

In 2009 ben ik betrokken geraakt bij een schoolbestuur in financiële problemen, dat sinds 2007 een eigen bijdrage betaalde voor haar huisvesting. Feitelijk was het een vergoeding voor kapitaallasten van stichtingskosten boven de huisvestingsnorm. Anders gezegd: er was een school gebouwd met deels eigen geld van de school, omdat het beschikbare gemeentelijke budget voor huisvesting te laag was om een school te bouwen die voldeed aan de er aan te stellen eisen.

## Theo Hofman over bekostiging onderwijshuisvesting: “Door intelligent te herfinancieren is een besparing van tot wel vijftig procent mogelijk”

Om het financiële probleem van deze school op te lossen is er onderzoek gedaan naar doordecentralisatie van de nieuwbouwlocatie (een bestaand gebouw) en is de basis gelegd voor de *doordecentralisatie variant door middel van herfinanciering* welke hieronder wordt beschreven. Door op deze wijze de schoolgebouwen te herfinancieren worden middelen vrijgespeeld die nieuwbouw en renovatie van bestaande bouw eerder mogelijk maken zonder een ander risicoprofiel.

In dit artikel wil ik enerzijds het proces beschrijven dat wordt doorlopen op het moment dat een bestuur wil herfinancieren door middel van doordecentralisatie en waar men dan tegen aan kan lopen. Doordecentraliseren is het deels of volledig overdragen van huisvestingstaken van de gemeente aan een schoolbestuur.

### Business case

Allereerst moet er een gedegen *business case* door het schoolbestuur uitgewerkt worden als fundament onder de haalbaarheid van het project. In deze business case bepaal je wat de kapitaallast per jaar wordt en wat de totale cashflow last wordt indien wordt gekozen voor doordecentralisatie. Deze kapitaallast en cashflow last wordt afgezet tegen het beschikbare budget van de gemeente. Dit kan bij bestaande bouw, maar ook bij toekomstige nieuwbouw. In de business case moet zowel de verslaggeving technische als de boekhoudkundige effecten op de financiële positie van de school inzichtelijk gemaakt worden in een meerjarige effectrapportage.

Het moet zowel voor het schoolbestuur als de gemeente volledig inzichtelijk zijn wat de effecten per jaar zijn van de doordecentralisatie over de gehele looptijd van de financiering. Na afloop van de contractperiode eindigt de financiering en in principe ook de doordecentralisatie. De zorgplicht voor de onderwijshuisvesting komt vervolgens weer volledig bij de gemeente te liggen.

Mijn ervaring is dat de mogelijkheid om te besparen op het jaarlijks budget voor onderwijshuisvesting terwijl het schoolbestuur toch in staat wordt gesteld om nieuwbouw of renovatie te realiseren een belangrijke reden vormt om te kiezen voor doordecentralisatie. Als school en gemeente er beiden financieel beter van worden, vindt men elkaar ook eerder op inhoudelijke punten. Het financieringsprobleem van de gemeente wordt opgelost en de school kan wellicht datgene bouwen wat noodzakelijk is.

Blijkt de business case voldoende financiële basis te hebben dan kan het voorgelegd en besproken worden met de gemeente. Elke business case op zich levert weer nieuwe gezichtspunten en oplossingsvarianten op.

*Een van de drivers in de business case is de hoogte van de staatsrente. In het voorbeeld hierboven heeft de school een 30 jarige staatslening afgesloten tegen 2,5%. Door de specifieke omstandigheden is er een besparing gerealiseerd van meer dan € 11 miljoen over de contractperiode. Op dit moment begeeft de staatsrente zich rond de 1%. Hier valt dus los van de specifieke omstandigheden van de school nog een grotere besparing te realiseren.*

In de uitwerking van de business case moet met de specifieke omstandigheden van school en de gemeente rekening worden gehouden. Dat kan een breed palet van factoren zijn: ouderdom bestaande huisvesting, eisen aan nieuwbouw, beschikbaarheid locatie, beschikbaar budget, financiële positie school, politieke verhoudingen, verhouding gemeente – schoolbestuur, politieke wil en draagvlak, omvang van de doordecentralisatie in geld, financiële noodzaak.

In de gesprekken met de gemeente moet rekening gehouden worden met een zeker ongelof over de huidige besparingsmogelijkheden (bij elke euro aan investeringen is een besparing van 50% op de cashflow mogelijk).

