

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Bezoekadres: Korte Minrebroederstraat 2, Utrecht
Telefoon: 2861383
Fax: 2861311
Internet: www.rekenkamer.utrecht.nl

Behandeld door:	Floris Roijackers	Datum:	13 april 2011
Doorkiesnummer:	2861391	Ons kenmerk:	11.049375
E-mail:	f.roijackers@utrecht.nl	Onderwerp:	Gerrit Rietveld College
c.c.	College van B&W		

Geachte leden van de gemeenteraad van Utrecht,

1 Inleiding

In 2009/2010 voerde de Rekenkamer een onderzoek uit naar het Masterplan VO en het Masterplan PO & (V)SO. De resultaten van dit onderzoek publiceren wij in het rapport *De Masterplannen meester* (14 april 2011). Tijdens het onderzoek liep de besluitvorming van de gemeenteraad over de nieuwbouw voor het Gerrit Rietveld College. In juni 2010 vroeg een aantal fracties de Rekenkamer een oordeel te geven over de financiële onderbouwing van het bouwplan voor het Gerrit Rietveld College. De fractievoorzitters besloten na onderling overleg eerst het college van B&W de gelegenheid te geven om de financiële constructie toe te lichten. Dit gebeurde per brief op 27 augustus 2010 en mondeling tijdens een vertrouwelijke bijeenkomst op 7 september 2010. Daarna volgde op 23 september 2010 de besluitvorming van de raad over het nieuwbouwproject en de samenwerking met de woningcorporatie Mitros en het schoolbestuur Willibrord.

Het onderwijshuisvestingsproject voor het Gerrit Rietveld College is één van de casussen die de Rekenkamer heeft bekeken in haar onderzoek naar de Masterplannen. In bijlage 1 van het hoofdrapport *De Masterplannen meester* vindt u de casusbeschrijving over de periode 2002-2010. Deze rekenkamerbrief bevat aanvullende informatie over de financiële constructie en de risico's van het nieuwbouwproject voor het Gerrit Rietveld College. Wij rapporteren hier afzonderlijk over in deze ~~geheime~~ brief, omdat veel van de informatie afkomstig is uit de documenten die door de raad als geheim zijn bestempeld. Uw raad heeft op 7 april 2011 deze rekenkamerbrief als geheim aangemerkt, tot het moment dat de aanbestedingsprocedures zijn afgerond waarop de betrokken grondexploitatie is gebaseerd.¹

¹ Gemeenteraad Utrecht (7 april 2011). Raadsbesluit *Geheimhouding rekenkamerbrief Gerrit Rietveld College. Amendement 2011/A008*.

Paragraaf 2 van deze brief bevat de bevindingen van de Rekenkamer. Deze zijn in een procedure van ambtelijk wederhoor door betrokken medewerkers van de gemeente gecontroleerd op juistheid en volledigheid.

De conclusies over de wijze waarop de gemeente met de risico's omgaat zijn opgenomen in paragraaf 3 van deze brief en, voor zover de vertrouwelijkheid van de bronnen dat toestaat, in het openbare rekenkamerrapport *De Masterplannen meester* (14 april 2011). Paragraaf 4 bevat de reactie van het college van B&W en paragraaf 5 ons nawoord.

2 Financiële risico's bouwplan Gerrit Rietveld College

2.1 Inleiding

De gemeente realiseert een nieuw schoolgebouw voor het Gerrit Rietveld College (collegebesluit 25 november 2008). Het schoolbestuur Willibrord en woningcorporatie Mitros dragen financieel bij aan de realisatie van het schoolgebouw. Daarnaast zet de gemeente de beoogde opbrengst (het positieve saldo) van een gebiedsontwikkeling in voor de realisatie van het schoolgebouw: op de huidige locatie van het schoolgebouw komen woningen en maatschappelijk-commerciële voorzieningen, die worden ontwikkeld door Mitros. Naast het huidige gebouw ligt een sportveld dat in het bezit is van SSCVOU², een aan Willibrord gelieerde stichting. De gemeente koopt deze grond en realiseert daar het nieuwe schoolgebouw. Als het schoolgebouw af is koopt Mitros de eeuwigdurende erfpacht van grond en opstallen af van de gemeente tegen circa EUR *geheim* mln.³

Het schoolbestuur stelde het Programma van Eisen op voor het schoolgebouw. De gemeente is bouwheer van het schoolgebouw en bereidde de gebiedsontwikkeling voor (het Stedenbouwkundig Programma van Eisen). Na de overname exploiteert Mitros het schoolgebouw en geeft Mitros het schoolgebouw 'om niet' in gebruik aan Willibrord. Willibrord sluis de rijksbijdrage voor de exploitatie door aan Mitros.

Wij gingen na wat de financiële risico's zijn voor de gemeente en welke maatregelen de gemeente treft om de risico's te beheersen. Wij onderscheiden drie hoofdcategorieën van risico's:

- ◆ Het risico van budgetoverschrijding in de realisatiefase (paragraaf 2.2).
- ◆ Het risico van wegvallende dekking in de realisatiefase (paragraaf 2.3).
- ◆ Exploitatierisico's na in gebruik name van het gebouw (paragraaf 2.4).

