



Scenario-onderzoek financieringsmogelijkheden huisvesting VO Steenwijkerland

Opdrachtgever **Gemeente Steenwijkerland**
Project Onderzoek Unilocatie VO-onderwijs Steenwijkerland
Datum 23 februari 2021
Referentie 1681801-0064.1.0
Auteur(s) de heer ir. G.P. Jacobs - HEVO B.V.

.....
Niets uit deze uitgave mag zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van HEVO B.V. worden gekopieerd, noch aan derden ter inzage worden gegeven.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1.	Onderzoek toekomstscenario's Voortgezet Onderwijs	4
1.2.	Opbouw rapportage	4
2.	Uitgangspunten scenario-onderzoek	5
2.1.	Koppeling met onderzoek toekomstscenario's	5
2.2.	Modelmatige opbouw en variabelen	6
2.2.1.	Klassiek vs Doordecentralisatie	6
2.2.2.	Looptijd doorrekening en afschrijvingstermijnen	7
2.2.3.	Leerlingaantallen	7
2.2.4.	Indexeringen en rentepercentages	7
2.2.5.	Boekwaarde en historische kapitaallasten	7
2.2.6.	MI-vergoedingen	8
2.2.7.	Overige jaarlasten	8
2.3.	Afbakening	8
2.3.1.	Stichtingskosten	8
2.3.2.	Opbrengsten en/of alternatieven	9
3.	Financieringsvormen per toekomstscenario	10
3.1.	IHP (begroting)	10
3.1.1.	Klassieke financiering en doordecentralisatie	10
3.1.2.	Resultaten IHP (begroting)	11
3.2.	IHP Plus	11
3.2.1.	Klassieke financiering en doordecentralisatie	11
3.2.2.	Resultaten IHP plus	12
3.3.	Unilocatie	12
3.3.1.	Klassieke financiering en doordecentralisatie	12
3.3.2.	Resultaten Unilocatie	13
3.4.	Rekenkundige verschillen, incidentele opbrengsten of bezuinigingen	14
3.4.1.	Rekenkundige verschillen in de resultaten.	14
3.4.2.	Effecten incidentele opbrengsten of bezuinigingen	14
4.	Vergelijking toekomstscenario's	15
4.1.	Klassieke financiering	15
4.2.	Doordecentralisatie	16
4.3.	Overkoepelend beeld toekomstscenario's	17
4.4.	Overkoepelend beeld financieringsvormen	17
5.	Belangen en risico's bij doordecentralisatie	18

5.1.	Waarom kan een doordecentralisatie zinvol zijn?	18
5.2.	Belang vanuit perspectief gemeente	18
5.2.1.	Zich steeds vernieuwend onderwijslandschap	18
5.2.2.	Begrotingsrust	18
5.2.3.	Schuldpositie	19
5.3.	Belang vanuit perspectief schoolbestuur	19
5.3.1.	Slagkracht en daadkracht	19
5.3.2.	Directe koppeling strategische koers	19
5.3.3.	Lange-termijn belang los van korte-termijn politiek	19
5.4.	Risico's en risicobeheersing	20
5.5.	Risico's vanuit perspectief gemeente	20
5.5.1.	Beperking begrotingsvrijheid	20
5.5.2.	Invloed indirect	20
5.5.3.	Blijvende zorgplicht	20
5.6.	Risico's vanuit perspectief schoolbestuur	20
5.6.1.	Financiële risico	20
5.6.2.	Organisatorisch risico	21
5.6.3.	Verandering context	21
6.	Impact op onderwijsinstelling	22
6.1.	Kansen voor het onderwijsinstelling	22
6.2.	Visie op onderwijs en segregatie	22
7.	Advies en conclusie	23
7.1.	Samenvatting	23
7.2.	Advies en conclusie	24

1. Inleiding

1.1. Onderzoek toekomstscenario's Voortgezet Onderwijs

In dit rapport worden de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de financieringsmogelijkheden van de huisvesting voor het Voortgezet Onderwijs in de gemeente Steenwijkerland. Dit onderzoek is een vervolg op het rapport "Onderzoek Toekomstscenario's Huisvesting Voortgezet Onderwijs Steenwijkerland" d.d. 6 oktober 2020 en sluit daar ook volledig op aan.

Het onderzoek naar de financieringsmogelijkheden geeft weer wat de effecten – en de onderlinge verschillen – zijn bij de toepassing van het klassieke model van financieren van de onderwijshuisvesting ten opzichte van het model van doordecentralisatie. Dit op de drie gedefinieerde toekomstscenario's uit het rapport van 6 oktober 2020: IHP (begroting), IHP Plus en het scenario van een Unilocatie.

1.2. Opbouw rapportage

In hoofdstuk 2 worden eerst de uitgangspunten zoals toegepast op dit onderzoek naar de financieringsmogelijkheden toegelicht. Naast de koppeling met het onderzoek naar de toekomstscenario's uit 2020, wordt tevens de modelmatige opbouw van de doorrekening toegelicht en de daarbij gebruikte variabelen. Tevens wordt kort stilgestaan bij de gebruikte afbakening van dit onderzoek.

In de hoofdstuk 3 wordt per toekomstscenario de rekenkundige vergelijking gemaakt tussen het klassieke model van financieren versus de mogelijkheid tot doordecentralisatie. Dit op het niveau van jaarlasten voor de gemeente voor de periode van 40 jaar (gelijkgesteld aan de afschrijvingsperiode nieuwbouw). Hoofdstuk 4 geeft daarbij het overkoepelende beeld van de resultaten van de doorrekening van de geprognosticeerde totale jaarlasten voor de gemeente per jaar voor de beschouwde periode. Op verzoek geeft hoofdstuk 5 aanvullende achtergrond op het gebied van specifieke belangen en risico's bij het systeem van doordecentralisatie.

Hoofdstuk 6 voegt aan dit onderzoek een duiding toe van mogelijke effecten op het onderwijs en de bedrijfsvoering voor het Voortgezet Onderwijs, bij de te maken keuzes. Hoofdstuk 7 geeft en slotte het advies en de conclusies weer die volgen uit het uitgevoerde onderzoek naar de financieringsmogelijkheden.

2. Uitgangspunten scenario-onderzoek

2.1. Koppeling met onderzoek toekomstscenario's

Centrale vraag in dit vervolgonderzoek richt zich op de financieringsmogelijkheden van de verschillende toekomstscenario's van de huisvesting voor het Voortgezet Onderwijs in Steenwijkerland, zoals die gedefinieerd zijn in het rapport d.d. 6 oktober 2020 (Hevo, ref. 1681801-0042.2.0).

Genoemd rapport geeft onder meer een overzicht van de per scenario verwachte ingrepen op de gebouwen van het Voortgezet Onderwijs. Voor de daarin uitgewerkte drie scenario's (IHP (begroting), IHP Plus en Unilocatie is onderstaand investeringsoverzicht opgenomen, op prijspeil 2020 inclusief BTW. De daarin geformuleerde Stichtingskosten vormen het uitgangspunt voor de doorrekening van de financieringsmogelijkheden per scenario.

	IHP (begroting)	IHP+	Unilocatie
Stichtingskosten			
Uitbreiden Locatie Oostwijkstraat	7.285.000,=	7.285.000,=	
Renovatie Locatie Lijsterbesstraat	6.520.500,=	6.520.500,=	4.784.000,=
Verplaatsen Kompas	3.000.000,=	3.000.000,=	
Renovatie Locatie Oostwijkstraat		6.293.500,=	
Renovatie 2 gym-lokalen Oostwijkstr.		600.000,=	
Toevoeging gym-lokaal Oostwijkstraat		1.100.000,=	
Uitbreiden Locatie Lijsterbesstraat			18.379.350,=
Sloop deel Lijsterbesstraat			151.000,=
Toevoegen 2 gym-lokalen Lijsterbesstr.			2.200.000,=
<i>Totaal Stichtingskosten</i>	<i>16.805.500,=</i>	<i>23.699.450,=</i> <i>(+1.100.000,= optie 1)</i>	<i>25.514.350,=</i>

Ten aanzien van de ingreep "Verplaatsen Kompas", is er een mogelijk alternatief, waarbij er ook sprake is van de aankoop en verbouw van een naastgelegen pand, echter met een verwacht investeringsniveau van 1,7 miljoen lager dan het niveau opgenomen in het rapport van 6 oktober 2020 (alleen relevant bij IHP (begroting) en IHP Plus). Daarnaast loopt de

subsidieaanvraag ten aanzien van mogelijke ventilatiemaatregelen voor de bestaande gebouwen (SUVIS) die een bijdrage van circa 8 ton zou kunnen genereren. Het effect van deze opties zal worden benoemd in de uitwerking van de verschillende scenario's in hoofdstuk 3.4

2.2. Modelmatige opbouw en variabelen

Om te komen tot een goede vergelijking tussen de verschillende toekomstscenario's en de verschillende financieringsmodellen (klassiek en doordecentralisatie), worden in de modelmatige doorrekening de effecten bepaald op de jaarlasten. Dit voor de periode van 40 jaar, gelijkgesteld aan de afschrijvingstermijn van nieuwbouw in het onderwijs.

