

Bij twijfel niet inhalen

Doordecentralisatie van onderwijshuisvesting

In hun streven van schoolgebouwen aantrekkelijke leer- en werkomgevingen te maken geschikt voor hedendaags onderwijs, lopen bestuurders onder meer tegen financiële grenzen aan. Doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting kan dan soelaas bieden, aldus Theo Hofman. In de kern is doordecentralisatie volgens hem niet ingewikkeld; de complexiteit zit in de details. Ziet een bestuurder kansen in doordecentralisatie, dan is het van belang dat de toezichthouders zich optimaal laten informeren. Hofman: Net zoals in het verkeer geldt op dit dossier: bij twijfel, niet inhalen.

Op basis van artikel 76 van de Wet op het voortgezet onderwijs zijn taken en middelen op het gebied van huisvesting in voortgezet onderwijs belegd bij de gemeente(*). De gemeente ontvangt van de rijksoverheid door middel van een ongeormerkte bijdrage in het Gemeentefonds een vergoeding voor de kapitaallasten voor nieuwbouw en groot onderhoud van onderwijshuisvesting. De schoolbesturen ontvangen van de rijksoverheid rechtstreeks de exploitatievergoeding. Van doordecentralisatie is sprake als een gemeente bepaalde huisvestingstaken en -middelen overdraagt aan het schoolbestuur. Als een gemeente *alle* huisvestingstaken en -middelen overdraagt, dan spreken we van *volledige* doordecentralisatie. Grond en gebouwen komen dan op de balans van het schoolbestuur te staan. De baten en lasten die ermee gepaard gaan, lopen via de resultatenrekening. Het bestuur wordt zelf verantwoordelijk voor bouw, onderhoud, financiering van de onderwijshuisvesting en verkrijgt het economisch eigendom van de gebouwen.

Aan doordecentralisatie moet een privaatrechtelijk contract ten grondslag liggen, waarin rechten en plichten over en weer worden geregeld. Onderwerpen die daarbij aan de orde moeten komen, zijn onder andere de objecten die het betreft, de koopprijs, de duur van de overeenkomst, de mogelijkheid tot beëindiging of tussentijdse wijziging van de overeenkomst, het afleggen van rekening en verantwoording en de overdracht van het economisch claimrecht.

Economisch claimrecht

Met name dat laatste punt behoeft nadere toelichting, omdat goede afspraken hierover juist kansen bieden. Het eco-

nomisch claimrecht van de gemeente wil zeggen dat als een schoolgebouw buiten gebruik wordt gesteld, het eigendom terugvalt aan de gemeente. Zolang dat recht intact blijft, kan het bestuur de grond en de gebouwen niet verhuren, bezwaren met een hypotheek of verkopen aan derden. De gemeente is minder geneigd om van het claimrecht af te zien omdat ze vanwege de zorgplicht grip wil houden op het aanbod van het onderwijs. Ten aanzien van het economisch claimrecht wordt daarom regelmatig gekozen voor een tussenvorm, waarbij het economisch claimrecht wordt vervangen door de regeling dat de school het gebouw wel mag bezwaren met een hypotheek, maar niet mag verkopen zonder het eerst aan de gemeente aan te bieden.

Op het moment dat het schoolbestuur economisch eigenaar wordt van het gebouw en het mag bezwaren met een hypotheek, dan kan het bestuur het gebouw herfinancieren en dat vaak tegen gunstiger voorwaarden in de vorm van een lagere rente dankzij schatkistbankieren. Hier is dus het eerste financieel voordeel te boeken.

Andere financieringsconstructie

Dit voordeel kan worden vergroot, wanneer de doordecentralisatie wordt aangegrepen om ook de financieringsconstructie te wijzigen. Wanneer een schoolgebouw op de balans van de gemeente staat, wordt de bijbehorende kapitaallast - rente en afschrijving - vaak annuïtair bepaald. Annuïtaire financiering houdt in dat de kapitaallast gedurende de looptijd van de financiering even hoog blijft. Voor de gemeentelijke boekhouding is dat wel zo aantrekkelijk. Bij de start wordt er veel rente betaald, ten koste van de afschrijving. Naarmate de looptijd vordert, neemt de rente-

last af en wordt er meer afgeschreven. Tegenhanger van annuïtaire financiering is lineaire financiering. Hierbij is sprake van een dalende kapitaallast gedurende de looptijd. De afschrijvingslast blijft gedurende de gehele looptijd gelijk, maar de rentelast daalt. In de eerste jaren ligt de totale kapitaallast weliswaar hoger dan bij annuïtaire financiering, maar het grote voordeel van lineaire financiering is echter dat deze vorm over de gehele looptijd wel een derde deel goedkoper kan zijn dan annuïtaire financiering (bij een rekenrente van vijf procent). Waar een annuïtaire financiering vaak een looptijd kent van 40 jaar, wordt een lineaire financiering afgesloten voor 30 jaar. Ook hier is dus een financieel voordeel te behalen, door lagere rentelasten. Tegen die achtergrond ligt het erg voor de hand om bij volledige doordecentralisatie ook de financieringsconstructie aan te passen en van annuïtaire financiering over te stappen op lineaire financiering. Omdat deze vorm van financiering bij gemeenten niet zo gebruikelijk is en omdat de kapitaallasten in de eerste jaren hoger liggen, kost dit richting gemeenten wel enige overtuigingskracht.

Betekenis voor de toezichthouder
Volledige doordecentralisatie op basis van een alternatieve financieringsconstructie geeft een schoolbestuur meer financiële ruimte, die aan het onderwijs ten goede kan komen. In die zin is het dus aantrekkelijk. Belangrijke voorwaarde is echter wel dat de bestuurder financieel volledig *in control* is, dat wil zeggen, dat de cyclus van planning en control op orde is, dat er financiële verkenningen en risicoanalyses worden gemaakt, enzovoorts. Op het moment dat de bestuurder met voorstellen voor volledige doordecentralisatie komt, is

(*) Voor het primair onderwijs ligt het wat anders. Daar gaat de overheveling van gemeenten naar schoolbesturen van het buitenonderhoud per 1 januari 2015 in. De PO-Raad wil met de VNG afspraken maken over de toepassing van het investeringsverbod, het begrip renovatie en een meer gelijkwaardige positie van schoolbesturen en gemeentebesturen bij doordecentralisatie (zie <http://www.poraad.nl/content/huisvesting-1>).

het van belang dat de raad van toezicht, die doorgaans minder op dit terrein thuis zal zijn, hierin volledig wordt meegenomen. Er zal een *business case* moeten worden gemaakt, waarin risico's en grenzen worden verkend. Het vragen van een *second opinion* op de *business case* zou daarbij standaard moeten zijn.

In de kern is een volledige doordecentralisatie niet ingewikkeld. De complexiteit zit in de details. Word je als raad van toezicht daarin door de bestuurder niet goed meegenomen en ben je niet goed in staat de voorstellen te toetsen, dan geldt net zoals in het verkeer: bij twijfel, niet inhalen. Zorg er dus voor dat je als bestuur en raad van toezicht bij een doordecentralisatie goed wordt begeleid en er een integrale *business case* over de volledige looptijd ligt, waarbij alle effecten helder en begrijpelijk zijn uitgewerkt. Doordecentralisatie moet risicoloos zijn voor alle partijen.



Theo Hofman

Theo Hofman RA is partner van de WestM Groep. Hij adviseert schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, met name op het gebied van de bedrijfsvoering en doordecentralisatie.



wenst u een goed 2015