Wij baseren ons op de stukken die aan de raad zijn verstrekt (geheim en openbaar), de concept samenwerkingsovereenkomst (met bijlagen), vertrouwelijke correspondentie tussen Willibrord en de gemeente en de jaarverslagen 2008 en 2009

² Stichting Steunfonds Christelijk Voortgezet Onderwijs te Utrecht.

³ Als de gemeente het schoolgebouw na de bouw aan Mitros overdraagt gaat dit gepaard met een afboeking van vermogen van EUR *geheim* miljoen. Deze afboeking is uitgesmeerd over veertig jaar, in de vorm van een afschrijving op een financieel actief (de investering in maatschappelijk vastgoed). Dit is een rechtmatige financieel technische verwerking van de vermogensoverdracht, op basis van artikel 61 en 64 van het Besluit Begroting en Verantwoording.

van Willibrord. Daarnaast voerden wij twee gesprekken met de verantwoordelijke medewerkers van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).

2.2 Het risico van budgetoverschrijding in de realisatiefase

De kosten van de nieuwbouw voor het Gerrit Rietveld College zijn geraamd op EUR *geheim* inclusief BTW en netto contant prijspeil 1 januari 2011. Dit is het door de gemeente gereserveerde budget voor de realisatie van de nieuwbouw. Het college heeft ICS Adviseurs gevraagd of het gereserveerde budget realistisch is: is de bouw van de school haalbaar binnen dit budget? De conclusie van ICS is dat het kan, maar dat het krap is: "er is weinig financiële ruimte aanwezig [...] voor onder andere het opvangen van faalkosten". Dit stelt volgens ICS "belangrijke randvoorwaarden aan de vorm van de ontwikkeling en het procesmanagement. Beide zullen in het teken moeten staan van het identificeren en verzilveren van kansen en het beperken en het beheersen van risico's." ⁴ Volgens opgave van de gemeente is mede op aangeven van ICS een bedrag van EUR *geheim* opgenomen voor onvoorziene kosten, onder de post bijkomende kosten van EUR *geheim*. Hiermee zouden naast onvoorziene kosten ook de faalkosten kunnen worden opgevangen. Uit een memo van de stuurgroep Gerrit Rietveld College blijkt dat er ook al bezuinigingsmogelijkheden zijn geïdentificeerd op de bouwsom van het schoolgebouw (als toevoeging op het bestaande Programma van Eisen). Daarnaast houdt de stuurgroep er rekening mee dat, als de bezuinigingsvoorstellen onvoldoende effect sorteren, er minder vierkante meters gebouwd zullen worden. Hierbij wordt niet aangegeven wat de gevolgen zijn voor de functionaliteit van het gebouw.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente het risico van overschrijding van het bouwbudget en de noodzaak van adequaat risicomanagement onderkent. Als het risico van budgetoverschrijding zich voordoet moet de gemeente, als bouwheer, kostenbesparende maatregelen treffen in de realisatiefase en/of extra financiële middelen aanwenden om de realisatie af te ronden. Een gevolg van een (dreigende) overschrijding van het budget kan dus zijn dat de gemeente keuzes moet maken, waardoor het gebouw niet geheel aan de wensen in het oorspronkelijke Programma van Eisen van het schoolbestuur tegemoet komt. De gemeente heeft echter ook toegezegd dat zij zich als bouwheer maximaal inspant om de exploitatiekosten van het gebouw zo laag mogelijk te houden; dit is vastgelegd in de Intentieovereenkomst. Dit veronderstelt een schoolgebouw waarbij aandacht is voor maatregelen op het gebied van duurzaamheid, hetgeen gevolgen kan hebben voor de stichtingskosten. Dit staat op gespannen voet met de bezuinigingsvoorstellen.

ICS wijst ook op de huidige conjunctuur als kans (lage prijzen): "uitstel [van de bouw] heeft een negatief effect op de investeringskosten". Omgekeerd heeft de conjunctuur dus financiële gevolgen als er vertraging optreedt. ICS wijst expliciet op risico's voor de voortgang van het project: de inhoudelijke invulling van de wens van de gemeente en het schoolbestuur om duurzaam te bouwen en het gebouw een wijkfunctie te geven "staat nog in de kinderschoenen".⁵

Voor wat betreft het schoolgebouw en daarin opgenomen ruimte voor maatschappelijke voorzieningen is dit risico onderkend. Inmiddels zou Mitros hebben

⁴ ICS Adviseurs (18 augustus 2010). Bijlage 1 bij geheime collegebrief d.d. 27 augustus 2010. *Analyse investeringskosten Gerrit Rietveld College Utrecht*.

⁵ ICS Adviseurs (18 augustus 2010).

aangegeven dat zij hiervoor een potentiële huurder hebben. Wel blijft het risico aanwezig dat de voortgang wordt vertraagd als gevolg van onvoldoende draagvlak in de buurt waar het schoolgebouw wordt gerealiseerd en mogelijke bezwaarprocedures bij de vergunningverlening (zie hiervoor de casusbeschrijving in bijlage 1 van het hoofdrapport van de Rekenkamer, *De Masterplannen meester*).