De volgende uitgangspunten en variabelen – naast de omvang van de investeringsvraag (zie hiervoor) – zijn toegepast in het rekenmodel (Abacus, Hevo).

2.2.1. *Klassiek vs Doordecentralisatie*

In alle drie de scenario's (IHP, IHP+ en Unilocatie) is de klassieke manier van financieren doorgerekend, waarbij de gemeente het benodigde krediet voorziet tot 80% van de stichtingskosten; het schoolbestuur voorziet daarbij in de resterende 20%.

De gemeente plaatst in het klassieke model het eigendom van de gebouwen (en de schulden) op de gemeentelijke balans. Zij ziet vervolgens in haar begroting en jaarrekening de kapitaallasten daarvan terugkomen in de vorm van afschrijving en (reken-) rente.

Het alternatieve financieringsmodel bestaat uit het verleggen van het economisch eigendom (of meer exact het afzien van het economisch claimrecht door de gemeente) van de huisvesting én de bijbehorende financieringsvraag aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur plaatst daarmee de investeringen geheel op haar balans, evenals de schuldpositie. Om dit te kunnen doen ontvangt het schoolbestuur jaarlijks de zogeheten “doordecentralisatie-middelen” van de gemeente, waarmee zij deze taak financiert.

Er zijn meerdere modellen tot doordecentralisatie; in dit geval is gekozen voor de meest voorkomende variant van doordecentralisatie, die van volledige doordecentralisatie waarbij het schoolbestuur ook de bestaande gebouwen en terreinen (die in gebruik blijven door het schoolbestuur) overneemt van de gemeente tegen de heersende boekwaarden. Daarmee vervallen voor de gemeente – naast door nieuwe investeringen veroorzaakte kapitaallasten – ook de historische kapitaallasten die ze nu nog heeft op de betreffende locatie (in geval van unilocatie-model) of locaties (in het geval van een tweelocatie-model).

Naast kapitaallasten (nieuw en historisch), omvatten de jaarlasten ook zakelijke lasten en verzekeringen. Deze worden in het klassieke model bekostigd door de gemeente; in het model van doordecentralisatie worden deze gedragen door het schoolbestuur. Daarom zijn ook deze lasten onderdeel van de vergelijking tussen het klassieke model van financieren en doordecentralisatie.

2.2.2. *Looptijd doorrekening en afschrijvingstermijnen*

De doorrekening is gemaakt over een exploitatieperiode van 40 jaar; afschrijvingstermijnen voor nieuwbouw zijn geplaatst op 40 jaar, renovatie op 25 jaar. Deze termijnen komen overeen met het gemeentelijk beleid.

2.2.3. *Leerlingaantallen*

Leerlingaantallen zijn van belang bij de bepaling van het verloop van doordecentralisatiemiddelen; in veel gevallen (overigens niet noodzakelijk) verlopen de doordecentralisatiemiddelen gelijk met het leerlingaantal, naast een indexeringsregeling. Op basis van leerlingprognoses is het basisjaar (2020) geplaatst op 1762 leerlingen, lineair verlopend naar 1572 leerlingen in 2035. Na 2035 wordt het leerlingaantal verondersteld zich op het niveau van 2035 te handhaven.

In het rekenmodel wordt daarnaast – veiligheidshalve – rekening gehouden met een bandbreedte van gemiddeld 5% tegenvallende leerlingaantallen, waarbij de doordecentralisatie dekkend blijft.

2.2.4. *Indexeringen en rentepercentages*

Om het model zoveel als mogelijk aan te laten sluiten op reëel te verwachten kosten en inkomsten, worden de volgende indexeringen toegepast:

- Index op bouwkosten: 2% per jaar (langjarig gemiddelde)
- Index op zakelijke lasten en beheerskosten: 2% per jaar (langjarig gemiddelde)
- Index op doordecentralisatiemiddelen (inkomende middelen): 1% per jaar (langjarig gemiddelde)
- Index op deel MI-vergoedingen (exploitatievoordeel): 1% per jaar (langjarig gemiddelde)

De toegepaste rentes zijn zowel in het klassieke model als bij doordecentralisatie geplaatst op 1%. Dit sluit aan op verwachte rentepercentages die bereikt kunnen worden in beide gevallen. Dat betekent ook dat in de vergelijking tussen de financieringsmodellen er geen rentevoordeel of -nadeel meer is doorgerekend.

2.2.5. *Boekwaarde en historische kapitaallasten*

In het geval van volledige doordecentralisatie worden in de financiering middels doordecentralisatie ook de huidige boekwaarden op de gebouwen en terreinen – voor zover deze dan in gebruik blijven door het schoolbestuur – overgenomen door het schoolbestuur.

Deze boekwaarden (2,1 miljoen Lijsterbesstraat en 2,9 miljoen Oostwijkstraat) blijven in het klassieke model – inclusief de daaruit voortvloeiende kapitaallasten – bij de gemeente.

De boekwaarden zijn overeenkomstig de opgave van de gemeente; ook het niveau van afschrijvingen daarbij (historische kapitaallasten), is overeenkomstig de feitelijke situatie. Rentes voor dit deel zijn geplaatst op 1%.

2.2.6. *MI-vergoedingen*

In de doorrekening van de doordecentralisatie, zijn de verwachte potentiële overschotten om de bekostiging van de materiële instandhouding (MI-vergoedingen) ingebracht ter dekking van de financiering, naast de doordecentralisatiemiddelen. De omvang van deze potentiële overschotten is gelijk aan die uit het rapport “Onderzoek Toekomstscenario’s Huisvesting Voortgezet Onderwijs Steenwijkerland” d.d. 6 oktober 2020.

Voor de beschouwde tweelocatie-modellen (IHP (begroting) en IHP Plus) bedraagt dit verwachte overschot € 40.000,= per jaar (prijspeil 2020, index 1%) en voor het unilocatie-model bedraagt dit een additioneel overschot van nog eens € 100.000,= per jaar, samen daarmee € 140.000,= per jaar (prijspeil 2020, index 1%).

2.2.7. *Overige jaarlasten*

De overige jaarlasten die deel zijn van de vergelijkende doorrekeningen, zijn de zakelijke lasten, bestaande uit OZB en verzekeringen en een component beheerskosten die veroorzaakt wordt door verwachte aanvullende organisatorische inzet, behorende bij de al dan niet doorgedecentraliseerde uitvoering van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Deze zijn op basis van referentiecijfers geplaatst op resp. € 5,= en € 2,= per m² bvo (prijspeil 2020, index 2%).

2.3. **Afbakening**

2.3.1. *Stichtingskosten*

De afbakening ten aanzien van de opgenomen investeringen zijn weergegeven in de tabel in paragraaf 2.1. Dit overzicht geeft de stichtingskosten weer, inclusief BTW. Dit zijn alle kosten behorende bij de voorbereiding en uitvoering van de bouw van de school, inclusief terreininrichting (incl. parkeerplaatsen), afgebakend tot ingrepen op het eigen / aangewezen terrein van de school. Daartoe behoren ook de voorbereidingskosten, zoals het ontwerp, vergunningsaanvragen en bijvoorbeeld bodemonderzoek. Tevens bevat de stichtingskosten de zogenaamde posten voor loon- en prijsstijgingen tijdens de bouw en een post onvoorzien, beiden gericht op de voorbereiding en uitvoering van de bouw.

