

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Marjolein Boer	Datum	9 mei 2023
Doorkiesnummer	14030	Zaaknummer	11089310
E-mail	marjolein.boer@utrecht.nl	Onderwerp	Wijziging financieringsconstructie International School Utrecht en start voorhangprocedure
Bijlage(n)	1 (geheim)	Beleidsveld	Onderwijs

Geachte leden van de raad,

Zoals wij uw raad eerder lieten weten via de brieven van [26 oktober 2021](#), [21 december 2021](#) en [17 oktober 2022](#) stijgen wereldwijd de kosten van materialen en arbeid fors met als gevolg forse bouwkostenstijgingen voor onze (onderwijs)projecten. De bouw van de permanente huisvesting van International School Utrecht (ISUtrecht) is hier geen uitzondering op.

Zoals aan u bericht in '[Raadsbrief Stand van Zaken Onderwijshuisvesting Q3 en Q4 2022](#)' zien zowel Stichting ISU¹ als wij ons genoodzaakt op basis van de meest recente ramingen, extra financiële middelen beschikbaar te stellen om de school te kunnen realiseren. U ontvangt hierover in de Voorjaarsnota 2023 het voorstel om het budget voor bouwkostenstijging bij onderwijshuisvesting in brede zin verder op te hogen, hieronder valt ook het gemeentelijk deel van de kostenstijging voor nieuwbouw ISUtrecht. Daarnaast passen de in 2022 gemaakte afspraken met Stichting ISU niet meer, uitgaande de financiering van het aandeel van Stichting ISU middels een externe lening met borgstelling door de gemeente. We hebben hiertoe een wijziging in de financieringsconstructie uitgewerkt om dit op te lossen. In deze brief en de nadere toelichting in de geheime bijlage 'Aanvullende financiële toelichting International School Utrecht' informeren wij u hier over.

De wijziging van de financieringsconstructie houdt in dat in plaats van een externe lening met borgstelling een gemeentelijke voorfinanciering wordt verstrekt. Mede op grond van het kader geldverstrekkingen willen wij u in de gelegenheid te stellen uw eventuele wensen en/of bedenkingen kenbaar te maken voorafgaand aan definitieve besluitvorming (voorhangprocedure) over de wijziging van de financieringsconstructie. Omdat wij het belangrijk vinden dat u inzicht heeft over het geheel

¹ Stichting International School Utrecht (Stichting ISU) is geen bevoegd gezag maar een samenwerkingsverband van de schoolbesturen Stichting SPO Utrecht (SPO Utrecht) en Stichting NUOVO (NUOVO).

van de uitwerkingen en daarover met u het goede gesprek te voeren, lopen beide sporen - het traject rondom de Voorjaarsnota als ook het proces van wensen en bedenkingen met uw raad met betrekking tot de wijziging van de financieringsconstructie (voorhangprocedure) - zoveel als mogelijk gelijk op. Wij nemen pas een definitief besluit over het wijzigen van de financieringsconstructie nadat uw raad heeft besloten ten aanzien van de financiële kaders bij de Voorjaarsnota en de eerste Bestuursrapportage.

Geheimhouding

Wij hebben op de bijlage 'Aanvullende financiële toelichting International School Utrecht' tijdelijk geheimhouding opgelegd op grond van artikel 87 van de gemeentewet en om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 2 onder b Wet open overheid (Woo). Openbaarmaking van de financiële gegevens en inzicht in de aanbestedingsstrategie kan het gemeentelijke financiële belang schaden en kan leiden tot onevenredige benadeling van de gemeente en Stichting ISU en/of onevenredige bevoordeling van derden die bij de aanbesteding betrokken zijn. De tijdelijke geheimhouding loopt tot aan oplevering van de permanente huisvestingslocatie ISUtrecht.

