

FINANCIËLE BIJDRAGE

M
MIDDEL
BURG

AAN
DE

RA
Roosevelt Academy

BEHEERST

ONDERZOEK NAAR DE FINANCIËLE RISICO'S VAN DE
GEMEENTE MIDDELBURG BIJ DE ROOSEVELT ACADEMY

September 2009

VOORWOORD

Voor u ligt het onderzoeksrapport naar de financiële risico's van de gemeente Middelburg bij de Roosevelt Academy.

In dit rapport geven we u inzicht in de startkosten van de RA vanuit het perspectief van de gemeente Middelburg. De uitgaven zijn binnen de budgettaire kaders gebleven, maar de exploitatie van de RA is (nog) niet zonder risico's. Ook niet voor de gemeente Middelburg.

Wij hopen met dit rapport een bijdrage te leveren aan uw controlerende taak als gemeenteraad.

Middelburg, september 2009

Rekenkamer Middelburg

Mr. Anne Mast, lid
Mr. Ferry J. Pirard, lid
Henk Hoogstrate, lid
Drs. Walter W. van Wijngaarden RC, voorzitter

**Rekenkamer
Middelburg
Postbus 6000
4330 LA Middelburg
Rekenkamermiddelburg@gmail.com
Voorzitter 06 525 818 63**

INHOUD

Voorwoord	2
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Aanleiding en Doel van het Onderzoek	5
1.3 Afbakening van het onderzoek.....	6
1.4 Methode van onderzoek.....	6
1.5 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 Beleid en Uitvoering	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Wat willen we bereiken?	8
2.3 Wat is/wordt er voor gedaan?	9
2.4 Wat mag het kosten/wat heeft het gekost?	10
2.5 Behandeling in de raad.....	16
Hoofdstuk 3 Roosevelt Academy	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Profielschets	18
3.3 Juridische structuur	19
3.4 Betekenis van de RA voor Middelburg.....	19
3.5 Financiële positie	20
3.6 Financieel perspectief.....	21
3.7 Risico-inventarisatie	23
Hoofdstuk 4 Bevindingen en Conclusies.....	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Resumé van de verbintenissen	25
4.3 Doelstelling van het onderzoek en conclusies	26
Conclusie I:.....	26
Conclusie II:.....	26
Scenario I.....	27
Scenario 2	28
Conclusie III:.....	28
Wederhoor college	30
Nawoord rekenkamer	33
BIJLAGE I GERAADPLEEGDE LITERATUUR	35
BIJLAGE II LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	36

SAMENVATTING

De Roosevelt Academy (hierna de RA) heeft inmiddels een prominente plaats binnen de gemeente Middelburg. Het is de gemeente veel waard om de RA te ondersteunen bij de start en de continuïteit van dit instituut. De rekenkamer Middelburg, alsmede enige raadsleden, zijn geïnteresseerd in de financiële risico's die de gemeente loopt bij de RA. In dit rapport gaan we op deze vraag in.

Middelburg heeft de RA op verschillende manieren gefaciliteerd: o.a. subsidie op de voorbereidingskosten en aanloopverliezen, onderwijshuisvesting, studentenhuisvesting en de deelname in de stichting RA-fonds. De benodigde financiën voor de oprichting van de RA was begroot op ca. €10 miljoen. Middelburg heeft hierin bijgedragen voor ca. € 1,4 miljoen. Daarnaast investeerde de gemeente in de onderwijshuisvesting. In totaliteit zijn er voor de RA ruim € 4,3 miljoen uitgaven gedaan. Het toegezegde krediet van gemeenteraad bedroeg € 6,7 miljoen. De uitgaven zijn dus ruim binnen het ter beschikking gestelde krediet gebleven.

De RA biedt werkgelegenheid: ca 50 fte, waarvan het merendeel is gevestigd in Zeeland. Zo'n 570 studenten zorgen niet alleen voor activiteiten in de stad, maar besteden ook de nodige euro's in de Middelburgse middenstand.

De huidige financiële positie van de RA is niet rooskleurig. Bij de start werd verwacht dat in 2008 het exploitatiesaldo positief zou zijn. Dit is echter niet gelukt. Verder blijkt dat het weerstandsvermogen van de RA onvoldoende is om de continuïteit op de langere termijn te waarborgen. De reden ligt o.a. in het minder aantal studenten in de eerste jaren dan verwacht en een tekort aan dekkende financiering bij de start. Vooral het uiteindelijk niet verkrijgen van middelen voor de zogenaamde vaste voet, van het ministerie van OCW was een tegenvaller (geschat was ca. €1,2 miljoen).