Naast de stichtingskosten, kent de uitvoering van een huisvestingsproject ook locatie-ontwikkelingskosten, te dragen door de gemeente. Te denken aan: ter beschikking stellen van terreinen, planschadekosten, bijkomende advieskosten en kosten van infrastructuur buiten het perceel.

Ook zijn er inrichtingskosten, waartoe behoren: losse inrichting, ICT en leermiddelen. Deze worden door het schoolbestuur bekostigd uit de financiering die zij jaarlijks ontvangt van het Rijk ter bekostiging van het onderwijs.

2.3.2. *Opbrengsten en/of alternatieven*

De volgende mogelijke alternatieven en/of opbrengsten zijn benoemd, aanvullend op de investeringen en/of dekking in de beschouwde toekomstscenario's.

- Alternatief voor de verplaatsing van Het Kompas; deel van de scenario's IHP (begroting) en IHP Plus, is het gebruik van de huidige locatie van Het Kompas. Opgenomen bedrag daarvoor in de doorrekening bedraagt € 3,0 miljoen. Er is als alternatief mogelijk sprake van de aankoop en verbouw van een naastgelegen pand, met een verwacht investeringsniveau van 1,7 miljoen lager dan het voor de locatie van Het Kompas benodigde niveau. Effecten van deze keuze worden apart benoemd na de doorrekening van de verschillende scenario's.
- Het Rijk voorziet op dit moment in de mogelijkheid van een subsidie ter verbetering van de ventilatie in bestaande scholen. Genoemde subsidie, de SUVIS-regeling, is bedoeld voor renovatieprojecten en is beperkt op basis van aantal leerlingen en een dekkingspercentage van 30% op de uit te voeren ingrepen ter verbetering van de ventilatie. Mogelijke opbrengst van deze subsidie is mede afhankelijk van de omvang van de beschouwde school en bedraagt in dit geval maximaal € 800.000,= hetgeen de financieringsvraag met hetzelfde bedrag kan doen verminderen. De doorrekeningen in dit rapport gaan (vooralsnog) niet uit van het verkrijgen van deze subsidie, maar wel worden de mogelijke effecten benoemd.
- Aansluitend op het rapport van 6 oktober 2020, wordt ook hier niet uitgegaan van een dekkingsbijdrage vanuit herontwikkeling van oude locaties. De opbrengsten komen in dat geval ten goede aan de boekwaarde-vereffeningen van die locaties, die dan onttrokken zijn aan het onderwijs. Locaties die geen deel (meer) zijn van het beschouwde scenario, zijn daarmee dus ook geen onderdeel van de doorrekening van dat scenario.

3. Financieringsvormen per toekomstscenario

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens voor de toekomstscenario's IHP (begroting), IHP+ en Unilocatie de effecten op de jaarlasten voor de gemeente Steenwijkerland doorgerekend in zowel het klassieke model van financieren als op basis van doordecentralisatie.

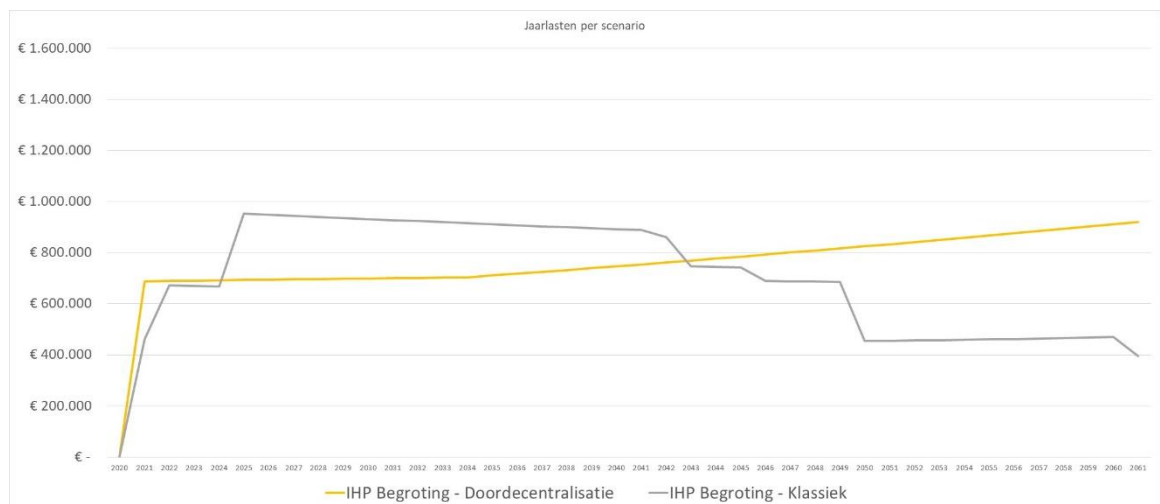
3.1. IHP (begroting)

Het scenario IHP (begrotingsscenario) gaat uit van het realiseren van een twee-locatie-model waarbij het voortgezet onderwijs gehuisvest wordt op de locaties Oostwijkstraat en Lijsterbesstraat.

3.1.1. *Klassieke financiering en doordecentralisatie*

In het scenario IHP (begroting) wordt eerst de locatie van Het Kompas toegevoegd aan de locatie Oostwijkstraat; vervolgens wordt de locatie Oostwijkstraat uitgebreid en 4 jaar daarna wordt (een gedeelte van) de locatie Lijsterbesstraat gerenoveerd. De kapitaallasten lopen in het klassieke model na deze ingrepen langzaam terug, doordat de kapitaallasten van het renovatiedeel een afschrijvingstermijn kennen van 25 jaar en daarnaast de historische kapitaallasten binnen de looptijd van 40 jaar vrijvallen. Onderstaande weergave is gebaseerd op een 20% bijdrage van het schoolbestuur in de stichtingskosten.

In het model van doordecentralisatie worden de jaarlasten gebaseerd op leerlingaantal en index; het niveau van de doordecentralisatiemiddelen ligt de eerste 20 jaar onder het niveau van de jaarlasten van het klassieke model; daarna liggen de lasten van de doordecentralisatie boven die van het klassieke model.



3.1.2. Resultaten IHP (begroting)

Over de gehele looptijd van de doorrekening (40 jaar) zijn de cumulatieve jaarlasten als volgt:

IHP (begroting)	Cumulatief gemeente	Cumulatief schoolbestuur
Klassiek	€ 29.434.365,=	€ 3.453.625,=
Doordecentralisatie	€ 31.658.722,=	€ 2.035.160,=

In het klassieke model bestaat de bijdrage uit de kapitaallasten, voortkomend uit de 20% bijdrage in de stichtingskosten; in het model DDC wordt de eigen bijdrage hier gedefinieerd als het gedeelte van de dekking van de businesscase die voorkomt uit de MI-vergoedingen, in aanvulling op de doordecentralisatie-middelen. In lijn met de verwachte exploitatieruimte die het tweelocatie-model van het IHP geeft, bedraagt dit € 40.000,= per jaar, op prijspeil 2020 en jaarlijks te indexeren.