De gemeente wil, kort samengevat, op de volgende wijze het risico van budgetoverschrijding beheersen:

- ◆ Samenhangende sturing op ontwerp, taakstellend budget en planning.
- ◆ Afzonderlijke aanbesteding van ontwerp en realisatie, zodat een extra moment is ingebouwd om keuzes te maken.
- ◆ De architect in het bestek expliciet om een visie vragen op de budgettaire haalbaarheid (inclusief het verzoek referentieprojecten te presenteren).

Dit zijn inderdaad momenten in het proces waarop de gemeente het risico van budgetoverschrijding kan beheersen.

De Rekenkamer concludeert dat er concrete risico's zijn voor vertraging en/of budgetoverschrijdingen (zoals hierboven aangegeven) van het nieuwbouwproject voor het Gerrit Rietveld College. Maatregelen om met deze risico's voor budgetoverschrijding om te gaan zijn geformuleerd (de bezuinigingsvoorstellen). Of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn om de gesignaleerde risico's af te dekken valt niet te beoordelen door de Rekenkamer, aangezien in dit stadium de invloed hiervan op de bouwsom niet is gekwantificeerd.

2.3 Het risico van wegvallende dekking in de realisatiefase

De dekking voor de bouw van het schoolgebouw is als volgt.

Tabel 1 Dekkingsbronnen nieuwbouw Gerrit Rietveld College

	Bron	Bedrag (€ miljoen)
a)	Gemeente Utrecht, Masterplan VO	7,236
b)	Gemeente Utrecht, extra bijdrage Masterplan VO	1,301
c)	Gemeente Utrecht, Wijkvoorzieningenplan	0,300
d)	Gemeente Utrecht, resultaat grondexploitatie	<i>geheim</i>
	SUBTOTAAL Gemeente	<i>geheim</i>
e)	Willibrord, bijdrage	1,861
f)	Mitros, bijdrage	<i>geheim</i>
	TOTAAL Inbreng alle partners	<i>geheim</i>

Als de dekking van het bouwbudget niet wordt gerealiseerd zoals beoogd, zal de gemeente het bouwplan moeten bijstellen of andere dekkingsbronnen moeten aanspreken. Omdat de gemeente bouwheer is zal de ontbrekende dekking

waarschijnlijk met gemeentelijke middelen moeten worden opgevangen, tenzij de gemeente vooraf met de partners hierover sluitende afspraken maakt. Hieronder lopen wij de dekkingsbronnen één voor één langs.

Ad a) Gemeente Utrecht, Masterplan VO (EUR 7,2 miljoen)

Dit is het bedrag dat de gemeente in 2008 heeft gereserveerd voor het Gerrit Rietveld College. Het bedrag is opgehoogd met EUR 1,7 miljoen ten opzichte van de reservering in 2007 voor toen nog de renovatie van het gebouw. Voor deze post doet het risico van ontbrekende dekking zich in principe niet voor, omdat de gemeenteraad de reservering heeft goedgekeurd.

Ad b) Gemeente Utrecht, extra bijdrage Masterplan VO (EUR 1,3 miljoen)

Naast het gereserveerde bedrag in het Masterplan VO per 2008 doet de gemeente een extra financiële bijdrage aan de bouw van het Gerrit Rietveld College, grotendeels gedekt met het positieve dekkingsaldo van het Masterplan VO in 2009 (het dekkingsoverschot van de totale voorzieningenplanning van het Masterplan). Dit is nodig omdat er, ten opzichte van een eerder financiële opstelling (2008), een gat is ontstaan in de dekking vanwege lagere verwachte grondopbrengsten (zie Ad d). De lagere grondopbrengsten zijn het gevolg van een wijziging in het gebiedsplan, om tegemoet te komen aan de wensen van de buurt: er zullen minder huizen worden gebouwd (74 in plaats van 120).

Ook deze reservering is goedgekeurd door de gemeenteraad, waardoor er in principe geen risico van ontbrekende dekking is.

Ad c) Gemeente Utrecht, Wijkvoorzieningenplan (EUR 300.000)

Met de bijdrage uit het Wijkvoorzieningenplan wil de gemeente de multifunctionaliteit van het schoolgebouw voor de buurt ondersteunen. Uit het gesprek bij de DMO blijkt dat het bedrag wordt aangewend om flexibel gebruik van het gebouw mogelijk te maken (buurtvergaderingen en sociale activiteiten in de avond). Het bedrag is door de raad beschikbaar gesteld voor dit doel, waardoor het risico van ontbrekende dekking zich in principe niet voor doet. Wel kan de vraag worden opgeworpen of met deze bijdrage de gewenste multifunctionaliteit kan worden gerealiseerd; een visie op het meervoudige gebruik van het gebouw is immers nog niet uitgewerkt.