De aantallen studenten lopen momenteel op tot het verwachte niveau; daarnaast heeft een initiatief van de Provincie geleid tot de oprichting van de Stichting RA-fonds. De doelstelling is dat uit het fonds de nodige middelen worden gegenereerd om de exploitatie veilig te stellen en te voorzien in liquiditeitstekorten. Het is een zogenaamd "endowment fund", wat wil zeggen dat alleen de opbrengsten aan de begunstigde mogen worden uitgekeerd. De gemeente Middelburg draagt €2 miljoen bij in dit fonds.

Per 1 januari 2012 loopt de gemeenschappelijke regeling af met de Universiteit van Utrecht en de HZ Zeeland. Indien de exploitatie van de RA dan niet kostendekkend is, kunnen de deelnemers besluiten tot beëindiging van de RA (na consultatie OCW en de Provincie Zeeland). Indien dit gebeurt loopt de gemeente Middelburg financiële risico's o.a. door het missen van inkomsten uit het gemeentefonds, het afschrijven van onderwijshuisvesting en het verlies van deelname in de stichting RA-fonds. Wel zijn er initiatieven genomen, die de continuïteit van de RA op langere termijn veilig stellen. Ook dan kan niet worden uitgesloten dat de RA een beroep zal doen op de gemeente Middelburg.

Kortom, het mogelijk maken van universitair onderwijs en de daarbij behorende positieve neveneffecten in Middelburg, is met de oprichting van de RA succesvol gebleken en binnen de beschikbaar gestelde budgetten gerealiseerd, maar het kritisch volgen van de exploitatie van de RA (in nauw overleg met de Provincie Zeeland) blijft voorlopig nog nodig.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Dit rapport van de Rekenkamer Middelburg is gewijd aan het onderzoek naar de financiële risico's van de gemeente Middelburg bij de Roosevelt Academy. Één van de ambities van de "Kwaliteitsatlas Middelburg 2030" was: uitbreiding van het academisch onderwijs in het Stadsgewest Vlissingen-Middelburg. Met de vestiging van de Roosevelt Academy werd deze doelstelling gerealiseerd. " Schoolverlaters hebben hierdoor meer mogelijkheden om in de eigen omgeving door te studeren".¹ De aanwezigheid van academisch onderwijs past ook in de doelstelling van de Herijking Kwaliteitsatlas 2e en 3e fase: "Middelburg moet zich als woon- en vestigingsplaats onderscheiden door een aantrekkelijke en complete stad te zijn".² Aan de aanwezigheid van de Roosevelt Academy wordt door het bestuur van de gemeente Middelburg dan ook veel waarde gehecht.

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding voor het onderzoek, de onderzoeksvraag, de afbakening en de onderzoeksmethode.

1.2 Aanleiding en Doel van het Onderzoek

Jaarlijks stelt de rekenkamer een onderzoeksprogramma op, dat aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Voorafgaand aan de totstandkoming van het programma worden de raadsfracties in de gelegenheid gesteld om onderzoeksonderwerpen aan te dragen. Het onderzoeksprogramma wordt daarna afgestemd in de auditcommissie. Enkele leden van de gemeenteraad hebben het verzoek gedaan in het onderzoeksprogramma 2009 ruimte te maken voor een onderzoek naar de Roosevelt Academy (RA) en dan met name de financiële risico's van de gemeente Middelburg bij de RA. In ons onderzoeksprogramma 2009 hebben wij beargumenteerd waarom wij aan dit onderzoek belang hechten. Met name scoorde het onderzoek hoog op de criteria:

1. toegevoegde waarde (nog niet eerder waren de financiële consequenties van de RA voor de gemeente Middelburg in beeld gebracht);
2. relevantie (de RA is een instituut, dat in economisch en financieel opzicht van belang is voor de gemeente Middelburg);
3. bruikbaarheid (het onderzoek leidt tot meer inzicht in de risico's en risico-beheersing).

Verdere overwegingen om dit onderzoek uit te voeren zijn:

4. het maatschappelijk belang van de vestiging van de RA in Middelburg;
5. het economisch belang;
6. het financiële belang van de gemeente Middelburg;
7. het nagaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Met doeltreffendheid (effectiviteit) bedoelen we dan in dit onderzoek, de beantwoording van de vraag of het beleid en de uitvoering daarvan hebben geleid tot het gewenste resultaat, namelijk uitbreiding van het hoger resp. academisch onderwijs in het stadsgewest Vlissingen-Middelburg en de daarmee beoogde effecten. Onder doelmatigheid (efficiëntie) verstaan we dan de mate, waarin de daartoe ingezette middelen tot de het beoogde resultaat heeft geleid binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders/budgetten.

