jaarlijks over aan CVO, die hiermee de rente en aflossing van haar lening kan voldoen. Omdat CVO tegen een lagere rente kan lenen dan de gemeente levert dit een kostenbesparing op. De kosten voor de eigendomsoverdracht (overdrachtsbelasting, notaris, etc.) worden gelijk verdeeld tussen CVO en de gemeente.

II. Aanvullende variabele vergoeding bij groei, gekoppeld aan de AU

Als het aantal leerlingen van De Blesewic in de toekomst uitgroeit tot boven de 600 is uitbreiding van de school noodzakelijk. In dit geval verstrekken wij CVO naast de vaste vergoeding een aanvullende (variabele) vergoeding.

Bij het bepalen van de variabele vergoeding houden wij rekening met de resterende levensduur van de beide addities. Hierdoor vergoeden wij tot 2025 het verschil tussen de huidige maximale capaciteit en de werkelijke aantallen leerlingen. Na 2025 zijn de addities I en II afgeschreven en verlagen wij de huidige maximale capaciteit naar de capaciteit van het hoofdgebouw. Schematisch ziet deze regeling er als volgt uit:

	2016-2024	2025-2040
Max. capaciteit opstellen	600 leerlingen	400 leerlingen
Variabele vergoeding	AU * (X - 550), als X > 600	AU * (X - 400)

hoogte van de vergoeding is gelijk aan die van de middelen die de gemeente per leerling ontvangt in de Algemene Uitkering (deze regeling is beschreven in de overeenkomst tot doordecentralisatie uit 2006). De groeicomponent wordt hierin meegenomen naar rato van het totaal aantal leerlingen.

III. Zekerheden

a. Garantstelling uitbreiding Blesewic

Om de door CVO geambieerde uitbreiding mogelijk te maken, zijn wij bereid om hiervoor een garantstelling te verlenen. Door gebruik te maken van deze garantstelling kan CVO via het zogenaamde 'schatkistbankieren' middelen lenen tegen een zeer aantrekkelijk rentepercentage. Hierdoor zijn de kapitaallasten verbonden aan deze uitbreiding laag.

De precieze omvang van deze garantstelling bepalen wij in samenspraak met CVO. Hierbij nemen wij de normkosten van de VNG als uitgangspunt.

b. Aanvullende garantstelling Berkroden

In de overeenkomst tot doordecentralisatie uit 2011 is vastgelegd dat CVO een school zou realiseren voor 700 leerlingen. In het kader van een behoedzame groei heeft CVO er in de eerste fase echter voor gekozen het gebouw te realiseren voor 500 leerlingen. Hiertoe hebben wij in 2012 een garantstelling verleend van € 6,4 miljoen. Hierover hebben wij u destijds middels brief U12.27050 geïnformeerd. De omvang van deze garantstelling was lager dan het maximale bedrag van € 8,0 miljoen wat CVO conform de overeenkomst uit 2011 aan hadden kunnen vragen. Bij de aanvraag ging CVO ervan uit dat zij het verschil met het maximaal toegezegde bedrag in de toekomst alsnog aan zou kunnen vragen. Dit is echter niet expliciet gecommuniceerd door CVO.

Gedurende de bouw zijn door CVO bouwkundige voorbereidingen getroffen voor het realiseren van een extra verdieping. De meerkosten hiervan zijn door CVO zelf gefinancierd.

In het licht van de actuele leerlingengroei is CVO van plan om deze extra verdieping op korte termijn te realiseren. Door het afgeven van een aanvullende garantstelling kan CVO de hiervoor benodigde middelen aanzienlijk goedkoper lenen. Omdat een dergelijke garantstelling gekoppeld is aan het vestigen van een hypothecaire zekerheid (zie punt c hierna) en past binnen het beleid ten aanzien van garantstellingen uit 2015 levert dit voor de gemeente geen nadeel op.

c. Vestigen van hypothecaire zekerheden op alle Melanchthon scholen

Bij de door ons afgegeven garantstellingen voor de andere scholen van Melanchthon in onze gemeente (Bergschenhoek, Business School en Berkroden) zijn geen gemeentelijke hypotheekrechten gevestigd. Hierdoor ontbreekt in strikte zin een onderpand voor deze garantstellingen. Als onderdeel van de overeenstemming met CVO hebben wij daarom de voorwaarde gesteld dat CVO meewerkt aan het vestigen van hypotheekrechten voor de gemeente. Hierdoor wordt het onderpand van de afgegeven garantstellingen gegarandeerd en wordt voorkomen dat er concurrerende zekerheden gelegd worden op de scholen. De kosten voor het vestigen van hypotheekrechten zijn voor rekening van de gemeente.