Internationaal Onderwijs in Utrecht

In 2011 heeft uw raad besloten om de Internationale School Utrecht op te starten. Schoolbesturen SPO Utrecht en NUOVO Scholen (Stichting ISU) exploiteren samen de school ISUtrecht. ISUtrecht is een voorziening voor internationaal georiënteerd basis- en voortgezet onderwijs en erkend en gesubsidieerd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De leerlingen op ISUtrecht komen uit circa 50 verschillende landen en hebben verschillende achtergronden en leerniveaus. Zij kunnen op dit moment bij ISUtrecht een doorgaande leerlijn (van 4 tot 18 jaar) volgen van basisonderwijs naar algemeen vormend voortgezet onderwijs. Vanaf volgend jaar wil ISUtrecht ook een CP program aanbieden waarmee naast een certificaat op 5/6 VWO niveau ook een certificaat op 4/5 HAVO niveau kan worden verkregen. Samen met MBO Utrecht werkt ISUtrecht ook aan een project om na volgend schooljaar twee Engelstalige MBO-opleidingen op te gaan zetten, welke nog niet aanwezig zijn in Utrecht. De school groeit sinds 2011 aanzienlijk en die groei zet de komende jaren door tot 1.200 leerlingen.

Een belangrijke opdracht is het opzoeken, versterken en verbeteren van samenwerking met de andere scholen in de stad. ISUtrecht participeert in het Utrechtse scholennetwerk en netwerken in de stad (waaronder die van de samenwerkingsverbanden), en stelt haar expertise beschikbaar aan andere Utrechtse scholen. ISUtrecht werkt aan het vergroten van de zichtbaarheid in de stad en staat open om benaderd te worden door de scholen in de stad. Zo zijn scholen in de stad welkom voor kennisdeling over taalonderwijs (multilingualism) aan nieuwkomers, over inclusief onderwijs en intercultural mindedness.

Stand van zaken huisvesting ISUtrecht

Vanaf 2016 is onderzoek gedaan naar een permanente locatie voor de school. In april 2017 hebben wij een positief besluit genomen voor het definitief huisvesten van ISUtrecht, waarbij ook is ingestemd met de locatie Utrecht Science Park (USP) als meest kansrijke locatie. Sindsdien werken de gemeente en Stichting ISU aan de voorbereidingen om de nieuwbouw te realiseren aan de Cambridgelaan USP.

Stichting ISU heeft daartoe op 2019 een aanvraag ingediend voor een nieuw permanent schoolgebouw, inclusief een kinderopvanglocatie, te realiseren aan de Cambridgelaan USP, bestemd voor 1.200 leerlingen. Als gemeente zijn wij verantwoordelijk voor de huisvesting van door OCV gesubsidieerde scholen en ontvangen voor de financiering hiervan elk jaar een bijdrage uit het Gemeentefonds. Net als andere scholen investeren wij als gemeente - gelet op onze wettelijke taak - in passende huisvesting conform de door uw raad vastgestelde 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Utrecht 2015'². In Utrecht is ervoor gekozen dat de gemeentelijke bijdrage voor de internationale school gelijk is aan die voor het reguliere onderwijs, conform de door uw raad vastgestelde normbedragen (gebaseerd op circa 6 m2 bruto vloeroppervlak per leerling). In Utrecht bekostigt de Stichting ISU zelf de meerkosten ten behoeve van de hogere normen (12 m2 bvo per leerling) die gelden voor internationaal onderwijs. Stichting ISU biedt daarmee deels publiek bekostigd onderwijs aan en daarnaast vraagt de school ook een financiële bijdrage van de ouders. Dit is anders dan in de meeste gemeenten (o.a. Almere, Amsterdam, Den Haag) met een internationale school, waar de gemeente veelal een extra bijdrage doet boven op de reguliere financiering.