¹ Kwaliteitsatlas Middelburg 2030, blz 86/87

² Herijking Kwaliteitsatlas 2e en 3e fase, blz. 11

De onderzoeksvraag luidt dan: loopt de gemeente Middelburg financiële risico's bij de Roosevelt Academy en zo ja, welke?

De beantwoording van de onderzoeksvraag doen we aan de hand van de 3 W vragen:

1. Wat wil(de) de gemeente Middelburg bereiken met de vestiging van de Roosevelt Academy;
2. Wat is/wordt daarvoor gedaan?
3. Wat heeft het gekost? Wat kost het nog? Hoe is dan wel wordt daarin voorzien?

1.3 Afbakening van het onderzoek

De vraagstelling vanuit de gemeenteraad betreft met name de financiële risico's van de gemeente Middelburg bij de Roosevelt Academy. Het is dan ook niet de intentie van ons onderzoek geweest diepgaand in te gaan op de maatschappelijke en economische effecten van de vestiging van de Roosevelt Academy. Voorzover deze effecten naar onze mening relevant zijn bij de afweging van financiële risico's, geven we wel een overigens niet limitatieve opsomming. Om die reden zijn wij ook nagegaan "wat het heeft gekost", m.a.w. wat heeft de gemeente geïnvesteerd en gefaciliteerd om de vestiging van de RA in Middelburg mogelijk te maken.

Hoewel het voor de beantwoording van de vraag of en zo ja, welke financiële risico's de gemeente loopt, noodzakelijk is dat wij ingaan op de exploitatie en de financiële positie van de RA, is het niet aan de rekenkamer om een oordeel te geven over het continuïteitsperspectief van de RA. Die is immers afhankelijk van het beleid van de stakeholders (met name het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Universiteit Utrecht (UU) en de Provincie Zeeland (PZ). Buiten beschouwing blijft verder de onderwijskundige en didactische kwaliteiten van de Roosevelt Academy; in het kader van dit onderzoek achten wij dit niet relevant.

1.4 Methode van onderzoek

De methode van onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. Zoals vastgelegd in ons visiedocument hebben wij ten behoeve van ons onderzoek een contactpersoon toegewezen gekregen. Hij heeft ons voorzien van essentiële informatie en documentatie, zodat we ons konden oriënteren.
2. Literatuurstudie. We hebben kennis genomen en inzage gehad in de beleidsdocumenten, rapporten en overige voor het onderzoek relevante stukken. De dossiers waren compleet; de archivering was zorgvuldig gedaan. Ook van externe stukken, die wij voor ons onderzoek essentieel achten, hebben wij kennis kunnen nemen. Wij noemen met name:
jaarverslagen RA;
businessplan Roosevelt Academy.
In bijlage I (geraadpleegde literatuur) is een specificatie opgenomen.
3. Interviews. Met 6 personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp, zijn gesprekken gevoerd. Hiervan zijn verslagen gemaakt, die aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. In bijlage II is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.
4. Conceptrapportage en wederhoor. De conceptrapportage is op 24 juli voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders voor het ambtelijk

en bestuurlijk wederhoor. Op dit commentaar heeft de rekenkamer een nawoord geschreven.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken gevolgd door het wederhoor van het college en het nawoord van de rekenkamer. Na dit inleidende hoofdstuk staat in het tweede hoofdstuk de (beleids)kaderstelling en de uitvoering daarvan door de gemeente centraal. In het derde hoofdstuk volgt een profielschets van de Roosevelt Academy, besteden we aandacht aan de betekenis van de vestiging van de RA voor de gemeente Middelburg en gaan we in op de exploitatie en financiële positie en het toekomstperspectief van de RA, voorzover dat relevant is voor het onderzoek. Het vierde hoofdstuk bestaat uit de conclusies.