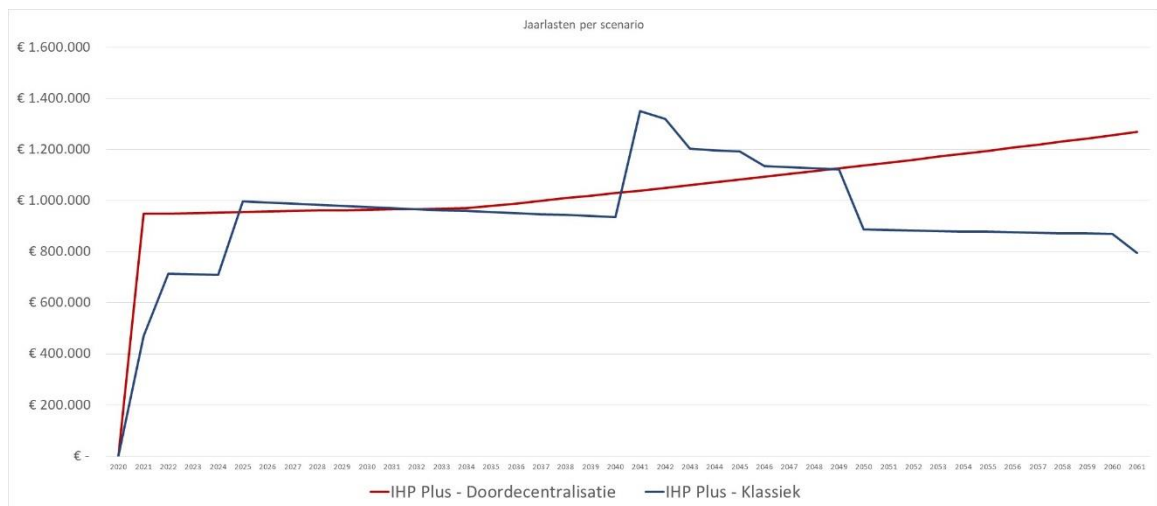
3.2. IHP Plus

Het scenario IHP+ is toegevoegd om een vergelijkbaar beeld te kunnen geven van een tweelocatie-model ten opzichte van het scenario Unilocatie. Dit omdat bij de bepaling van haalbaarheid, het totaal aan benodigde ingrepen in beeld dient te zijn gedurende de levensduur van de huisvesting. Deze levensduur is langer dan de scope van het huidige IHP. Toegevoegd worden daarmee in scenario IHP+ de toekomstig te verwachten renovatie van het huidige gebouw aan de Oostwijkstraat aangevuld met de renovatie van de huidige twee gymlokalen. Daarnaast wordt – bij de optie van het betrekken van het terrein van het Kompas – de nieuwbouw van één aanvullend gymlokaal voorzien.

3.2.1. Klassieke financiering en doordecentralisatie

In het scenario IHP (begroting) wordt eerst de locatie van Het Kompas toegevoegd aan de locatie Oostwijkstraat; vervolgens wordt de locatie Oostwijkstraat uitgebreid en 4 jaar daarna wordt (een gedeelte van) de locatie Lijsterbesstraat gerenoveerd. Voordat er vrijval in kapitaallasten plaatsvindt, wordt in het 20^e jaar de renovatie uitgevoerd van de oudbouw van de Oostwijkstraat, inclusief de gymlokalen. Dit leidt tot een verder oplopende kapitaallast, die vervolgens weer afneemt door het eindigen van de kapitaallast uit de renovatie van de locatie Lijsterbesstraat en het uiteindelijk aflopen van de historische kapitaallasten.

In het model van doordecentralisatie worden de jaarlasten gebaseerd op leerlingaantal en index; het niveau van de doordecentralisatiemiddelen ligt de eerste 20 jaar rondom het niveau van de jaarlasten van het klassieke model; daarna liggen de lasten van het klassieke model tijdelijk hoger, in verband met de kapitaallastenpiek door de renovatie van de Oostwijkstraat. In de laatste periode van deze casus stijgt de jaarlijkse doordecentralisatielast boven de dan nog heersende kapitaallast in het klassieke model.



3.2.2. Resultaten IHP plus

Over de gehele looptijd van de doorrekening (40 jaar) zijn de cumulatieve jaarlasten als volgt:

IHP Plus	Cumulatief gemeente	Cumulatief schoolbestuur
Klassiek	€ 39.283.090,=	€ 5.748.168,=
Doordecentralisatie	€ 43.627.263,=	€ 2.035.160,=

In het klassieke model bestaat de bijdrage uit de kapitaallasten, voortkomend uit de 20% bijdrage in de stichtingskosten; in het model DDC wordt de eigen bijdrage hier gedefinieerd als het gedeelte van de dekking van de businesscase die voorkomt uit de MI-vergoedingen, in aanvulling op de doordecentralisatie-middelen. In lijn met de verwachte exploitatieruimte die het tweelocatie-model van het IHP geeft, bedraagt dit € 40.000,= per jaar, op prijspeil 2020 en jaarlijks te indexeren.

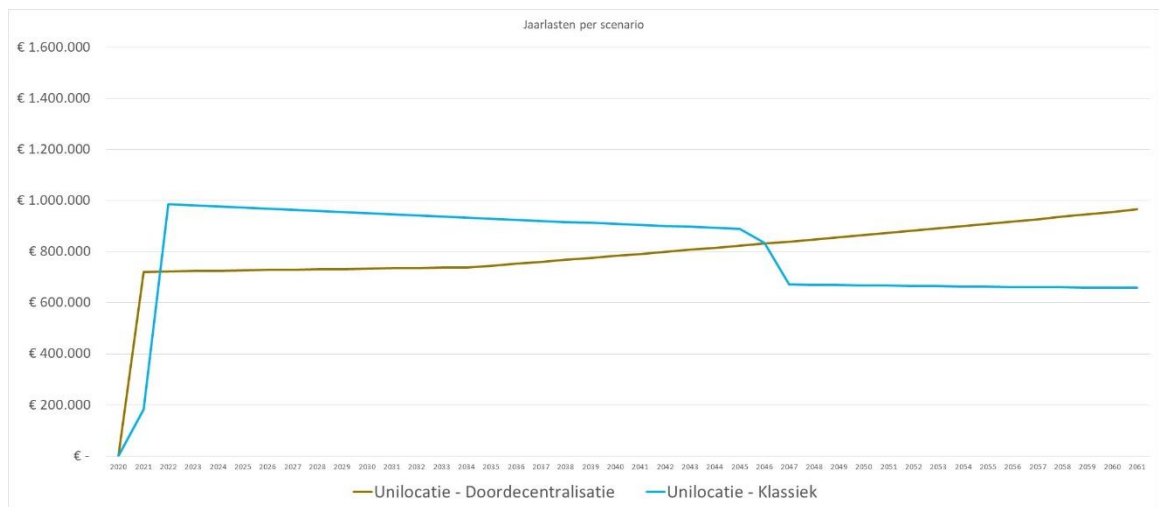
3.3. Unilocatie

In het scenario dat zich richt op een Unilocatie, worden de locaties Stationsstraat en Oostwijkstraat beiden onttrokken en wordt de locatie Lijsterbesstraat uitgebreid met metrage voor het onderwijs én twee aanvullende gymlokalen.

3.3.1. Klassieke financiering en doordecentralisatie

In het scenario van de Unilocatie vinden de investeringen gelijktijdig plaats bij aanvang van de looptijd; dit zorgt voor een relatief wat hogere kapitaallast in het begin, die vervolgens geleidelijk afneemt, onder meer door het aflopen van de afschrijvingstermijn van het renovatiegedeelte in de Unilocatie 25 jaar na investering, naast vrijval van de historische kapitaallast op de locatie Lijsterbesstraat.

In het model van doordecentralisatie worden de jaarlasten gebaseerd op leerlingaantal en index; het niveau van de doordecentralisatiemiddelen ligt in de periode van de eerste 20 jaar onder de jaarlasten van het klassieke model; daarna keert dit om, en zijn de jaarlasten van het klassieke model lager.



3.3.2. Resultaten Unilocatie

Over de gehele looptijd van de doorrekening (40 jaar) zijn de cumulatieve jaarlasten als volgt:

Unilocatie	Cumulatief gemeente	Cumulatief schoolbestuur
Klassiek	€ 33.464.869,=	€ 6.322.717,=
Doordecentralisatie	€ 33.203.050,=	€ 7.123.059,=

In het klassieke model bestaat de bijdrage uit de kapitaallasten, voortkomend uit de 20% bijdrage in de stichtingskosten; in het model DDC wordt de eigen bijdrage hier gedefinieerd als het gedeelte van de dekking van de businesscase die voorkomt uit de MI-vergoedingen, in aanvulling op de doordecentralisatie-middelen. In lijn met de verwachte exploitatieruimte die het unilocatie-model geeft, bedraagt dit € 140.000,= per jaar, op prijspeil 2020 en jaarlijks te indexeren.

3.4. Rekenkundige verschillen, incidentele opbrengsten of bezuinigingen

3.4.1. *Rekenkundige verschillen in de resultaten.*

Naast de verschillen tussen de toekomstscenario's (IHP, IHP+ en Unilocatie), die veroorzaakt worden door moment en omvang van de investeringen, valt ook op dat er binnen elk scenario beperkte afwijkingen zijn in de totale jaarlasten (gemeente + schoolbestuur), afhankelijk van de gekozen financieringsvorm; dit ondanks gelijkgestelde rentes en overige jaarlasten.