Ad d) Gemeente Utrecht, resultaat grondexploitatie (EUR geheim)

Dit is het verwachte financiële resultaat van de grondexploitatie van de kavel die Mitros gaat herontwikkelen; de kavel waar het schoolgebouw nu op staat en waarop Mitros woningen en voorzieningen zal bouwen. De gemeente geeft de grond uit in erfpacht aan Mitros tegen een marktconforme prijs. De gemeente wendt het beoogde positieve grondexploitatiesaldo aan voor de bouw van het nieuwe Gerrit Rietveld College. Het risico bestaat dat dit resultaat niet wordt gerealiseerd, door tegenvallende kosten en/of opbrengsten, waardoor er dekking ontbreekt voor het bouwplan van het Gerrit Rietveld College. Twynstra Gudde, die in opdracht van het college een *second opinion* gaf op de financiële constructie, benoemt dit risico ook en verwijst naar "de huidige marktsituatie", maar geeft ook aan dat het qua omvang "geen heel groot risico voor de gemeente [is]" omdat "de woningen pas in 2016 op de markt komen en in de uitgifteprijs al met tegenvallers rekening is gehouden".⁶ Als het zich voordoet kan de gemeente terugvallen op een afspraak met Mitros: in de financiële bijlage bij de Intentieovereenkomst tussen de partners is een verdeelsleutel voor dit risico

⁶ Twynstra Gudde (11 augustus 2010). Bijlage 4 bij geheime collegebrief d.d. 27 augustus 2010. Gemeente Utrecht DMO, Gerrit Rietveldcollege.

afgesproken met Mitros. Indien het resultaat van de grondexploitatie tegenvalt, dan zal Mitros eerst haar winst en risico inleveren ten gunste van de grondexploitatie (een bedrag van EUR 1 miljoen). Indien het negatieve resultaat van de grondexploitatie groter is dan EUR 1 miljoen wordt dit tekort verdeeld tussen de gemeente en Mitros in een 50/50-verhouding. Het risico van ontbrekende dekking op deze post is daarmee in ieder geval gedeeltelijk afgedekt.

Ad e) Stichting Willibrord, bijdrage (EUR 1,8 miljoen)

Dit is de bijdrage van het schoolbestuur Willibrord. De Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) biedt de ruimte aan VO-schoolbesturen te investeren in het schoolgebouw, in tegenstelling tot de Wet op het Primair Onderwijs.⁷ In november 2007 zegde het toenmalige College van Bestuur van Willibrord nog een bedrag toe van ruim EUR 3 miljoen, bestaande uit de inbreng van de verkoopopbrengst van de grond aan de gemeente (naar schatting EUR 2 miljoen) en een additioneel bedrag van EUR 1 miljoen. Het nieuwe College van Bestuur, dat begin 2008 aantrad, deed medio 2008 een klemmend beroep op de gemeente om de toegezegde bijdrage te verlagen tot EUR 1,3 miljoen.⁸ De reden hiervoor was dat Willibrord qua vermogenspositie en liquiditeitsontwikkeling niet in staat zou zijn om de eerdere toezegging na te komen. De door Willibrord verwachte ontwikkeling van het vermogen zou in de periode vanaf 2007 tot 2010 een afname laten zien met EUR 3,5 miljoen tot nog slechts circa EUR 6,5 miljoen. Daarmee zou het weerstandsvermogen ver uit komen onder de signaleringsgrens die het Ministerie van OCW (in casu de Onderwijsinspectie) aanhoudt van 10%. Bovendien zou er sprake zijn van een zeer nijpende liquiditeitsproblematiek. Eind 2009 zou de kaspositie rond de EUR 1 miljoen liggen. Op basis van deze opgave ging de gemeente akkoord met een lagere bijdrage van EUR 1,3 miljoen ineens en EUR 0,5 miljoen uiterlijk op 1 juli 2014 (zonder rentevergoeding). De bijdrage van EUR 1,8 miljoen is vastgelegd in bijlage V van de Intentieovereenkomst. Inmiddels is door allerlei omstandigheden het project aanzienlijk vertraagd en zijn wij bijna drie jaar verder. De Rekenkamer ging aan de hand van de openbare jaarverslagen van Willibrord (2008 en 2009) na hoe het toen geschetste doemscenario is uitpakend (zie bijlage 1). Hieruit blijkt dat zowel de vermogens- als de liquiditeitsontwikkeling een geheel andere is. Het vermogen is toegenomen met ruim EUR 6 miljoen; daarmee komt het verschil in vermogenspositie met het doemscenario uit op EUR 9,5 miljoen.

Ook de liquiditeitsontwikkeling van Willibrord laat een positief beeld zien. Daarbij moet in acht worden genomen dat in 2009 een fors deel van de aanwezige liquiditeiten is omgezet in beleggingen (obligaties). Voor 2010 is Willibrord optimistisch; zij verwacht een positief exploitatieresultaat van EUR 750.000.

Uit de vertrouwelijke briefwisseling tussen Willibrord en de gemeente en ons gesprek bij de DMO blijkt dat de gemeente geen grondig onderzoek heeft gedaan naar de ontwikkeling van de financiële positie van Willibrord, om goed beslagen ten ijs te komen bij de onderhandelingen over de uitwerking van de beoogde samenwerking. Door de vertraging van het project had dat in tweede instantie nog gekund, op basis van openbare bronnen (de jaarverslagen van Willibrord).

⁷ WVO, artikel 99, lid 3: een exploitatieoverschot kan worden aangewend voor voorzieningen in de huisvesting.

⁸ Willibrord (3 juli 2008; kenmerk AdJ/LL). Vertrouwelijke brief aan college van B&W betreffende Gerrit Rietveld College.