HOOFDSTUK 2 BELEID EN UITVOERING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we aan de hand van de 3 W vragen beleid en uitvoering aangaande de RA nagaan. De komst van de Roosevelt Academy was om meerdere redenen van groot belang voor Middelburg (en voor geheel Zeeland). Zeker in het licht van de afkalving van Middelburg als vestigingsplaats van overheidsdiensten (justitie, politie, kadaster) is de vestiging van een universitair instituut als de RA welkom. In "Binnenlands Bestuur" van 27 februari 2009 wordt de brief van Burgermeester en Wethouders geciteerd: "We dringen erop aan ambtelijke werkgelegenheid in Zeeland te scheppen in plaats van bestaande nog verder af te breken".³ Ook in dit licht vinden wij het antwoord op de vragen: "Wat hebben we ervoor gedaan en wat mag het kosten" voor dit onderzoek zeker relevant.

2.2 Wat willen we bereiken?

In het raadsvoorstel 02-170 wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met de verhuur van de panden Lange Noordstraat 1, Stadhuisstraat 2 en Simpelhuisstraat 1 en het beschikbaar stellen van een krediet ad (maximaal) € 1.396.250,- ten behoeve van de vestiging van de Roosevelt Academy in Middelburg. De Roosevelt Academy wordt van Zeeuws belang geacht. Bij het raadsvoorstel is een brief van de stuurgroep Roosevelt Academy gevoegd en het rapport "De Roosevelt Academy in kort bestek".

Op basis van het rapport "De contouren van de Roosevelt Academy" (maart 2002) had de stuurgroep de opdracht gekregen de besluitvorming voor te bereiden. In het advies diende antwoord te worden gegeven op de vragen naar marktpotentieel (voldoende volgens onderzoeken van het Nipo en Hobeon Consultants), passende huisvesting, bestuurlijke condities en exploitatie. In de brief wordt geschreven over een brede maatschappelijke steun voor het initiatief. Het advies van de stuurgroep is positief: zij komt tot de conclusie, dat de vestiging van de Roosevelt Academy in Middelburg realiseerbaar is.

In de diverse raadsvoorstellen, notities en nota's wordt de betekenis van de vestiging van de RA voor Middelburg benadrukt. Wij citeren de toelichting bij het raadsvoorstel 02-170: "De komst van een universitair instituut naar Middelburg is van groot belang voor o.a. de versterking van het onderwijsaanbod, het verbeteren van het imago van Middelburg en het behoud van jongeren. Een dergelijke ontwikkeling sluit goed aan bij de Kwaliteitsatlas 2030, waarin de gemeente kiest voor een (gematigde) groei en het aantrekkelijk houden van de stad voor alle leeftijdsgroepen. Ook sluit dit aan bij de Strategische Visie voor de Provincie Zeeland 2001-2015, waarin het belang van universitair onderwijs voor de provincie wordt onderschreven". Verder worden genoemd (een bloemlezing):

- meer jongeren als tegenbeweging op de vergrijzing, jongeren die meer dynamiek in de stad brengen;
- bestedingen nemen toe (detailhandel en horeca);
- meer congressen e.d. (hotel- en vergaderaccomodatatie);
- een passende bestemming voor het stadhuis;
- impuls voor het culturele leven, waarvan de gehele Middelburgse bevolking profiteert;

³ Schrijven d.d. 29-12-2008 van het College van Burgermeester en wethouders, mede namens de gemeenteraad, gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie.

- RA creëert arbeidsplaatsen (volgens het jaarverslag 2008 zijn dat er – afgerond- 50) .

In de begeleidende brief bij het raadsvoorstel 04-09 wordt er op gewezen, dat de komst van de Roosevelt Academy voor Middelburg van groot belang is: “uiteraard heeft de Roosevelt Academy z'n weerslag op het imago van de stad, maar de spin off is groter dan alleen dat”.

2.3 Wat is/wordt er voor gedaan?

Gezien de complexiteit van de komst van een universiteit en de betrokkenheid hierbij van de gemeentelijke organisatie werd besloten een projectgroep in te stellen, waarin de verschillende disciplines participeerden. Omdat aan de komst van de RA een hoge politieke importantie werd toegekend en het project een hoog (politiek en/of financieel) risicoprofiel had, voldeed het aan de criteria voor een “strategisch project”.

De RA is ondergebracht bij het Programma Jeugd en Onderwijs. De projectgroep heeft driewekelijks overleg gevoerd. Van de vergaderingen zijn notulen gemaakt. We hebben inzage gehad in de notulen. In een nota aan B&W van 20-8-2007 wordt voorgesteld de projectgroep op te heffen en in te stemmen met financiële verantwoording.

De gemeente Middelburg heeft de vestiging van de Roosevelt Academy op verschillende onderdelen gefaciliteerd.