Doordecentralisatie door middel van herfinanciering levert forse besparingsmogelijkheden op door:

- Het verschil in financieren en financieringstechniek tussen gemeente en school;
- De lage rentestand van langlopende leningen;
- Scholen mogen schatkistbankieren;
- Het optimaliseren van de looptijd van de lening ten opzichte van de afschrijvingsperiode van het schoolgebouw.

### Juridische documentatie

Ook de verandering in de verhouding tussen school en gemeente zal onderwerp van discussie worden. Zo heeft een gemeente een wettelijke taak inzake de onderwijshuisvesting en hoe wordt deze nu zorgvuldig geborgd in een doordecentralisatie.

De doordecentralisatie variant door middel van herfinanciering heeft als uitgangspunt de *rechten en plichten* van zowel de school als de gemeente gedurende en aan het einde van de looptijd te behouden. De rechtsverhouding tussen de partijen wordt daartoe, rekening houdend met de wensen van partijen, vastgelegd in een doordecentralisatieovereenkomst. Beide partijen moeten zich comfortabel voelen bij de doordecentralisatie. Hier hoort ook transparantie en inzicht over de gevolgen bij.

Naast de doordecentralisatieovereenkomst is de financieringsdocumentatie van belang. Indien de school gebruik wenst te maken van de mogelijkheid van schatkistbankieren dient de doordecentralisatieovereenkomst, de financieringsbehoefte en de meerjarenraming te worden voorgelegd aan de ministeries van OCW en Financiën.

Het schatkistbankieren kent op dit moment niet alleen het voordeel van een lage rente voor een langlopende financiering. Er is ook nog eens het voordeel van de afwezigheid van afsluitprovisie en boetes in het geval van vervroegde aflossing.

De ministeries hebben veel ervaring met het verstrekken van financieringen aan onderwijsinstellingen en het beoordelen van doordecentralisatieovereenkomsten.

Als een onderwijsinstelling bij het ministerie van Financiën wil lenen of krediet in rekening-courant wil opnemen, is altijd instemming nodig van het ministerie van OCW. Er zijn twee mogelijkheden om een lening te krijgen: op basis van hypothecair krediet of met een gemeentegarantie. Voor PO en VO scholen betekent dit in de praktijk dat door de gemeente een gemeentegarantie dient te worden afgegeven. Om de risico's voor de gemeente te beperken verstrekt het schoolbestuur in de regel een hypotheekrecht op de schoolgebouwen.

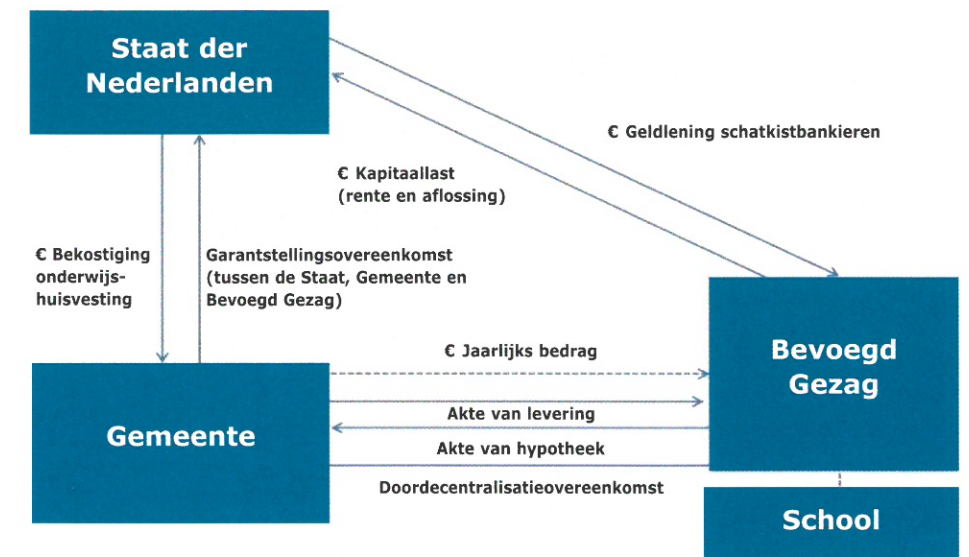
Omdat het vestigen van een hypotheekrecht op een PO en VO schoolgebouw zonder toestemming van de gemeente nietig is, wordt door de gemeente afstand gedaan van het economisch claimrecht op de schoolgebouwen. Doordecentralisatie vormt daarmee een cruciaal onderdeel van deze herfinanciering.