De kosten en bijdragen voor de nieuwbouw ISU Utrecht is opgebouwd uit de volgende componenten:

- De bouwkosten en pro rata bijdrage in de nieuwbouw behorende bij de m2: deels gefinancierd vanuit de gemeente en deels door Stichting ISU, conform uitgangspunten zoals beschreven.
- De kosten voor gymzalen en speelvelden. Naast de normvergoeding voor een schoolgebouw bestaat er, conform de Verordening, recht op een voorziening voor bewegingsonderwijs. Deze faciliteiten dienen beschikbaar te zijn binnen een straal van 1 kilometer voor basisonderwijs en 3 kilometer voor voortgezet onderwijs. Daar geen bestaande capaciteit beschikbaar is binnen deze genoemde afstanden van de locatie aan Cambridgelaan USP, heeft dit geleid tot een normvergoeding vanuit de gemeente voor de bouw en aanleg van 2 gymzalen en speelvelden.
- Tot slot gelden locatie gebonden uitgaven en gebruikelijke opslagen. Deze extra uitgaven zien we de laatste jaren bij onderwijshuisvesting toenemen in verband met hogere stedenbouwkundige eisen, beeldkwaliteitseisen en diverse eigen gemeentelijke ambities waaronder duurzaamheid. Bij deze locatie is ook van belang te voorzien in een parkeergarage. Deze extra uitgaven worden, indien van toepassing, ook beschikbaar gesteld bij andere schoollocaties zoals bijvoorbeeld in Merwedekanaalzone en Cartesius.

De bouw van de tijdelijke huisvesting op Papendorp is begin dit jaar gestart. Het inhuisen van de ruim 1.000 leerlingen vindt plaats voor aanvang van het nieuwe schooljaar 2023/2024. De voorbereidingen rondom de realisatie van de nieuwbouw zijn in volle gang om het schoolgebouw voor start van het nieuwe schooljaar 2026/2027 in gebruik te nemen. Het ontwerpproces - na het doorlopen van enkele besparingsrondes - is gereed en het voorstel tot vaststelling bestemmingsplan ligt bij uw raad voor. Inmiddels is ook de omgevingsvergunning aangevraagd. Wij bereiden de aanbesteding voor en zijn voornemens deze in april te starten. Waarbij wij, onder voorbehoud van de benodigde besluitvorming door uw raad op de Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage en ons college over de financieringsconstructie, het tijdig verkrijgen van een omgevingsvergunning en een positief aanbestedingsresultaat beogen over te gaan tot gunning in oktober 2023.

² De 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Utrecht 2015' betreft de toen geldende verordening welke in 2021 is vervangen door de vigerende Verordening huisvesting scholen gemeente Utrecht.

In 2022 zijn, in afstemming met de raad, met de Stichting ISU afspraken gemaakt en overeenkomsten gesloten ten aanzien van de financiering van de onderwijsmeters waaraan Stichting ISU zelf dient bij te dragen. Overeengekomen is dat Stichting ISU zelf een externe financiering aan zal trekken en dat de gemeente hier borg voor zal staan. Hierbij informeren wij u van het voornemen om voornoemde financieringsconstructie te wijzigen van een externe financiering met borgstelling naar een voorfinanciering door de gemeente.

Externe ontwikkelingen hebben ook financiële implicaties op nieuwbouw ISUtrecht

Nadat we in 2022 het besluit namen over de Borgstelling, hebben twee grote externe ontwikkelingen plaatsgevonden die een aanzienlijk effect hebben op de financiën van onze bouwprojecten, zo ook nieuwbouwproject ISUtrecht. Naast de bouwkostenstijgingen is sprake van een aanzienlijke rentestijging op de kapitaalmarkt waardoor de in 2022 door de gemeente en Stichting ISU gemaakte afspraken voor beide partijen niet meer houdbaar zijn. De gemeente Utrecht én Stichting ISU zien zich op basis van meest recente ramingen genoodzaakt extra financiële middelen beschikbaar te stellen om de school te kunnen realiseren. Vanuit risicobeheersing zijn partijen daartoe, nu ruim vóór gunningsmoment, in overleg getreden om te komen tot een oplossing om de financiering van de nieuwbouw mogelijk te maken. Waarbij we vasthouden aan de eerder vastgestelde uitgangspunten, zoals de normbijdrage vanuit gemeente conform de Verordening en het pro rata aandeel van Stichting ISU in de nieuwbouw. Alternatieven zijn onderzocht en mogelijke besparingen zijn gerealiseerd.

Indien de aanbestedingsresultaten anders uit vallen dan verwacht is afgesproken dat Stichting ISU en de gemeente nader met elkaar in overleg treden.