1. Subsidieverlening

De gemeenteraad heeft met het raadsvoorstel 02-170 ingestemd met een bijdrage van maximaal € 1.396.250 bestemd voor voorbereidingskosten, aanloopverliezen, onrendabele top studentenhuisvesting, etc.

2. Onderwijshuisvesting

In het zelfde raadsvoorstel (02-170) werd de raad gevraagd akkoord te gaan met de onderwijshuisvesting in de panden Lange Noordstraat 1, Stadhuisstraat 2 en Simpelhuisstraat 1, alsmede de kosten van aanpassing. Uit een onderzoek van Arcadis was gebleken, dat met deze locaties zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende potentieel voor passende huisvesting aanwezig was.

Een bijkomend argument was, dat met de RA een “waardige” huurder voor het stadhuiscomplex gevonden was.

3. Studentenhuisvesting

Aanvankelijk was het de bedoeling, dat de RA rechtstreeks met de woningbouwcorporaties de huisvestingsbehoefte van de studenten zou regelen. Met een intentieverklaring van 17 juli 2003 trok de gemeente de regie over de studentenhuisvesting naar zich toe. “De gemeente geeft de garantie af dat er in 2006 600 eenheden studentenhuisvesting zijn gerealiseerd”. De eerste 180 wooneenheden zijn gerealiseerd in de locatie Bagijnhof; de overige panden zijn door de gemeente gekocht en met de bestemming studentenhuisvesting doorverkocht aan Woongoed⁴, hetgeen is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst met Woongoed: “Woongoed zorgt voor de huisvesting van studenten voor de Roosevelt Academy middels 600 eenheden, gefaseerd over de periode 2004-2006”. Volgens het jaarverslag 2008

⁴ Raadsvoorstel 04-151

van Woongoed zijn er inmiddels 488 studentenkamers beschikbaar.⁵ Voorzover er meer dan 488 studenten zijn, worden deze tijdelijk gehuisvest aan de Zuidsingel, Sloestraat en Driewegenhof.

4. Deelname in de Stichting Roosevelt Academy Fonds.

Hoewel de RA in academische zin fungeert als nevenvestiging van de Universiteit Utrecht, is de RA in financieel opzicht een zelfstandig instituut, dat geen bijdrage ontvangt noch van de rijksoverheid noch van de universiteit van Utrecht als tegemoetkoming in de vaste voet⁶; daar was bij de start wel vanuit gegaan. Daardoor ontstond een tekort in de exploitatie. De provincie nam het initiatief tot het instellen van een fonds, waaruit "jaarlijks een aanzienlijk bedrag beschikbaar kan worden gesteld aan de RA"⁷. Het college heeft tot participatie in het fonds besloten. De geldmiddelen die in het Roosevelt Academy Fonds (hierna te noemen: "het fonds") zijn gestort, worden belegd en de opbrengsten van deze beleggingen worden (onder voorwaarden, zie hieronder 2.5) beschikbaar gesteld aan de RA om in de exploitatie-tekorten te voorzien. "Op die manier wordt bereikt, dat een financieel gezonde en kwalitatief hoogstaande onderwijsvoorziening behouden blijft voor Zeeland, in het bijzonder voor Middelburg"⁸.

De financiële consequenties van de diverse onderdelen zullen hieronder nader beschreven worden. Niet op alle fronten kon tot overeenstemming worden gekomen met de RA dan wel met gelieerde instellingen. Zo heeft de vestiging van de Graduate School of Music, een masteropleiding, die zou voorzien in een studiecombinatie van muziekpraktijk en muziekwetenschap in de Kloveniersdoelen geen doorgang gevonden. Uit het raadsvoorstel 09-53 blijkt, dat de Kloveniersdoelen een andere bestemming krijgt.

Wel is met de RA een beheersovereenkomst gesloten voor het Gotisch deel van het stadhuis. De overeenkomst heeft tot doel "het verbeteren van het gebruik van het stadhuis". Uit hoofde van deze overeenkomst zorgt de RA voor de verhuur aan derden van het Gotisch deel en draagt zij zorg voor de kwalitatieve en kwantitatieve ondersteuning. De RA bewaart en bewaakt de monumentale onderdelen in het gebouw. De beheerkosten komen voor rekening van de RA, waarvoor de gemeente dan een vergoeding verstrekt. Verder verkrijgt de RA dan inkomsten uit de verhuur.

2.4 Wat mag het kosten/wat heeft het gekost?

In deze paragraaf gaan we na, wat de investeringen/kosten zijn (geweest), die de ondersteuning van de RA met zich meebrengt (heeft meegebracht).