Ad f) Mitros, bijdrage (EUR geheim)

Dit is het bedrag dat Mitros bijdraagt. De bijdrage van Mitros is vastgelegd in bijlage V van de Intentieovereenkomst, waarmee het risico van ontbrekende dekking wat betreft deze post is afgedekt.

Het college heeft, na vragen van de gemeenteraad, twee *second opinions* laten uitvoeren, door Twynstra Gudde en door DTZ Zadelhoff, naar de vraag hoe de bijdrage van Mitros (EUR *geheim*) zich verhoudt tot wat Mitros krijgt (restwaarde gebouw na 40 jaar en een grondpositie met onderwijsbestemming).⁹ In beide *second opinions* worden over de restwaarde van het gebouw diverse veronderstellingen gehanteerd, bijvoorbeeld over de bouwkundige kwaliteit van het gebouw na veertig jaar. Twynstra Gudde stelt dat Mitros geen rendement maakt op haar investering (vanwege de verhuur 'om niet') en dat schoolgebouwen in de praktijk aan het einde van hun exploitatietermijn worden gesloopt; wat resteert na veertig jaar is een negatieve opstalwaarde. DTZ Zadelhoff stelt dat in het meest gunstige geval Mitros een positief resultaat heeft over 40 jaar van EUR 1,76 miljoen.

Over de speculatieve waarde van de grond stelt Twynstra Gudde dat deze beperkt is, omdat er een onderwijsbestemming op zit. Bij herbesteding krijgt de gemeente de meerwaarde. Dit moet nog worden geregeld in de erfpachtovereenkomst.

2.4 Exploitatierisico's na ingebruikname van het gebouw

Na de realisatie van het schoolgebouw draagt de gemeente het gebouw en grond in eeuwigdurende erfpacht over aan Mitros. De verantwoordelijkheid van de gemeente voor het schoolgebouw is dan beëindigd. Niettemin kunnen er knelpunten optreden in de exploitatie waar de gemeente mee kan worden geconfronteerd. Hierop gaan wij hieronder in.

Tekortschietende rijksbijdrage voor exploitatie

Het schoolbestuur sluisd de rijksbijdrage die het ontvangt voor de exploitatie door aan Mitros. Mitros constateert in een vastgoedexploitatieopzet een verschil tussen de rijksbijdrage voor de exploitatie van de school (EUR 23,- per m² per jaar) en de benodigde vergoeding voor de exploitatie (naar inschatting EUR 28,- per m² per jaar).¹⁰ In de Intentieovereenkomst is vastgelegd dat de gemeente zich als bouwheer maximaal inspant om de exploitatiekosten zo laag mogelijk te houden. Uit ons gesprek bij de DMO blijkt dat een onderdeel van de ontwerpopdracht aan de architect is, een gebouw te ontwerpen met een dekkende exploitatie. Formeel geredeneerd is er geen exploitatierisico voor de gemeente, omdat het schoolbestuur bij wet verantwoordelijk is voor de exploitatie. In de praktijk kan er wel druk ontstaan op de gemeente, temeer omdat in de Intentieovereenkomst ook staat dat "alle partijen toe[zeggen] om geen potentiële oplossingsrichtingen voor een sluitende gebouwexploitatie op voorhand uit te sluiten".¹¹ Het is in het belang van de gemeente om zeker te stellen dat er een heldere nadere afspraak wordt gemaakt tussen het schoolbestuur en Mitros over de dekking van het financiële exploitatierisico (bijvoorbeeld in de ingebruikgevingsovereenkomst en/of de samenwerkingsovereenkomst).

⁹ Twynstra Gudde (11 augustus 2010). En: DTZ Zadelhoff (23 augustus 2010). *Taxatierapport Winklerlaan 373 toekomstige situatie*.

¹⁰ College van B&W (27 augustus 2010). Brief (geheim) aan de leden van de Commissie S&R en M&S betreffende *Raadsvoorstel Gerrit Rietveld College*.

¹¹ Intentieovereenkomst, artikel 5, lid 7.

Het gebouw voldoet niet meer

De situatie kan zich voordoen in de komende veertig jaar dat het gebouw niet meer voldoet en Willibrord niet meer gebruik wenst te maken van (een deel) van het schoolgebouw, bijvoorbeeld door ontwikkelingen in het leerlingaantal. De gemeente is dan gerechtigd een andere huurder aan te dragen, die (een deel van) het schoolgebouw voor onderwijsdoeleinden of andere culturele, maatschappelijke en recreatieve doeleinden wenst te gebruiken. Mitros moet de ruimten hiervoor 'om niet' aan de gemeente beschikbaar stellen. Dit moet nog worden geregeld in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Mitros.

Met een eventuele toekomstige bestemmings(plan)wijziging tot een geheel andere functie (bijvoorbeeld wonen) wordt in het ontwerp geen rekening gehouden.