### Doordecentralisatie is een middel, geen doel op zich:

*Doordecentralisatie biedt de mogelijkheid aan de gemeente en het schoolbestuur om een jaarlijkse vergoeding af te spreken voor huisvestingskosten. Daaraan kunnen voorwaarden worden verbonden, waarbij de bepalingen in de huisvestingsregelgeving buiten toepassing worden verklaard. Langs deze weg kunnen de gemeente en het schoolbestuur op maat een eigen regime overeenkomen, waarbij de beperkingen in de beschikingsmacht van het schoolbestuur over de schoolgebouwen ten gevolge van het 'economisch claimrecht', niet gelden of op andere wijze zijn geregeld. Afsproken wordt dan dat deze middelen naar eigen inzicht kunnen worden besteed. Het schoolbestuur doet daartegenover afstand van het recht op gemeentelijke bekostiging van de in de huisvestingsregelgeving omschreven huisvestingsvoorzieningen, zoals vervangende nieuwbouw of uitbreiding.*

Op basis van een door een instelling in te vullen financieel toetsingsdocument beslist het ministerie van OCW of de school een lening of rekening-courantkrediet kan krijgen. De toetsing van het maximaal te lenen bedrag wordt vastgesteld op basis van taxatie

## Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting



van het ingebrachte onroerend goed en/of nieuwbouwproject(en).

Bij het opstellen van de doordecentralisatieovereenkomst en de financiële effectrapportage dient derhalve rekening te worden gehouden met de wensen en eisen van de ministeries.

In het geval van schatkistbankieren dient tussen de 3 betrokken partijen: Staat, gemeente en schoolbestuur duidelijkheid te bestaan over de rolverdeling, de verstrekte zekerheden en de gevolgen van verzuim.

Aangezien de doordecentralisatieovereenkomst een contract is op het snijvlak van publiek- en privaatrecht is het noodzakelijk om een gespecialiseerde notaris of advocaat te betrekken bij de uitwerking daarvan. Een voorbeeld daarvan is de sector Onderwijs van Pels Rijcken & Droogleevoer Fortuijn<sup>1</sup>. Niet alleen de technische juridische kant maar ook de inhoudelijke begeleiding is randvoorwaardelijk. Dit is een dermate complexe materie dat een goede uitleg en inhoudelijke deskundigheid helpt om tot een gedragen besluit te komen waarbij rekening wordt gehouden met en belangen van alle betrokken partijen. Anderzijds dient de documentatie helder en voor alle partijen duidelijk te zijn. Aangezien de contractuele afspraken met betrekking tot de onderwijshuisvesting gedurende de gehele looptijd van de financiering gelden dient ook voor de opvolgende generatie duidelijk zijn wat partijen hebben afgesproken.

### Samenvattend

Doordecentralisatie door middel van herfinanciering is een vorm van doordecentrali-

seren waarbij door het intelligent financieren van de nieuwbouw door de school er forse besparingen (tot wel 50%) op de benodigde kapitaallast zijn te realiseren door middel van schatkistbankieren.

Met deze financiële ruimte kan geld worden bespaard dan wel meer gebouwd worden. Hiertoe wordt een sluitende business case uitgewerkt waarbij de effecten van de doordecentralisatie op de exploitatierekening en de balans van de school geoptimaliseerd worden. Door dit inzicht is het eenvoudig om rekening houdend met het beschikbare budget van de gemeente zowel de exploitatielasten als de benodigde cashflow zodanig te optimaliseren dat de doordecentralisatie past binnen de financiële mogelijkheden van zowel de school als de gemeente.

Door een gedegen contractuele uitwerking kan zowel aan rechten en plichten als risico's zodanig recht worden gedaan dat alle partijen zich comfortabel voelen bij de doordecentralisatie.

**T.S.J. (Theo) Hofman is partner van de WestM Groep en gespecialiseerd in de bedrijfsvoering van scholen in het PO/VO, waaronder doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. (zie ook [www.underwijshuisvesting.frl](http://www.underwijshuisvesting.frl))**

1. <http://nvor.nl/wp-content/uploads/2013/04/presentatie-onderwijshuisvesting-130418.pdf>  
<http://www.pelsrijcken.nl/sectoren/onderwijs/>