1. Bijdrage aanloopkosten

Met eerder genoemd raadsbesluit⁹ (02-170) werd een krediet beschikbaar gesteld van (maximaal) € 1.396.250 om te voorzien in de financieringsbehoefte van de vestiging van de RA.

⁵ Zie jaarrapport 2008 Woongoed Middelburg

⁶ Vaste voet = de basisvoorziening van de bekostiging

⁷ Raadsvoorstel 08-327

⁸ Idem

⁹ Raadsvoorstel 02-170

De benodigde financiering voor de oprichting van de RA was begroot op totaal €10.085.000 voor de volgende posten :

Financieringsbestemming	Bedrag in €
Aanloopkosten (t/m 31-8-2004)	1.285.000
Inrichtingskosten	1.800.000
Onrendabele top studentenhuisvesting:	1.000.000
Voorfinanciering T-2 regeling	5.000.000
(onder T-2 financiering is te verstaan de bekostigingsregeling van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), waarin een vergoeding wordt verstrekt op basis van het aantal eerstejaarsstudenten, maar dat wordt eerst na twee jaar uitgekeerd)	
Uitbreiding en inrichtingskosten laboratorium.	1.000.000
Totaal	€ 10.085.000
FINANCIERINGSBRON	
Bijdrage rijk	4.500.000
Bijdrage provincie	2.792.500
Bijdrage gemeente Middelburg	1.396.250
Bijdrage derden	1.396.250
Totaal	€ 10.085.000

Bij "derden" werd gedacht aan de Hogeschool Zeeland en/of het bedrijfsleven. Voorzover we hebben kunnen nagaan is de bijdrage derden er niet gekomen. Er is gestart met een niet sluitende financiering.

In de bevestigingsbrief (van 23-4-2003) aan de Roosevelt Academy wordt als (enige) voorwaarde gesteld, dat voor wat betreft de posten inrichting en upgrading laboratorium de provincie 50% zou bijdragen. Wij geven in overweging in voorkomende gevallen in elk geval als voorwaarde te stellen, dat de financiering sluitend moet zijn.

De gemeentelijke bijdrage was geormerkt op basis van bovenstaande financieringsbehoefte. De bijdrage van de gemeente was maximaal € 1.396.250 (25 % van bovenstaande begroting minus de rijksbijdrage) en wel als volgt te specificeren:

Specificering gemeentelijke bijdrage	Bedrag in €
Aanloopkosten (t/m 31-8-2004)	321.250
Inrichtingskosten	450.000
Onrendabele top studentenhuisvesting	250.000
T-2 regeling	125.000
Kosten upgrading laboratorium	250.000
Totaal	€ 1.396.250

Met het raadsvoorstel 05-138 verzocht de RA de gemeente af te zien van de bestemmingsverplichting ("het oormerken"); weliswaar kwamen de kosten voor de upgrading van het laboratorium te vervallen, maar andere posten (automatisering) vielen juist hoger uit.

Op het subsidiebedrag van € 1.396.250,-- werd € 250.000 ingehouden (= het aandeel onrendabele top studentenhuisvesting). De gemeente had inmiddels de regie van de studentenhuisvesting overgenomen van de RA. Er resteert dan uit te keren aan de RA € 1.146.250. De subsidie is inmiddels geheel uitbetaald dan wel verrekend (met huur en bijdrage RA in de onrendabele top studentenhuisvesting).

2. Onderwijshuisvesting

Voor de huisvesting van de RA heeft de gemeente Middelburg de locaties Stadhuis (niet-gotische deel), Stadhuisstraat 2 en de Helm beschikbaar gesteld. De verbouwing om de panden geschikt te maken voor onderwijs kwam voor rekening van de gemeente. Met het raadsvoorstel 04-09 werd de gemeenteraad gevraagd een krediet te verlenen van € 5.275.000 voor de benodigde bouwkundige aanpassingen. De totale investering voor de onderwijshuisvesting was dan:

Investering in de huisvesting	Bedrag in €
Bouwkundige aanpassingen	5.275.000
(Begrote) verkoopopbrengst Stadhuisstraat 2	1.287.000
Totaal	€ 6.562.000

Hierop deed de Provincie Zeeland een subsidie-toezegging van € 750.000,--. De huur zou worden gebaseerd op de kosten van de bouwkundige aanpassingen, vermeerderd met de WOZ waarde van de panden. Op grond hiervan werd een huur berekend van ca. € 550.000¹⁰. Maar een huuropbrengst van ca. € 550.000 bleek niet haalbaar. Na "zware onderhandelingen"¹¹ werd een huur overeengekomen van € 150.000 (jaarlijks te verhogen met het indexcijfer voor de materiële overheidsconsumptie).