Samengevat ziet het voorstel er als volgt uit:

	2016-2024	2025-2040
Vaste vergoeding (overdragen kapitaallasten)	Vrijvallende kapitaallasten	
Variabele vergoeding (groei)	AU * (X - 550), als X > 600	AU * (X - 400)
Zekerheden	✓ Garantstelling voor uitbreiding De Blesewic & Berkroden ✓ Hypothecaire zekerheden op alle Melanchthon Scholen	

6. Overwegingen

- Het hanteren van een vaste basisvergoeding voor de bestaande opstallen is voordeliger dan een koppeling met de AU**

Naar aanleiding van het artikel 213a onderzoek naar onderwijsmiddelen adviseerde de Rekenkamer Lansingerland om bij toekomstige doordecentralisaties altijd een verbinding te leggen met de inkomsten in de Algemene Uitkering:

Neem in overeenkomsten met schoolbesturen inzake decentralisatie van onderwijshuisvesting expliciet de bepaling op dat de bedragen die aan scholen worden betaald in verband met de doordecentralisatie van onderwijshuisvesting meegroeien of dalen met het fictieve budget voor onderwijs dat de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds.

Bij de behandeling van het bovengenoemde advies zegde de portefeuillehouder toe deze aanbeveling over te nemen. Op deze wijze komt het risico van wijzigingen in de Algemene Uitkering bij de schoolbesturen te liggen, en niet bij de gemeente.

Op het eerste gezicht lijkt het voorliggende voorstel hiermee in tegenspraak: hierin wordt immers voorgesteld om, naast een variabele vergoeding gekoppeld aan de AU, ook een vaste vergoeding te hanteren. Voor deze vaste vergoeding wordt gekozen omdat bij de voorgestelde doordecentralisatie sprake is van het overdragen van bestaande gebouwen. De boekwaarde van de huidige opstallen is relatief laag. Dit wordt veroorzaakt doordat de grondkosten hier niet in meegenomen zijn en omdat een deel van de investeringskosten rond 2000 niet geactiveerd is. Het overdragen van de vaste lasten van de opstallen is hierdoor voordeliger dan het doorgeven van de inkomsten in de AU.

basisuitkering AU (2016)	€ 420,- per leerling
aantal leerlingen is per 1 oktober 2015	558
inkomsten in AU (558 * € 420,-)	€ 234.000,-
Kapitaallasten boekwaarde (2016)	€ 139.702,-

Boekhoudkundig ‘houden wij dus over’ op de Blesewic, doordat de vergoeding in de AU hoger ligt dan de kosten die wij hiervoor doorrekenen aan de exploitatiebegroting. Dit blijft ook na de doordecentralisatie het geval.

- **Door het voorstel vermijden wij de komende 10 jaar circa € 2,7 miljoen aan noodzakelijke investeringen**