Deze verschillen in totalen worden veroorzaakt door langere afschrijvingstermijnen (en daarmee hogere cumulatieve rentelasten) op de overname tegen boekwaarde van het bestaande vastgoed, versus het verloop van de historische kapitaallasten in het klassieke model, en het gegeven dat een DDC over de totale looptijd een klein positief resultaat vertoont (klein overschot over de looptijd), versus het klassieke model dat per definitie een nulresultaat geeft.

3.4.2. *Effecten incidentele opbrengsten of bezuinigingen*

Effecten door incidentele opbrengsten, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie (SUVIS, SDE, ...) kunnen gezien worden als een neerwaartse bijstelling van de investeringsvraag waarop de subsidie betrekking heeft. Dit heeft daarmee alleen effect op kapitaallast in de vorm van een verminderde afschrijving en rente. Voor het overige blijven de verschillende variabelen in de doorrekening gelijk. Het effect van een eenmalige opbrengst is ook bij alle modellen gelijk.

Ter illustratie:

<p>Bij een eenmalige subsidie van € 800.000,= op een renovatie (afschrijvingstermijn 25 jaar), zal het effect op de totale jaarlast voor het eerste jaar een vermindering zijn met de omvang van de afschrijving: € 32.000,= te vermeerderen met de rentecomponent van € 8.000,= (bij 1% rente), totaal € 40.000,=. Dit voordeel zal aflopen tot het laatste jaar van afschrijving, waarbij er naast de jaarlijkse afschrijving nog een rentecomponent zal zijn van € 320,= (bij 1% rente), dan in totaal een vermindering van de jaarlast van € 32.320,=.</p>
--

Deze verlopende vermindering uit bovenstaand voorbeeld, van het eerste tot en met het vijftiengste jaar, zal direct ten goede komen aan ofwel de jaarlast in het klassieke model (hier 80% gemeente, 20% school), ofwel aan het totaal van de jaarlijks te betalen doordecentralisatiemiddelen.

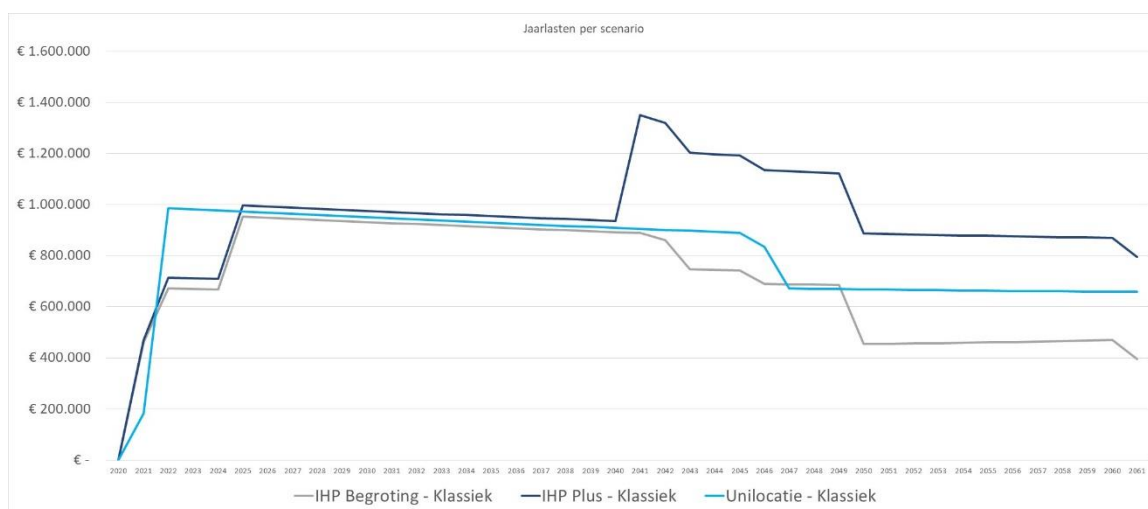
Het doorvoeren van een bezuiniging of beperking van de investering door een alternatief (sub-)scenario werkt hetzelfde. In het voorbeeld waarbij er een mogelijk alternatief bestaat in het IHP (begroting) en IHP+ scenario voor het verplaatsen van Het Kompas, wordt de investering mogelijk met in totaal € 1.7 miljoen beperkt, met een afschrijvingstermijn van 40 jaar. In het eerste jaar betekent dit een vermindering van kapitaallast van € 59.500,=, aflopend naar het 40^e jaar tot een vermindering van € 42.925,=. Over de totale looptijd van 40 jaar wordt daarmee een cumulatieve kapitaallast voorkomen van € 2.048.500,=.

4. Vergelijking toekomstscenario's

4.1. Klassieke financiering

Bij de vergelijking van de 3 toekomstscenario's (IHP (begroting), IHP+ en Unilocatie) in het klassieke model, kan het volgende worden vastgesteld:

- Het IHP (begroting) geeft in het klassieke model in totaal, maar ook van jaar op jaar de laagste lasten;
- Het IHP (begroting) houdt geen rekening met de toekomstige renovatiebehoefte van een deel van de Oostwijkstraat en de realisatie van een benodigd gymlokaal; het IHP+ corrigeert dit, waarmee de totale lasten over de looptijd het hoogst zijn van de 3 toekomstscenario's. Ook de lasten per jaar – m.u.v. de korte periode voorafgaand de renovatie van een gedeelte van de locatie Lijsterbesstraat – zijn hoger t.o.v. de overige scenario's.
- Het scenario van de uni-locatie geeft een licht hoger beeld ten aanzien van de lasten over de gehele looptijd ten opzichte van het IHP (begroting). Dat de verschillen beperkt zijn, heeft onder meer te maken met het gegeven dat het unilocatie-model niet de behoefte veroorzaakt tot verplaatsing van Het Kompas en dat in het unilocatie-model de historische kapitaallasten van de locatie Oostwijkstraat vervallen.
- De bijdrage van het schoolbestuur (onderstaande grafiek zijn jaarlasten gemeente) zijn gebaseerd op 20% van de stichtingskosten en zijn bij IHP (begroting) lager dan die ten opzichte van het IHP+ en de Unilocatie. Wat opvalt is dat de verwachte jaarlast uit de 20%-bijdrage van het schoolbestuur in het model IHP (begroting) en IHP+ maar deels gedekt worden door exploitatievoordeel (er resteert een tekort); alleen in het uni-locatiemodel dekt het verwachte exploitatievoordeel voor de school de jaarlasten uit de 20%-bijdrage volledig.

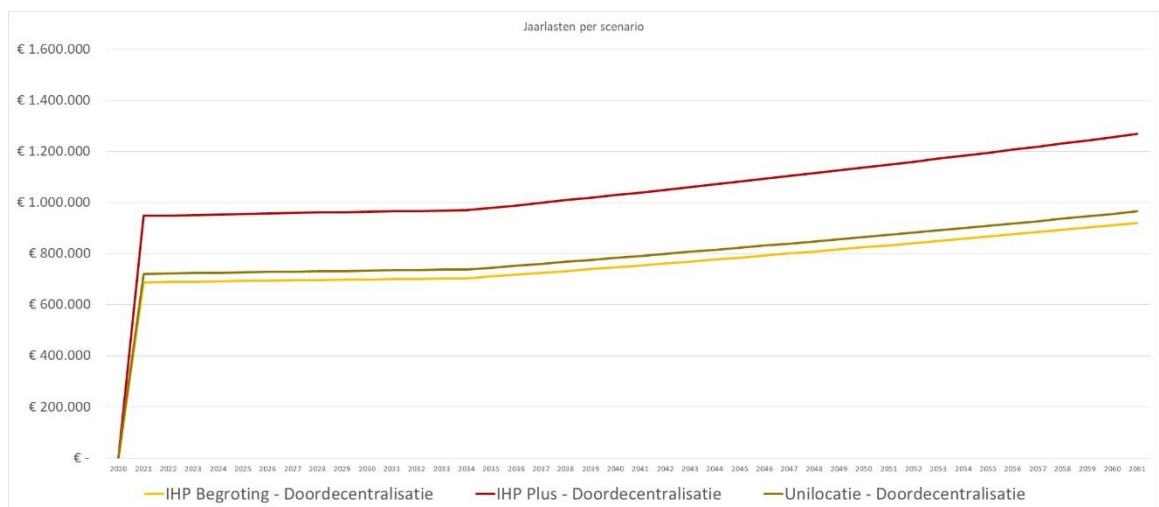


4.2. Doordecentralisatie

Bij de vergelijking van de 3 toekomstscenario's (IHP (begroting), IHP+ en Unilocatie) in het model van doordecentralisatie, kan het volgende worden vastgesteld:

- De jaarlasten lopen – vanuit het perspectief van de gemeente – geleidelijk op als functie van de leerlingaantallen en indexering. Daarbij vraagt het model IHP+ de hoogste doordecentralisatie-middelen per jaar. Dit wordt veroorzaakt door de aanvullende investeringsbehoefte in het 20^e jaar, met de renovatie van de Oostwijkstraat.
- Jaarlasten bij IHP(begroting) en uni-locatie liggen dicht bij elkaar. Daarbij worden de benodigde middelen tot doordecentralisatie bij het unilocatie-model beperkt doordat er een fors groter exploitatievoordeel is te behalen door het schoolbestuur bij het model van de Unilocatie. Dat voordeel (MI-vergoedingen deel), wordt in dit model ingezet ter mede dekking van de investeringsvraag.
- Het niveau van doordecentralisatie-middelen in het scenario IHP (begroting) ligt beperkt lager en heeft het laagste niveau van de 3 scenario's. Echter zal dit scenario leiden tot een financieringsrisico op termijn. De bij IHP (begroting) bepaalde doordecentralisatie-middelen voorzien immers niet in de dekking van de renovatiebehoefte van de Oostwijkstraat, hetgeen wel voorzien wordt tijdens de looptijd van de doordecentralisatie.
- De bijdrage van het schoolbestuur in de modellen van doordecentralisatie wordt bepaald door de mate waarin een bereikt exploitatievoordeel (overschot op de MI-vergoedingen) ingezet kunnen worden. Deze is bij het IHP (begroting) en IHP+ relatief beperkt; het unilocatiemodel geeft daarin een hoger overschot met daardoor een hogere bijdrage.
- In het model van doordecentralisatie worden schommelingen in de feitelijke jaarlasten van jaar op jaar (leidend tot tijdelijke tekorten en overschotten t.o.v. de doordecentralisatie) door het schoolbestuur opgevangen.

Prijspeil 2020	IHP (begroting)	IHP+	Unilocatie
DDC per leerling/jr.	€ 410,=	€ 565,=	€ 430,=



4.3. Overkoepelend beeld toekomstscenario's

Vanuit financieel perspectief zijn de verschillende toekomstscenario's – per financieringsvorm – hiervoor ten opzichte van elkaar geplaatst. Het valt daarbij op dat de jaarlasten van IHP (begroting) en het scenario van de Unilocatie kleine verschillen laten zien; het is met name de korte termijn waarop IHP (begroting) financieel wat gunstiger lijkt dan het unilocatie-model. Op termijn ontlopen beide modellen elkaar weinig.

Wat in de afwegingen een rol speelt is het gegeven dat het scenario IHP (begroting) alleen de investeringsbehoefte voor de eerste periode in beeld brengt; scenario IHP+ vult dit aan met de investeringsbehoefte op termijn, en dan met name de renovatiebehoefte die zal ontstaan op de locatie Oostwijkstraat.

Wanneer het scenario IHP+ wordt gezien als een correctie op het IHP voor de langetermijn-beschouwing, dan wordt duidelijk dat het unilocatie-model in financieel opzicht een gunstiger beeld geeft dan een tweelocatie-model. Sturende financiële mechanismen daarin zijn gelegen in het feit dat het unilocatie-model weliswaar een grotere bouwinvestering vergt; het voorkomt de behoefte tot uitbreiding van de locatie Oostwijkstraat (aankoop Kompas / of alternatief). Daarnaast vervallen de historische kapitaallasten in het unilocatie-model van de locatie Oostwijkstraat, gegeven de onttrekking van deze locatie aan het onderwijs in dit model.

4.4. Overkoepelend beeld financieringsvormen

Per scenario zijn in hoofdstuk 3 de jaarlasten voor de klassieke manier van financieren ten opzichte van de vorm van de doordecentralisatie geplaatst. In alle drie de toekomstscenario's is het daarbij zichtbaar dat de effecten voor het klassieke model ten opzichte van doordecentralisatie min of meer hetzelfde zijn.

Er is in de totaalbeelden een zekere balans tussen het klassieke model en de doordecentralisatie. Dit komt doordat de investeringsbehoefte afhankelijk is van het toekomstscenario (IHP(begroting), IHP+, Unilocatie) en niet van de financieringsvorm. Tevens is er sprake van een op dit moment zelfde aangehouden renteniveau in beide financieringsvormen. Het verschil tussen de beide financieringsvormen in de jaarlasten voor de gemeente is nu vooral te vinden in de gelijkmatigheid bij doordecentralisatie versus meer verschillende en pieklasten in het klassieke model. Daarnaast het gegeven dat bij een doordecentralisatie de jaarlasten in de eerste periode (grotendeels de eerste 20 tot 25 jaar) gemiddeld wat lager liggen dan in het klassieke model, en dat dit in de periode daarna andersom is (dan DDC hoger dan klassiek). Punt van aandacht is de schoolbestuurlijke bijdrage in de dekking per toekomstscenario; deze is in de DDC-modellen in balans met het verwachte exploitatievoordeel; in de klassieke financieringsvorm (20%-bijdrage) is deze bij de tweelocatie-modellen niet geheel in balans; in het unilocatie-model wel.

Concluderend: Er is geen doorslaggevend argument van financiële aard om in deze casus te kiezen voor het klassieke model van financieren of over te gaan tot doordecentralisatie; het betreft hier een beleidskeuze, mogelijk afhankelijk van het te kiezen toekomstscenario.

5. Belangen en risico's bij doordecentralisatie

5.1. Waarom kan een doordecentralisatie zinvol zijn?

Wanneer gemeente en schoolbesturen geen specifieke afspraken maken over de financiering van de onderwijshuisvesting, dan wordt deze taak vormgegeven door de procedures en kaders uit de Verordening Onderwijshuisvesting. Deze procedures en kaders maken enerzijds helder wie de verantwoordelijkheid draagt voor de financiering (gemeente) en anderzijds voor de realisatie (beleggen bouwheerschap). Ook geeft de Verordening een strak kader van uitgangspunten over de kwaliteit en omvang van de gebouwen en op welke gronden een aanvraag voor een voorziening in de huisvesting kan worden toegekend of geweigerd door de gemeente.

Wanneer partijen vinden dat het klassieke model via de Verordening onvoldoende mogelijkheden of kwaliteit biedt, kunnen partijen besluiten tot het aangaan van een doordecentralisatie. Deze mogelijkheid is ook de wet opgenomen. Óf doordecentralisatie dan een beter antwoord geeft, is afhankelijk van de feitelijke en ervaren belangen en risico's voor gemeente en schoolbesturen. Deze worden hierna benoemd.

5.2. Belang vanuit perspectief gemeente

5.2.1. *Zich steeds vernieuwend onderwijslandschap*

Gemeenten hebben een belang bij een gezond en aantrekkelijk leef- en werkklimaat in hun gemeente. Goed en toegankelijk onderwijs is daarbij onmisbaar. Een onderwijslandschap dat zich blijft vernieuwen – ook in termen van locaties en huisvesting – draagt daarmee bij aan dit leef- en werkklimaat. De financieringsvorm van onderwijshuisvesting kan meer of minder flexibel zijn. Snelheid van besluitvorming omtrent investeringen speelt een rol, maar ook het met huisvesting kunnen inspelen op nieuwe concepten, zoals meer gepersonaliseerd leren en inclusiviteit. De ervaring leert dat ná het aangaan van een doordecentralisatie de snelheid en wendbaarheid in onderwijshuisvesting toeneemt. Besluitvorming is veel eenvoudiger – meer of minder autonoom door de individuele schoolbesturen – en meer passend op de behoefte van het onderwijs.