Uit het raadsvoorstel 06-133 (evaluatie-nota) wordt een (naar verwachting) aanbestedingsvoordeel van € 1.500.000 aangekondigd. Voorgesteld wordt het aanbestedingsvoordeel grotendeels aan te wenden voor o.a. de verbouwing Kloveniersdoelen, terugbetalen gedeelte van de subsidie van de Provincie Zeeland en wat kleinere posten aan de onderwijshuisvesting en het niet verhuurde gedeelte van het stadhuis. Met betrekking tot de onderwijshuisvesting noemen wij de aanpassing van de Helm. Omdat daar de ingang voor de RA was voorzien, werd het noodzakelijk geacht het "pleintje wat op te knappen". De kosten werden geschat op € 50.000 (de werkelijke kosten bleken € 45.154,-- te bedragen volgens opgave P&C).

Uit de "financiële eindverantwoording project Roosevelt Academy" blijkt, dat het aanbestedingsvoordeel nog groter is uitgevallen en wel € 2.069.032. Dat betekent ook een neerwaartse bijstelling van de subsidie van de Provincie Zeeland. Per saldo resteert een overschot aan middelen van € 1.919.000, waarvan € 1.350.000 was herbested. De besteding van het resterende bedrag is betrokken bij de kadernota 2009-2012. De investeringen in de onderwijshuisvesting hebben gekost € 3.206.311, waarop dan in mindering komt de subsidie van de Provincie Zeeland, die uiteindelijk werd vastgesteld op € 445.031,-- derhalve per saldo € 2.761.280,--.

De huur bedraagt inmiddels € 164.262 op jaarbasis. Volgens opgave van de afd. Planning & Control is er geen huurachterstand. Op basis van de investeringen en de WOZ waarde van de panden is er sprake van een lage huuropbrengst voor de gemeente. Gerelateerd aan het gebouwenbeheersplan 2009-2018, waarin voor het gehele stadhuiscomplex en Stadhuisstraat 2 een voorziening voor onderhoud van € 1.081.604, dus per jaar € 108.160 wordt opgenomen, is de verhuur wel kostendekkend (het stadhuis is niet volledig in gebruik bij de RA).

¹⁰ Raadsvoorstel 02-170

¹¹ Raadsvoorstel 04-09

De RA ontvangt van het Ministerie van OCW geen bekostiging voor de onderwijshuisvesting. In een intentieverklaring van 27-1-2004 werd overeengekomen, dat indien een ander bekostigingssysteem tot een financieel voordeel voor de RA zou leiden, de gemeente Middelburg hierin zou delen op grond van nader te maken afspraken.

3. Studentenhuisvesting

Met het convenant van 17 juli 2003 met de RA gaf de gemeente Middelburg de garantie af, dat er in 2006 600 eenheden studentenhuisvesting zouden zijn gerealiseerd. De RA zou een programma van eisen aanleveren en de gemeente zou in overleg met Woongood (en/of andere marktpartijen) geschikte locaties aanwijzen. In de samenwerkingsovereenkomst 2005-2009 tussen de gemeente Middelburg en de Stichting Woongood Middelburg werd als één van de prestatie-afspraken vastgelegd, dat Woongood zou zorg dragen voor de huisvesting van de studenten van de RA middels 600 eenheden, gefaseerd over de periode 2004-2006.¹² Woongood zou de desbetreffende locaties verwerven, verbouwen, verhuren en beheren voor eigen rekening en risico. De rol van de gemeente Middelburg hierbij was faciliterend.

Zoals hierboven (2.4 subsidieverlening) is vermeld, werd er een onrendabele top van de studenteneenheden in het project Bagijnhof onderkend. De stichtingskosten van het project Bagijnhof werden dermate hoog ingeschat, dat een kostendekkende exploitatie niet haalbaar zou zijn. De onrendabele top is dan het verschil tussen de (subsidie) stichtingskosten en de bedrijfswaardeberekening. Hieraan zou worden bijgedragen door:

Partijen die bijdragen in de onrendabele top	Bedrag in €
Provincie Zeeland	€ 500.000
Gemeente Middelburg	€ 250.000
Roosevelt Academy	€ 250.000
Totaal	€1.000.000

Met de RA was overeengekomen, dat ze eerst tot de bijdrage was verplicht als de onrendabele top meer dan € 1 mln. zou bedragen. Omdat de RA in twijfel trok, dat de onrendabele top meer dan € 1 mln had bedragen, werd een accountantsverklaring opgesteld. Uit het rapport van bevindingen van Deloitte blijkt, dat de onrendabele top correct is berekend op € 2.327.999.