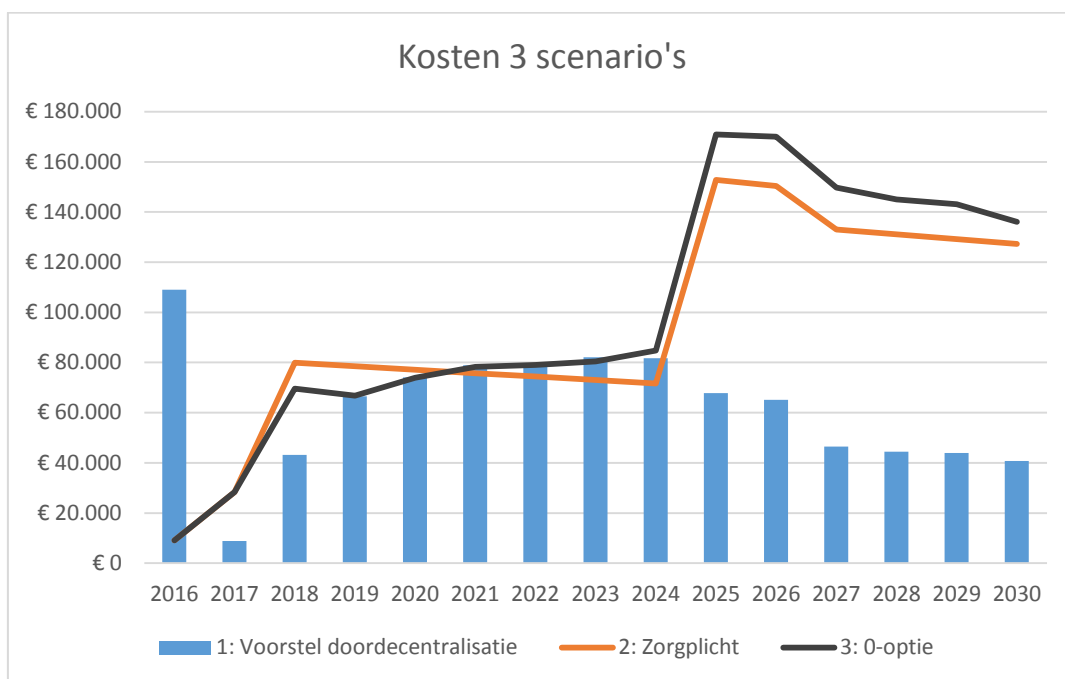
Indien wij de huidige situatie continueren en hierbij rekening houden met het toenemende aantal leerlingen is hiervoor het onderstaande investeringsschema noodzakelijk. In de meerjarenbegroting is nog geen rekening gehouden met deze investeringen.

jaar	investering	Geraamde kosten
2016	Renovatie additie II	€ 150.000,-
2018	Uitbreiding voor c.a. 100 leerlingen	€ 950.000,-
2024	Uitbreiding voor additie I & II (1.170 m2)	€ 1.630.000,-
Totaal		€ 2.730.000,-

- **Het voorstel is op langere termijn financieel voordelig voor de gemeente**

Om de financiële gevolgen van de doordecentralisatie in beeld te brengen dienen wij 3 scenario's met elkaar te vergelijken: het voorliggende voorstel tot doordecentralisatie (1), het continueren van de zorgplicht inclusief uitbreiding (2) en het handhaven van de huidige situatie¹ ('0-optie', 3). In de onderstaande tabel zijn de kosten van deze scenario's weergegeven.

¹ Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door het verminderen van de instroom. Hierdoor vervalt de noodzaak om in 2018 een uitbreiding te realiseren, maar krijgen wij vanaf dat jaar ook minder middelen uit de AU omdat het totaal aantal leerlingen gemaximaliseerd wordt op 575.



Uit de bovenstaande tabel blijkt dat doordecentralisatie op langere termijn, met name na 2025, goedkoper is dan de alternatieven. Tot 2030 is het cumulatieve verschil circa € 500.000,-.

- **Kwaliteitsimpuls voor de onderwijshuisvesting in Bleiswijk**
 Door dit voorstel zal een belangrijk deel van de huisvesting van De Blesewic op korte termijn vervangen worden door hoogwaardige nieuwbouw. Hoewel er getwist kan worden over de absolute noodzaak van deze nieuwbouw, staat buiten kijf dat dit ten opzichte van de huidige situatie een verbetering is voor de leerlingen en leraren in Bleiswijk.
- **Totale risico van de afgegeven garantstellingen wordt verminderd**
 Zoals wij in paragraaf 5 III aangaven bestaat er in de huidige situatie geen directe verbinding tussen de afgegeven garantstellingen en het onderpanden (de scholen). In de overeenkomst uit 2011 is wel opgenomen dat de opstallen niet als onderpand voor andere leningen kunnen dienen. Er is echter nog geen sprake van een directe, 1 op 1 verbinding tussen de afgegeven garantstellingen en de opstallen.