3 Conclusies

De financiële en juridische constructie van het project Gerrit Rietveld College is complex. Wij constateren dat het college de raad laat en op gefragmenteerde wijze op de hoogte heeft gesteld van het plan voor het Gerrit Rietveld College en de veranderende financiële en juridische constructie. Het eerder betrekken van de raad bij de planvorming en (financiële) uitwerking had de vertraging die is opgetreden door de (herhaaldelijke) extra informatievoorziening in de besluitvormingsfase mogelijk kunnen voorkomen. De raad heeft overigens wel aanleiding en gelegenheid gehad om zich eerder beter te laten informeren. In de voortgangsrapportages is het project steeds, zij het heel summier, toegelicht.

Wij concluderen dat risico's op budgetoverschrijding en vertraging in de realisatiefase reëel zijn. Dit baseren wij op de volgende constatering:

- ◆ Het bouwplan is ambitieus: een (multifunctioneel) gebouw met buurtfunctie; duurzaam bouwen; een hoog kwaliteitsniveau om de exploitatielasten laag te houden.
- ◆ Deze ambities moeten nog worden uitgewerkt; dit kan leiden tot vertraging.
- ◆ Een draagvlak in de buurt ontbreekt, wat kan leiden tot vertraging.

Om het financiële risico te beheersen heeft de gemeente in opzet adequate maatregelen aangedragen. Of deze voldoende zijn, kan de Rekenkamer in dit stadium niet beoordelen.

Daarnaast zal een tegenvallend saldo grondexploitatie met méér dan EUR 1 miljoen financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Dit leidt dan tot ontbrekende dekking van het bouwplan.

Een aantal maatregelen voor belangrijke (financiële) risico's voor de gemeente worden uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst (bijvoorbeeld: bij (tussentijdse) verandering van de gebruiker van het gebouw), de ingebruikgevingsovereenkomst (het tekort op de exploitatiemiddelen) en een erfpachtovereenkomst (de afdracht door Mitros van de meerwaarde van de grondopbrengst bij een herbestemming). Uit de concept samenwerkingsovereenkomst maken wij op dat de raad hierover instemming zal worden gevraagd.

Wij adviseren de raad daarom grondig kennis te nemen van de samenwerkingsovereenkomst met bijlagen.

Daarnaast adviseren wij de raad zich uit te spreken over de hoogte en wijze van bijdragen door het schoolbestuur Willibrord. Op basis van de veranderde financiële positie van Willibrord is er naar het oordeel van de Rekenkamer geen reden om uitstel van betaling (EUR 0,5 miljoen) te verlenen aan Willibrord. Verder ligt het in de rede dat de gemeente, naar aanleiding van de veranderende financiële positie van Willibrord, teruggrijpt op de in november 2007 gemaakte afspraken; net zoals Willibrord dat in 2008 heeft gedaan. Zeker nu de gemeente op allerlei terrein forse bezuinigingen moet doorvoeren.

4 Bestuurlijke reactie college van B&W

Ten aanzien van uw conclusies hebben wij de volgende opmerkingen.

U concludeert dat ondanks de aanleiding en gelegenheid voor de raad om zich eerder beter te laten informeren het aan te bevelen is haar bij dergelijke complexe ontwikkelingen eerder te betrekken. Met de kennis en ervaring van nu, deelt het college die conclusie. Wij hebben in de Raad aangegeven dat het anders had gekund. Eerder had de principiële discussie gevoerd moeten worden met de raad over de nieuwbouw en de consequenties op hoofdlijnen daarvan.

Daarom wordt met die kennis nu ook ten aanzien van de pilot 'maatschappelijk vastgoed met corporaties' voor twee kinderclusters in Overvecht eerst die principiële discussie gevoerd met de raad. Pas daarna, zal met instemming van de raad, de uitwerking in een SPvE ter hand worden genomen. Het principe van de samenwerking en de condities waaronder zullen eerst ten principale aan de raad worden voorgelegd.

U concludeert dat er reële risico's bestaan op budgetoverschrijding en vertraging in de realisatiefase omdat het bouwplan ambitieus is, de ambities nog moeten worden uitgewerkt en een draagvlak in de buurt ontbreekt.

Het project kent risico's, zoals elk project waar de planontwikkeling, de besluitvorming, de procedures- en vergunningentrajecten en de realisatie nog niet definitief van zijn. Toch zien wij dit als gebruikelijke projectrisico's en treffen daar ook passende beheersmaatregelen voor. Over de zo gewilde nieuwbouw van de school door het schoolbestuur, de directie, de leerlingen en hun ouders is naar onze mening geen grote verdeeldheid. We zijn ons zeer bewust van de weerstand bij een deel van omwonenden en belanghebbenden, met name ook over het woningbouwprogramma. Hier wordt vanuit gemeentezijde zorgvuldig mee omgegaan omdat we de participatiestappen nauwkeurig volgen. Diverse bezwaren van omwonenden hebben dan ook geleid tot aanpassing en verbetering van de plannen.

U constateert dat om het financiële risico te beheersen de gemeente in opzet adequate maatregelen heeft getroffen. U geeft aan in dit stadium niet te kunnen beoordelen of ze voldoende zijn.

Wij hebben volgens de gebruikelijke werkwijze van projectmatig werkende risico's benoemd, voorzien van beheersmaatregelen en een post onvoorzien ingebouwd. Een garantie dat dit voldoende of afdoende is kan bij dit soort projecten nu eenmaal niet worden gegeven.