5.2.2. *Begrotingsrust*

Door de in de Verordening voorgeschreven jaarcyclus, moet er jaarlijks door de gemeente een huisvestingsprogramma voor het onderwijs worden vastgesteld, met een jaarlijks vast te stellen plafond. Dit leidt tot onzekerheid en wisselende lasten aan de zijde van de gemeente. Dit nog naast het feit dat gehanteerde plafonds ook kunnen leiden tot afwijzing van aanvragen, met onzekerheid over het perspectief op langere termijn voor beide partijen. Een belang van de gemeente kan gevonden worden in rust op dit front. De doordecentralisatie bepaalt langjarig de begrotingslast op de portefeuille onderwijshuisvesting en geeft daarmee ook langjarig helderheid.

5.2.3. *Schuldpositie*

In de klassieke rolverdeling gaat de gemeente de financieringen aan voor onderwijshuisvesting. Daarmee veroorzaakt deze taak een deel van de schuldpositie van de gemeente. Wanneer deze schuldpositie te omvangrijk wordt ten opzichte van de begroting van de gemeente, dan kan dit leiden tot het vertragen (of niet doorgaan) van investeringen in de gemeente, tot het moment dat deze ratio het aangaan van nieuwe leningen weer mogelijk maakt. Bij een doordecentralisatie worden de financieringen door de schoolbesturen aangegaan voor de realisatie van de huisvesting; daarmee wordt de schuldpositie van de gemeente dus niet verder verzaamd en bij de start van de doordecentralisatie zelfs verkleind.

5.3. **Belang vanuit perspectief schoolbestuur**

5.3.1. *Slagkracht en daadkracht*

Door het dragen van de taak en de verantwoordelijkheid voor de eigen onderwijsgebouwen, heeft de school ook de zeggenschap over waar en hoe zij wenst te investeren in haar schoolgebouwen. Dat betekent dat de slagkracht van het schoolbestuur om haar visie en inzet ook te faciliteren met gebouwen veel groter wordt bij een doordecentralisatie ten opzichte van het klassieke model, waarbij zij afhankelijk is van het gemeentebestuur.

5.3.2. *Directe koppeling strategische koers*

Een veel voorkomend vraagstuk in het primair en voortgezet onderwijs, is de remmende werking van de gebouwen op de koers die schoolbesturen willen gaan. Met name de ontwikkeling van onderwijsconcepten ondervinden hinder vanuit het bestaand systeem dat als bureaucratisch en traag wordt ervaren. Door zeggenschap op huisvesting kunnen schoolbesturen ook huisvesting inzetten als middel voor haar strategische koers.

5.3.3. *Lange-termijn belang los van korte-termijn politiek*

In tegenstelling tot het klassieke model, geeft een doordecentralisatie zekerheid omtrent de te ontvangen middelen voor onderwijshuisvesting. Zoals dit rust betekent in de begroting van de gemeente, betekent dit ook rust en perspectief op deze middelen voor de schoolbesturen. De doordecentralisatie schakelt de lokale politieke besluitvorming van het moment uit, in het proces van financieren van de gebouwen. De verplichting wordt langjarig aangegaan, waarmee er zekerheid is omtrent de beschikbaarheid van middelen, waarmee er ook beter en gemakkelijker meerjarenbeleid gemaakt kan worden op de onderhouds- en beheerverplichting die scholen nu eenmaal hebben.

5.4. Risico's en risicobeheersing

Zoals belangen geborgd moeten worden, moeten risico's beheerst worden. Risico's van financiële en organisatorische aard kunnen onderkend worden en voorzien worden van een bijbehorende maatregel. In doordecentralisatie zijn deze maatregelen vooral voorzien in de bepalingen in de aan te gane overeenkomst, en de blijvende aandacht die er is voor de samenwerking tussen schoolbestuur en gemeente, passend bij de gekozen samenwerkingsvorm. Hieronder worden de meest voorkomende risico's benoemd, vanuit beide perspectieven.

5.5. Risico's vanuit perspectief gemeente

5.5.1. *Beperking begrotingsvrijheid*

Door het aangaan van een langjarige verplichting ontstaat er weliswaar duidelijkheid over de middelen voor onderwijshuisvesting, het vormt ook een vast en niet aanpasbaar deel van de begroting van de gemeente. Door het besluit tot het aangaan van een doordecentralisatie, beperkt de gemeente zich in haar beleidsvrijheid op dit domein voor de periode van de doordecentralisatie.

5.5.2. *Invloed indirect*

Door de autonomie op onderwijshuisvesting van de schoolbesturen te vergroten, neemt de mogelijkheid tot inhoudelijke sturing vanuit de gemeente af. Of dit past, is ook een kwestie van visie en richting. De invloed is in de praktijk vorm te geven door als gemeente ook deel te zijn van de samenwerkingsovereenkomst, waarin een rol voor de gemeente kan worden geformuleerd, alsmede bepalingen met betrekking tot de gewenste aanbod, kwaliteit en spreiding.

5.5.3. *Blijvende zorgplicht*

Vanuit gemeentelijk perspectief is er een blijvend risico door de in de wet bepaalde zorgplicht voor onderwijshuisvesting, in combinatie met het verregaand verleggen van deze taak naar de schoolbesturen. Gemeente blijft daarom wel betrokken, maar zal zich moeten richten op een andere – in de uitvoering meer beperkte – taak en rol.

5.6. Risico's vanuit perspectief schoolbestuur

5.6.1. *Financiële risico*

Inherent aan doordecentralisatie is de taak van het schoolbestuur om met de DDC-middelen de financiering aan te gaan voor de onderwijshuisvesting. Daarbij behoort het risico van voldoende dekking versus het beheersen van de kosten. Wanneer bij de bepaling van de DDC-middelen per jaar het leerlingaantal als basis wordt genomen, betekenen groei en krimp dus ook een mogelijk risico voor de dekking van de huisvestingslasten. De bepaling van de jaarlijkse middelen en de beheersing van dit risico, vormen een belangrijk bestandsdeel van de aan te gane DDC-overeenkomst.

5.6.2. *Organisatorisch risico*

Het organisatorische risico kent het risico van de benodigde expertise en het risico dat kan volgen uit het samenwerkingsmodel. Een schoolbestuur heeft in het klassieke model de taak en verplichting tot onderhoud en beheer, en voert doorgaans ook het bouwheerschap bij een nieuwbouw of renovatie. Daarbovenop wordt bij doordecentralisatie deskundigheid gevraagd voor het aangaan van financieringen en het goed beheersen van de huisvestingslasten. Dit kan betekenen dat een schoolbestuur zich daarvoor – eventueel samen met anderen – op dit gebied versterkt.

5.6.3. *Verandering context*

Een veranderende context, bijvoorbeeld uit wet- en regelgeving of andere inzichten op het gebied van onderwijs, kunnen leiden tot een andere investeringsvraag dan vooraf verwacht. Dit risico is er voor alle betrokken partijen. Het is dan ook zaak dat er vooraf ruimte wordt ingebouwd om eens per 5 of 10 jaar de overeenkomst te evalueren en zonodig bij te stellen.

6. Impact op onderwijsinstelling

6.1. Kansen voor het onderwijsinstelling

Zowel het twee-locatie-model als het model van de Unilocatie zullen een aanzienlijke verbetering betekenen voor de duurzame exploitatie van de scholen. Het unilocatie-model geeft daarbij een maximale reductie van overtollig vastgoed en maakt efficiënte bezettingsgraden beter mogelijk ten opzichte van het tweelocatie-model. Doorrekening maakt daarbij duidelijk dat het unilocatie-model een beter exploitatieresultaat zal laten zien ten opzichte van het tweelocatie-model.

In het algemeen is de organisatie van het onderwijs – ook in termen van roostering, ruimtedifferentiatie en aanwezigheid leerkrachten – in een unilocatie-model flexibeler ten opzichte van meer-locatiemodellen. Overigens zijn in de schaal van het voortgezet onderwijs in Steenwijkerland beide modellen denkbaar. Wel is het voor de toekomst van het VO van belang dat de huidige situatie, verspreiding over 3 locaties met een grote overmaat, niet te lang aanhoudt.