Het ontbreken van deze directe verbinding is in normale gevallen overigens geen probleem. Alleen in het geval dat CVO/Melanchton failliet gaat kan dit negatieve gevolgen hebben voor de gemeente. Hoewel dit scenario niet erg waarschijnlijk is, heeft het vestigen van hypothecaire zekerheden op de scholen wel een meerwaarde. Het totale risico van alle aan CVO uitstaande garantstellingen wordt door het voorstel verminderd. Dit ondanks het feit dat het totale bedrag aan verleende garantstellingen toeneemt.

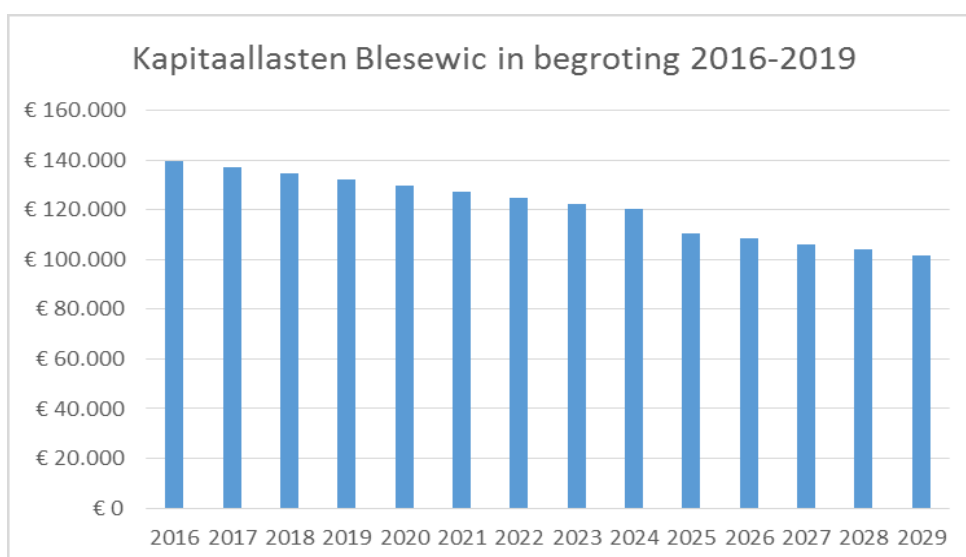
- **Het voorstel voorziet in een overdracht van risico's van de gemeente naar CVO**
Door de uitwerking van dit voorstel worden een aantal risico's verbonden aan de huisvesting van de school overgedragen aan het schoolbestuur. In paragraaf 9 van deze notitie gaan wij nader in op deze risico's en de wijzigingen hierin.

7. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen ten opzichte van de begroting vallen uiteen voor wat betreft het vaste (paragraaf 5.I.) en het variabele gedeelte (paragraaf 5.II.) van de voorgestelde vergoeding.

I. Vaste vergoeding (overdragen opstellen)

In de onderstaande tabel zijn de vrijvallende middelen bij een overdracht van De Blesewic weergegeven. Deze bedragen maken wij ieder jaar over aan CVO. Dit is budgetneutraal.



II. Variabele vergoeding (bij uitbreiding)

De regeling voor het uitbreiden van de variabele vergoeding boven de drempelwaarde van 600 leerlingen is voor de gemeente in principe kostenneutraal. Als er zich immers meer leerlingen bij de Blesewic inschrijven, ontvangen wij een hogere vergoeding in de Algemene Uitkering. In de begroting 2016-2019 is echter al wel rekening gehouden met de hogere inkomsten in de AU, maar nog niet met de extra kosten voor de uitbreiding van De Blesewic. Binnen de totale onderwijsbegroting zijn echter voldoende middelen beschikbaar om deze kosten op te vangen. Wij verwerken deze kostenneutraal in de Kadernota 2016.