Wél de garantie dat transparant verantwoording wordt afgelegd over het proces en de behaalde resultaten. Dat zullen we ook doen via de Voortgangsrapportages en de projectspecifieke producten die naar de raad gaan.

Uw conclusie dat in geval van een tegenvallend saldo op de grondexploitatie met meer dan EUR 1 miljoen zou leiden tot ontbrekende dekking op het bouwplan zijn wij het niet mee eens. Wel heeft dit financiële gevolgen, namelijk een tegenvallend resultaat op de grondexploitatie, maar het leidt niet tot ontbrekende dekking van het bouwplan. Het bouwplan (de school) zal dan toch worden uitgevoerd. Het betreffende risico wordt gedragen door het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG).

U adviseert de raad grondig kennis te nemen van de samenwerkingsovereenkomst met bijlagen. De reden hiervan is dat in de samenwerkingsovereenkomst de uitwerking plaatsvindt van maatregelen voor belangrijke risico's voor de gemeente. Gegeven de discussies met de raad over dit belangrijke dossier zal zij volop in de gelegenheid gesteld worden zich een mening te vormen over deze uitwerking.

Tenslotte neemt het college goed kennis van uw constatering dat sprake is van een veranderde financiële positie van Willibrord. U stelt dat geen reden is voor uitstel van betaling (EUR 0,5 miljoen) en adviseert de raad terug te grijpen op de in 2007 gemaakte afspraken. Voor ons betekent de afspraak met Willibrord en Mitros een bereikt onderhandelingsresultaat. Dit opnieuw openbreken geeft elk van de partijen weer een gelegenheid om op zaken nader terug te komen. Dit vinden wij niet gewenst: afspraak is afspraak. De veranderde financiële positie van de aan Willibrord gelieerde stichting zal in een ander verband zeker onderwerp van gesprek zijn tussen de gemeente en het schoolbestuur.

Hoogachtend, Burgemeester en wethouders van Utrecht

5 Nawoord Rekenkamer

Wij danken het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op onze brief over de financiële risico's voor de gemeente van het bouwproject Gerrit Rietveld College.

Het college geeft aan dat het de raad eerder had moeten betrekken bij de principiële discussie over het bouwplan voor het Gerrit Rietveld College. Het geeft aan dat bij de twee kinderclusters in Overvecht te doen: het principe van de samenwerking en de condities legt het college eerst voor aan de raad, alvorens een Stedenbouwkundig Programma van Eisen uit te werken. Wij raden de raad aan de op stapel staande onderwijshuisvestingsprojecten langs te lopen en aan te geven bij welke (complexe) projecten hij in een vroeg stadium wil worden betrokken.

Het college wijst op de financiële achtervang die het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties biedt, wanneer het saldo grondexploitatie lager uitvalt dan voorzien. Het is goed dat die achtervang er is, maar de Rekenkamer is van mening dat eerst binnen de grondexploitatie en/of het bouwproject naar oplossingen gezocht moet worden om de dekking van het bouwplan Gerrit Rietveld College rond te krijgen (bijvoorbeeld: verlagen kosten en/of verhogen opbrengsten van de grondexploitatie).

Het college geeft aan dat het de raad in de gelegenheid zal stellen zich te buigen over de samenwerkingsovereenkomst met bijlagen. Dat is voor de raad het moment om:

- ◆ controle uit te oefenen op het risicomanagement van de gemeente;

- ◆ zich uit te spreken over het onderhandelingsresultaat dat het college heeft bereikt met de Willibrord Stichting en woningcorporatie Mitros, onder meer over de financiering van het bouwplan.

De Rekenkamer is van mening dat het beter is op projectniveau een financiering te realiseren die aan de uitgangspunten voldoet, dan om compensatie te vragen van het schoolbestuur bij andere projecten. De transparantie van de financiering van onderwijshuisvestingsprojecten is daarmee niet gebaat. Dat vormt een risico voor de (perceptie van) gelijke behandeling van alle schoolbesturen.