6.2. Visie op onderwijs en segregatie

De visie op onderwijs is aan verandering onderhevig. Eén van deze veranderingen die zichtbaar is, is het streven naar inclusie; de school als oefenplaats voor alle leerlingen in voorbereiding op een volwaardig functioneren in de maatschappij. Deze beweging lijkt wat tegengesteld aan opvattingen ten aanzien van veiligheid en kleinschaligheid, die zich juist wat meer richt op de organisatie van het onderwijs in kleinere groepen jongeren met een vergelijkbare onderwijsvraag.

De ontwikkeling in visie naar inclusie leidt tot een toename in het aantal brede scholengemeenschappen en de laatste periode zelfs de ontwikkeling van het campusmodel voor het voortgezet onderwijs. Dit met als pedagogisch doel het laten kennismaken van leerlingen met leeftijdsgenoten die zowel praktisch als theoretisch worden opgeleid. Behoeft tot kleinschaligheid wordt daarbij niet meer ingevuld door de realisatie van aparte (kleinere) locaties, maar het realiseren van gebieden en submilieus in het grotere geheel. Deze manier van ordening van het onderwijs, sluit in het algemeen ook aan op de behoefte tot onderwijs- en ruimte-differentiatie, die door het bundelen van functies op één locatie mogelijk wordt.

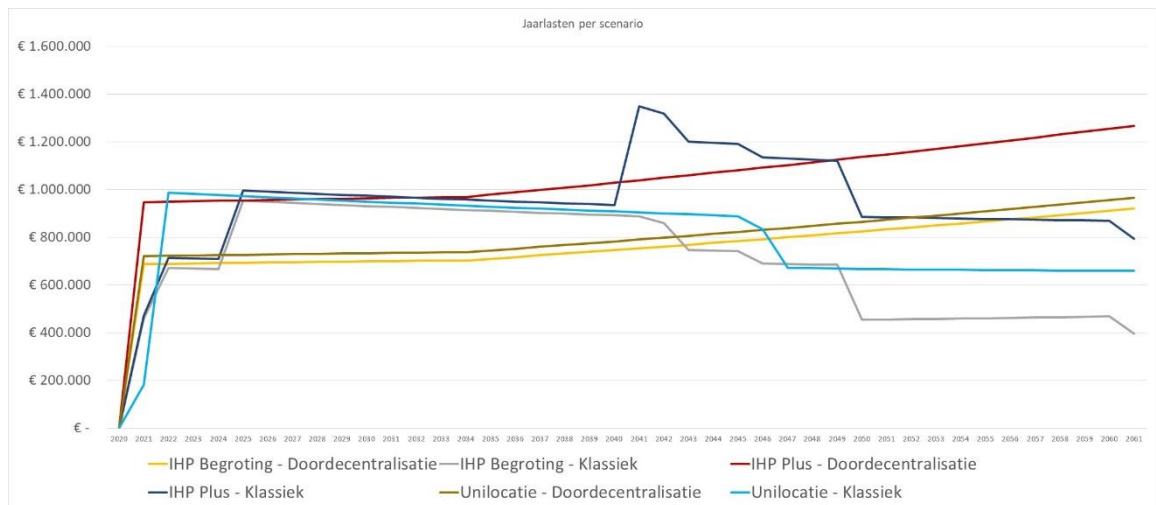
Een recent gepubliceerd onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau ondersteunt daarbij de visie dat brede scholengemeenschappen bij kunnen dragen aan het verkleinen van de afstand tussen groepen in de samenleving. Gelijktijdig daarbij de kanttekening dat een dergelijk onderzoek niet direct één-op-één vertaald mag worden naar de lokale situatie in Steenwijkerland. Wel de conclusie dat het unilocatie-model beter aansluit op de hier genoemde brede ontwikkeling naar brede scholengemeenschappen ten opzichte van de tweelocatie-modellen.

7. Advies en conclusie

7.1. Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de financieringsmogelijkheden van de huisvesting voor het Voortgezet Onderwijs in de gemeente Steenwijkerland. Dit onderzoek is een vervolg op het rapport “Onderzoek Toekomstscenario’s Huisvesting Voortgezet Onderwijs Steenwijkerland” d.d. 6 oktober 2020 en sluit daar ook volledig op aan.

Het onderzoek naar de financieringsmogelijkheden geeft weer wat de effecten – en de onderlinge verschillen – zijn bij de toepassing van het klassieke model van financieren van de onderwijshuisvesting ten opzichte van het model van doordecentralisatie. Dit op de drie gedefinieerde toekomstscenario’s uit het rapport van 6 oktober 2020: IHP (begroting), IHP Plus en het scenario van een Unilocatie.



Vanuit financieel perspectief zijn de verschillende toekomstscenario’s – per financieringsvorm – hiervoor ten opzichte van elkaar geplaatst. Het valt daarbij op dat de jaarlasten van IHP (begroting) en het scenario van de Unilocatie kleine verschillen laten zien; het is met name de korte termijn waarop IHP (begroting) financieel wat gunstiger lijkt dan het unilocatie-model. Op termijn ontlopen beide modellen elkaar weinig.

Wanneer het scenario IHP+ wordt gezien als een correctie op het IHP voor de langetermijn-beschouwing, dan wordt duidelijk dat het unilocatie-model in financieel opzicht een gunstiger beeld geeft dan een tweelocatie-model.

In alle drie de toekomstscenario's is het daarbij zichtbaar dat de effecten voor het klassieke model ten opzichte van doordecentralisatie per toekomstscenario min of meer hetzelfde zijn. Er is in de totaalbeelden een zekere balans tussen het klassieke model en de doordecentralisatie. Dit komt in hoofdzaak doordat de investeringsbehoefte afhankelijk is van het toekomstscenario (IHP(begroting), IHP+, Unilocatie) en niet van de financieringsvorm.

Er is geen doorslaggevend argument van financiële aard om in deze casus te kiezen voor het klassieke model van financieren of over te gaan tot doordecentralisatie; het betreft hier een beleidskeuze, mogelijk afhankelijk van het te kiezen toekomstscenario.

Zowel het twee-locatie-model als het model van de Unilocatie zullen een aanzienlijke verbetering betekenen voor de duurzame exploitatie van de scholen. Het unilocatie-model geeft daarbij een maximale reductie van overtollig vastgoed en maakt efficiënte bezettingsgraden beter mogelijk ten opzichte van het twee-locatie-model. Doorrekening maakt daarbij duidelijk dat het unilocatie-model een beter exploitatieresultaat zal laten zien ten opzichte van het tweelocatie-model. Bijzonder element is het inzicht dat is ontstaan dat alleen bij het unilocatie-model het exploitatievoordeel dusdanig is, dat daarmee ook de 20%-bijdrage in de klassieke financieringsvorm kan worden gedekt; bij de tweelocatie-modellen resteert daar voor het schoolbestuur een gedeeltelijke dekkingsvraag.

Het unilocatie-model sluit in het algemeen beter aan op de ontwikkeling die zichtbaar is het voortgezet onderwijs naar brede scholengemeenschappen, ten opzichte van de tweelocatie-modellen.

7.2. Advies en conclusie

Op basis van dit scenario-onderzoek wordt geadviseerd om in te zetten op de ontwikkeling van het unilocatie-model. Vanuit financieel perspectief wordt in dit advies daarbij het langetermijnperspectief boven dat van de korte termijn geplaatst, waarbij zichtbaar wordt dat het tweelocatie-model uiteindelijk leidt tot hogere lasten ten opzichte van het unilocatie-model voor zowel de gemeente als het schoolbestuur. Daarnaast heeft dit onderzoek geen andere argumenten opgeleverd die een tweelocatie-model boven dat van een unilocatie plaatst.

Ten aanzien van de financieringsvorm wordt vastgesteld dat er geen doorslaggevend argument is van financiële aard om ofwel voor de klassieke vorm dan wel voor doordecentralisatie te kiezen, anders dan mogelijk het verloop van de middenstroom van jaar op jaar, waarbij doordecentralisatie vanuit het oogpunt van de gemeente in de eerste periode gunstiger is ten opzichte van het klassieke model en dat dit in de periode daarna exact andersom is. De keuze voor de financieringsvorm is daarmee een beleidskeuze, mogelijk afhankelijk van het te kiezen toekomstscenario en argumenten in het kader van belangen en risico's bij elk van de beschouwde financieringsvormen.