III. Eenmalige kosten

Naast de op de vorige pagina geïnventariseerde financiële gevolgen zijn er nog een aantal eenmalige kosten verbonden aan de doordecentralisatie. Deze kosten vallen globaal in 2 categorieën uiteen:

- **Proceskosten voor de doordecentralisatie**, bijvoorbeeld juridische advisering. Wij verwachten dat deze kosten beperkt zullen zijn en binnen de bestaande onderwijsbegroting gedekt kunnen worden.
- **Kosten voor de overdracht van opstallen**. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de gekozen constructie. Hierbij speelt bijvoorbeeld een rol of wij naast de opstallen ook de grond overdragen of kiezen voor een recht van opstal. Wij zullen ons hierover nog verder fiscaal laten adviseren.

Een niet te vermijden, en waarschijnlijk de grootste, kostenpost is hierbij de overdrachtsbelasting van de bestaande opstallen. Deze bedragen 6%, bij overdracht gebaseerd op de boekwaarde van 2.1 miljoen levert dit circa € 120.000,- aan belasting op. Wij hebben afgesproken deze kosten te verdelen tussen schoolbestuur en gemeente, waardoor dit een kostenpost van € 60.000,- vormt. Hiernaast verwachten wij nog enkele andere kosten, zoals notariskosten. In de financiële paragraaf bij de vergelijking tussen zorgplicht en doordecentralisatie hebben wij een stelpost van in totaal € 100.000,- opgenomen als richtbedrag.

8. Risico's

Doordecentralisatie leidt er niet toe dat de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van de gemeente buiten toepassing gesteld wordt. De gemeente blijft juridisch aanspreekbaar, en uiteindelijk eindverantwoordelijk, voor het feit dat de school 'adequate huisvesting' heeft. Het is dus niet mogelijk om alle risico's van onderwijshuisvesting middels doordecentralisatie '*af te kopen*'. Dit is wel mogelijk voor min of meer normale bedrijfsvoeringsrisico's. Deze zijn in de huidige situatie voor de gemeente, bij doordecentralisatie verschuiven deze naar de schoolbesturen. De meest relevante risico's voor dit voorstel zijn demografische-, investering- en financieringsrisico's.

▪ Demografisch risico (leegstand)

Leegstand wordt veelal gezien als het grootste risico bij doordecentralisatie. Omdat de financiering vanuit het Rijk (via de AU) gebaseerd is op het aantal ingeschreven leerlingen, leidt leegstand als snel tot tekorten op de exploitatie. De vaste kosten, in het bijzonder de kapitaallasten, nemen in dit geval immers nauwelijks af.

Dit risico lijkt voor de Blesewic de komende tijd maar beperkt relevant:

- Prognoses wijzen op een stabilisering van het aantal leerlingen in Bleiswijk voor de voorzienbare toekomst.
- CVO is een stabiel en capabel schoolbestuur, dat de afgelopen jaren heeft laten zien dat zij een goed en op de vraag aansluitend onderwijsaanbod kan realiseren.

- Doordat de boekwaarde van De Blesewic relatief laag is (zie paragraaf 6) zijn de kapitaallasten van deze huisvesting relatief laag.

Met de doordecentralisatie verschuift dit risico, hoewel beperkt, van de gemeente naar CVO. Bij het uitwerken van de afspraken zullen wij nog onderzoeken in hoeverre een terugkooprecht/plicht (zoals onderdeel van de overeenkomsten uit 2011) onderdeel uit zou moeten maken van de overeenkomst. Dit is een instrument om het risico weer te verdelen met de gemeente.

- **Investeringsrisico (kostenoverschrijdingen bij nieuwbouw/renovatie)**
Risico verbonden aan investeringen ligt in de huidige situatie bij ons. Bij doordecentralisatie verschuift dit naar CVO.
- **Financieringsrisico**
Zoals de arbitrage ons duidelijk gemaakt heeft, is de financiering vanuit het Rijk via de Algemene Uitkering geen vaststaand gegeven. Deze kan aangepast worden naar aanleiding van landelijke ontwikkelingen of politieke overwegingen. Indien wij deze vergoeding koppelen aan de financiering vanuit het rijk, ligt dit risico bij het schoolbestuur.