Watze de Boer
Voorzitter Rekenkamer

Floris Roijackers
Secretaris Rekenkamer

Utrecht, 13 april 2011

Bijlage 1 Bronnen

Documenten

- ◆ College van B&W (25 november 2008). Collegebesluit *Nieuwbouw Gerrit Rietveld College en herontwikkeling Winklerlaan e.o.*
- ◆ College van B&W (19 mei 2010). Brief met vier bijlagen aan de commissie S&R en M&S betreffende Raadsvoorstel Gerrit Rietveld College.
- ◆ College van B&W (14 september 2010). Raadsvoorstel *Intentieovereenkomst Gerrit Rietveld College*.
- ◆ College van B&W (27 augustus 2010). Brief (geheim) aan de leden van de Commissie S&R en M&S betreffende Raadsvoorstel Gerrit Rietveld College.
- ◆ DTZ Zadelhoff (23 augustus 2010). *Taxatierapport Winklerlaan 373 toekomstige situatie (geheim)*.
- ◆ DTZ Zadelhoff (26 augustus 2010). *Aankoop taxatie Winklerlaan 373 huidige situatie (geheim)*.
- ◆ Gemeente Utrecht, wethouder Den Besten (11 augustus 2008). Brief aan Willibrord t.a.v. dhr. A. de Jong en mw. M. Blom.
- ◆ Gemeente Utrecht, Willibrord Stichting, Stichting Mitros, Stichting Steunfonds Christelijk Voortgezet Onderwijs te Utrecht (maart 2010). *Intentieovereenkomst Gerrit Rietveld College. (bijlage 3, 4 en 5 geheim)*
- ◆ Gemeente Utrecht en stichting Mitros (29 oktober 2010). Conceptversie *Overeenkomst tot uitgifte in erfpacht Nieuwbouw Gerrit Rietveldcollege (geheim)*
- ◆ Gemeente Utrecht en stichting Mitros (14 januari 2011). Conceptversie *Overeenkomst tot uitgifte in erfpacht Locatie Gerrit Rietveldcollege (geheim)*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Willibrord Stichting, Stichting Mitros, Stichting Steunfonds Christelijk Voortgezet Onderwijs te Utrecht (2 februari 2011). Concept. *Samenwerkingsovereenkomst Gerrit Rietveld College (geheim)*.
- ◆ Gemeente Utrecht (december 2010). *Financiële afwikkeling Gerrit Rietveld College. (Memo ter beantwoording van vragen van de Rekenkamer), (geheim)*.
- ◆ ICS Adviseurs (18 augustus 2010). Bijlage 1 bij geheime collegebrief d.d. 27 augustus 2010. Analyse investeringskosten Gerrit Rietveld College Utrecht.
- ◆ Stichting Steunfonds Christelijk Voortgezet Onderwijs te Utrecht en gemeente Utrecht (14 januari 2011). Concept *Koopovereenkomst (geheim)*.
- ◆ Stuurgroep Gerrit Rietveld College (16 januari 2011). Bezuinigingsvoorstellen.
- ◆ Twynstra Gudde (11 augustus 2010). *Second opinion Gerrit Rietveldcollege i.o.v gemeente Utrecht DMO (geheim)*.
- ◆ Willibrord (18 juli 2007; nr: 880/JG/LL). Brief aan de wethouder Jeugd , betreffende impuls Gerrit Rietveld College.
- ◆ Willibrord (3 juli 2008; kenmerk AdJ/LL). Vertrouwelijke brief aan college van B&W betreffende Gerrit Rietveld College.
- ◆ Willibrord (16 juli 2008; Briefnr 0586). Vertrouwelijke brief aan college van B&W betreffende Gerrit Rietveld College.
- ◆ Willibrord. *Jaarverslag 2008 en 2009*.

Gesprekken

- ◆ De heer M. Gierveld, DMO, hoofd Vastgoedontwikkeling.
- ◆ Mevrouw C. Koek, projectleider Gerrit Rietveld College i.o.v. de gemeente Utrecht.
- ◆ De heer B. Stam, DMO, hoofd Maatschappelijk vastgoed.

Bijlage 2 Financiële cijfers schoolbestuur Willibrord

Verkorte balans Willibrord (x EUR 1.000)

	Activa				Passiva		
	2007	2008	2009		2007	2008	2009
Materiele vaste activa	14.618	16.853	17.522	Eigen vermogen	10.310	15.706	16.460
Financiële vaste activa	3	3	2	Voorzieningen	8.327	5.491	5.393
Totaal vaste activa	14.621	16.856	17.524	Langlopende schulden	797	941	905
Vorderingen	1.959	1.994	3.560	Kortlopende schulden	9.580	13.555	11.981
Effecten	7.209	6.810	10.115				
Liquide middelen	5.225	10.033	3.540				
Totaal vlottende activa	14.393	18.837	17.215				
Totaal activa	29.014	35.693	34.739	Totaal passiva	29.014	35.693	34.739

Resultatenrekening Willibrord (x EUR 1.000)

	Baten				Lasten		
	2007	2008	2009		2007	2008	2009
Rijksbijdragen	64.974	65.720	74.218	Personeelslasten	60.792	58.390	65.080
Overige subsidies en bijdragen	1.066	1.699	2.001	Afschrijvingen	1.961	1.885	2.671
Overige baten	6.576	8.277	7.474	Huisvestingslasten	4.209	4.124	6.011
				Overige lasten	5.443	5.820	10.186
Saldo financiële baten/lasten	882		1.009			81	
Totaal baten	73.498	75.696	84.702	Totaal lasten	72.405	70.300	83.948
Exploitatiesaldo	1.093	5.396	754				

Kengetallen financiële positie Willibrord

	2007	2008	2009	Norm OCW	Signaleringsgrens Inspectie
Liquiditeit (current ratio)	1,5	1,39	1,44	1,1 - 2	0,6
Liquiditeit (quick ratio)	0,75	0,89	0,59	0,5 - 1	
Solvabiliteitsratio (exclusief voorz.)	0,36	0,44	0,48	0,33 - 0,5	
Solvabiliteitsratio (inclusief voorz.)	0,64	0,59	0,63	0,38 - 0,5	0,3
Weerstandsvermogen	14%	20,7%	19,5%		10%

Bronnen: Willibrord, jaarverslagen 2008 en 2009.