Verzoek wijziging borgstelling naar voorfinanciering ten behoeve van Stichting ISU

Als gevolg van de aanzienlijke rentestijging op de kapitaalmarkt én de bouwkostenstijgingen is de hogere financieringslast voor Stichting ISU niet te dragen in combinatie met de benodigde pro rata verhoging van haar bijdrage in de realisatie van het schoolgebouw. Wanneer Stichting ISU meer rentelast moet afdragen heeft zij minder beschikbare financiële middelen om de bijdrage te verhogen (in deze is sprake van 'communicerende vaten'). Stichting ISU heeft daartoe de gemeente verzocht de financieringsconstructie van borgstelling met externe lening aan te passen naar een gemeentelijke voorfinanciering (lening).

Meerdere gesprekken waren benodigd om te komen tot voorliggende voorfinanciering door de gemeente. Zowel de hoogte van de bijdrage als de financieringsconstructie (o.a. hoogte van de rentepercentage) waren onderwerp van gesprek. Het bestuur van Stichting ISU heeft mandaat ontvangen van haar raden van toezicht om een pro rata verhoogde bijdrage aanvullend beschikbaar te stellen, uitgaande van de nu voorgestelde te wijzigen financieringsconstructie. Het wijzigen van de borgstelling naar een voorfinanciering door de gemeente houdt juridisch gezien in dat de gemeente een lening aan de Stichting ISU verstrekt. Deze lening moet worden terugbetaald door Stichting ISU in 20 jaar tegen een vooraf overeengekomen rentepercentage.

Financiële risico's

De risico's voor de gemeente zijn ingeval van een voorfinanciering bijna gelijk aan de risico's van de huidige borgstelling en de aanpassingen in de huidige overeenkomsten zijn beperkt. In de onderhandelingen is het renterisico van de gemeente verkleind door de renteafspraak te verhogen

naar een niveau die nu net iets boven de huidige omslagrente ligt. Net als bij de borgstelling kan de gemeente – indien Stichting ISU haar verplichtingen ten aanzien van het terugbetalen van de lening niet nakomt – de volledige eigendom van het schoolgebouw naar zich toetrekken. Het risico van stijging in de omslagrente versus de overeen te komen vaste rente komt voor rekening van de gemeente, programma Onderwijs. Hiervoor wordt een risicovoorziening gevormd. Ook de stichting ISU creëert een reserve welke het risico voor de gemeente beperkt, zie voor een toelichting op de afspraken de geheime bijlage 'Aanvullende financiële toelichting International School Utrecht'.

Juridische toetsing

De voorliggende financieringsconstructie is juridisch getoetst aan de staatssteunregels, Wet markt & overheid en de Wet FIDO en voldoet aan de eisen die in dat kader gesteld worden. Op de financieringsconstructie is het kader geldverstrekkingen van toepassing. Strikt genomen past het verstrekken van een lening niet goed binnen het kader geldverstrekkingen omdat Stichting ISU wel mogelijkheden heeft om op de externe markt te lenen. Dit zou zij echter moeten doen tegen een dusdanige (hoge) rente dat de financieringslasten voor Stichting ISU niet te dragen zijn c.q. zij een veel lagere bijdrage kan doen aan de ontwikkeling en realisatie van het schoolgebouw. Hierdoor is feitelijk de daadwerkelijke ontwikkeling en realisatie van het schoolgebouw niet mogelijk indien op de markt een lening aangetrokken moet worden. In deze specifieke situatie zijn wij van mening dat het mogelijk is om van het kader geldverstrekkingen af te wijken:

- Voorfinancieringen komen vaker voor bij onderwijshuisvestingsprojecten, dan heeft het vaak betrekking op duurzaamheidsmaatregelen of kinderopvang op basis van vastgesteld gemeentelijk beleid. Omdat er maar één internationale school in Utrecht is, is dit een unieke situatie die (nog) niet in onze beleidskaders verwerkt is.
- De gemeente heeft ervoor gekozen om een internationale school in Utrecht te huisvesten. Bij een internationale school gelden andere normen qua huisvesting dan bij reguliere scholen. In dat kader heeft de gemeente benadrukt dat voor de extra's meters Stichting ISU zelf aan de lat staat.
- De financiering is onderdeel van een totaalpakket aan afspraken waar meerdere zekerheden worden afgesproken om het risico voor de gemeente zo beperkt mogelijk te maken. Het schoolgebouw komt uiteindelijk helemaal in juridisch eigendom terug bij de gemeente. Er wordt voor de bouw wel een lening verstrekt, doch de nieuwbouw die gerealiseerd wordt met de financiële bijdrage vanuit Stichting ISU, is uiteindelijk eigendom van de gemeente zonder dat daar een vergoeding voor betaald moet worden aan Stichting ISU.

Gevolgen indien geen wijziging van de financieringsconstructie en/of budgetverruiming plaatsvindt

- Indien de financieringsconstructie niet gewijzigd wordt dient teruggevallen te worden op de huidige overeenkomsten waarvan partijen weten dat deze op basis van de huidige marktomstandigheden niet uitvoerbaar zijn. Dit zal tot gevolg hebben dat de nieuwbouw niet gerealiseerd kan worden en de internationale school in Utrecht mogelijk (tijdelijk) ophoudt te bestaan, mede gelet op de tijdelijke beschikbaarheid van de huisvesting in Papendorp.
- Deze kinderen, die voor een groot deel in Utrecht wonen en op verschillende niveaus onderwijs volgen, dienen dan gehuisvest te worden bij andere scholen in Utrecht en omgeving. Hiermee is geen rekening gehouden bij de bestaande scholen wat kan leiden tot belemmering in de verdere groei van VO-onderwijs in de stad. Met de komst van nieuwbouw voor ISUtrecht en het daarmee vrijkomen van de huidige locatie wordt voorzien in de benodigde capaciteitsuitbreiding van het 'reguliere' voortgezet onderwijs in Utrecht.

- Op het moment dat de nieuwbouw op USP geen doorgang vindt, volgen naar verwachting claims van meerdere partijen en dienen de tot dan toe gemaakte kosten (circa € 7 miljoen) te worden afgeboekt exclusief eventuele contractuele boetes en/of schadevergoedingen bij stopzetten.
- Nieuwe besluitvorming, locatiekeuze en herontwerp zullen dan moeten plaatsvinden zonder garantie op een goedkoper eindresultaat.

Voorgenomen besluit wijziging financieringsconstructie (voorhangprocedure) – samenvattend

Wij staan positief tegenover de wijziging van de financiering. Dit betreft een uitwerking van een risicobeheersingsmaatregel omdat de vigerende contractuele afspraken voor zowel Gemeente als Stichting ISU niet houdbaar zijn gelet op de marktontwikkelingen. Bij deze nadere uitwerking zijn relevante eerdere gemaakte contractuele afspraken met Stichting ISU zoals een gemeentelijke bijdrage conform de normen in de verordening gelijk aan andere scholen, als ook de pro rato bijdrage vanuit Stichting ISU gehandhaafd. Het voortbestaan van ISUtrecht met het aanbod van internationaal onderwijs voor leerlingen in de regio Utrecht is hiermee verzekerd. Internationaal onderwijs is in het belang van de stad, regio en vooral in het belang van de kinderen. Daarnaast zijn er geen (goede) alternatieven en zal het niet doorgaan van de nieuwbouw negatieve consequenties hebben voor de gemeente en de kinderen.

Conform artikel 169 lid 4 Gemeentewet hebben wij het voornemen om de in 2022 contractueel overeengekomen gemeentelijke borgstelling te wijzigen naar een gemeentelijke voorfinanciering (lening). Daarmee hebben wij onder - opschortende voorwaarden – het voornemen de start van de aanbesteding van de nieuwbouw van ISUtrecht en samenwerking met de Stichting ISU voort te zetten, door:

- a) In de voorjaarsnota 2023 uw raad voor te stellen het gemeentelijk budget ten aanzien van de reguliere onderwijsmeters te verhogen;
- b) In de eerste Bestuursrapportage 2023 de raad voor te stellen (1) de autorisatie ten aanzien van de reguliere onderwijsmeters voor rekening van de gemeente te verhogen en (2) de autorisatie ten aanzien van de extra onderwijsmeters voor rekening van Stichting ISU te verhogen;
- c) Onder de opschortende voorwaarde dat uw raad instemt met a en b, in afwijking van het kader geldverstrekking en het besluit van 1 februari 2022 in principe de financiering van Stichting ISU van een borgstelling gekoppeld aan een externe lening te wijzigen naar het verstrekken van een gemeentelijke voorfinanciering, te vermeerderen met renten, boeten en kosten met een vast rentepercentage van 2% en een looptijd van 20 jaar aan Stichting ISU, onder de voorwaarden dat:
 - i. alle voor de nieuwbouw gesloten overeenkomsten (de samenwerkingsovereenkomst, bouwheerovereenkomst, huurovereenkomst, concept akte van huurafhankelijk opstalrecht I met Stichting ISU, overeenkomst Stichting ISU, SPO en NUOVO, akte van verpanding) zijn gewijzigd van een borgstelling naar een gemeentelijke voorfinanciering en de gewijzigde overeenkomsten door alle daarbij betrokken partijen zijn getekend;
 - ii. uiterlijk op het gunningsmoment aan de aannemer de in de samenwerkingsovereenkomst genoemde zekerheden ten behoeve van de gemeente zijn verleend;
 - iii. uiterlijk op het gunningsmoment aan de aannemer (i) de gemeente de erfpacht en het opstalrecht van het perceel waarop de nieuwbouw wordt gerealiseerd van de Universiteit Utrecht heeft verkregen en (ii) de Universiteit Utrecht toestemming heeft verleend voor de

verhuur van de erfpacht en het vestigen van een huurafhankelijk (onder)opstalrecht aan Stichting ISU voor de nieuwbouw.

De raden van toezicht van Stichting ISU hebben reeds mandaat gegeven voor de benodigde pro rato verhoogde bijdrage in de nieuwbouw, uitgaande van deze wijziging in financieringsconstructie. Wij nemen pas een definitief besluit over het wijzigen van de financieringsconstructie nadat uw raad heeft besloten ten aanzien van de financiële kaders bij de Voorjaarsnota en de eerste Bestuursrapportage.

Voorhangprocedure

Wij stellen u in de gelegenheid om van 10 mei tot 24 mei 2023 eventuele wensen en/of bedenkingen ten aanzien van de wijziging van de financieringsconstructie kenbaar te maken (p/a stafbureau gemeentesecretaris via sg@utrecht.nl). Wij zullen vervolgens schriftelijk op uw eventuele inbreng reageren. Indien gewenst kunnen wij in mei een technische bijeenkomst organiseren, hiervoor volgt alsdan een aparte uitnodiging.

Samenhang met andere besluitvormingsprocessen in raad

Lopende besluitvormingsprocessen in de raad in relatie tot nieuwbouw ISUtrecht

Het [Raadsvoorstel Vaststelling Chw bestemmingsplan International School Utrecht \(ISU\)](#)

[Cambridgelaan USP](#) heeft u reeds behandeld in uw Commissie Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van 13 april 2023 met beoogde doorgeleiding naar Raad medio mei. Ter voorkoming van risico's op vertraging in de realisatie van de nieuwbouw (omgevingsvergunning en energieaansluiting) is van belang de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan voort te zetten. De vaststelling van het bestemmingsplan, vooruitlopend op de besluitvorming over de financieringsconstructie, Voorjaarsnota en eerste Bestuursrapportage, betekent niet dat de raad zich verplicht tot toekenning van het extra benodigd budget om de school te kunnen bouwen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad is de afgelopen jaren regelmatig geïnformeerd over de afwegingen die zijn gemaakt bij de locatiekeuze voor het nieuwe schoolgebouw, de haalbaarheidsstudie die is uitgevoerd voor vestiging van ISUtrecht in het USP, en de voortgang van de voorbereidingen voor de bouw (communicatie vanuit zowel portefeuille RO als portefeuille Onderwijs). Deze informatievoorziening blijven wij continueren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,