De bijdrage van de RA is inmiddels deels verrekend met de subsidie; er resteert volgens een nota voor B & W d.d. 10-12-2007 nog € 187.783. De RA heeft een (mondeling) verzoek gedaan tot kwijtschelding van dit bedrag. Dat verzoek is afgewezen, met de toezegging, dat uitstel van betaling wordt verleend tot 2009. Aan de hand van een schriftelijk verzoek met onderbouwing zal dan een besluit worden genomen over verder uitstel of kwijtschelding.

De Provincie Zeeland levert jaarlijks haar bijdrage in de onrendabele top op basis van het aantal studenten. Het totaal van de onrendabele top ad € 1 mln. heeft de gemeente Middelburg verrekend met Woongood in de onroerend goed transacties conform raadsvoorstel 04-151.

¹² Zie rapport Rekenkamer Middelburg "Balans in het Woongood, blz 27, 3.1.

4. Beheer Gotisch deel Stadhuis

De gemeente Middelburg heeft met de Roosevelt Academy drie overeenkomsten gesloten met betrekking tot het gotisch deel van het stadhuis. Deze betreffen het beheer en gebruik, het beheer van de kunstcollectie en nadere afspraken over het beheer en gebruik van de ruimten van dit deel van het stadhuis. Voor de gemeente zou dat een besparing opleveren van € 82.500 per jaar. Als vergoeding voor gebruik en tegemoetkoming in de kosten verstrekt de gemeente een vergoeding aan de RA van € 40.000 per jaar. De RA zou dan aanvullende opbrengsten kunnen genereren uit de exploitatie. Voor de gemeente zou het een structurele besparing van (jaarlijks) € 42.500 opleveren. Uit het raadsvoorstel 07-17 blijkt, dat deze besparing niet kan worden gerealiseerd als gevolg van aanvullingen op de beheersovereenkomst. Deze resulteren in een structurele verzwaring van de kosten met € 26.725 (conservator). Ook was er een tijdelijke en variabele kostenstijging van € 23.250 als overgangsregeling voor sociaal-culturele gebruikers, verdeeld over 5 jaar, alsmede een eenmalige investering van € 5.020 (huisvesting en inrichting ruimte conservator).

Derhalve wordt na 5 jaar de structurele besparing bereikt, die dan dus € 15.775 (42.500 -/- 26.725) bedraagt. De opgave met betrekking tot de overgangsregeling is verstrekt door de afd. Stedelijk Sociaal Beleid, waaraan nog is toegevoegd, dat de voordelen van de overeenkomst voor de gemeente zijn: "besparing energiekosten ad 70.000, schoonmaakkosten ad € 20.000, belasting huurderdeel ad € 20.000 en besparing telefoonkosten ad € 2.000". In dat geval is de (structurele) besparing € 112.000 -/- 40.000 (= vergoeding RA) -/- 26.725 (= conservator) = € 45.275.

Overigens zijn de hierboven genoemde kosten niet toe te schrijven zijn aan de RA. Ze worden veroorzaakt door het uit handen geven van het beheer met als uitgangspunt, dat er voor de bestaande gebruikers vrijwel niets mag veranderen.

5. Deelname in de Stichting Roosevelt Academy Fonds

Met het raadsvoorstel 08-327 werd de gemeenteraad gevraagd kennis te nemen van het voornemen van het college van B & W om deel te nemen in de Stichting Roosevelt Academy Fonds. Omdat de RA in financieel opzicht een zelfstandig instituut is, ontvangt de Universiteit Utrecht geen extra middelen van de rijksoverheid t.b.v. de RA, die hierdoor verstoken blijft van een jaarlijkse bijdrage op basis van de vaste voet.

Om tot een oplossing te komen van de financiële problemen, die hiervan het gevolg zijn, is een fonds in het leven geroepen, waaruit in een bijdrage kan worden voorzien. Volgens het raadsvoorstel 08-327 wordt een fonds gevormd met een vermogen van € 17 mln. De gemeente Middelburg participeert hierin met € 2 mln., de provincie Zeeland met 3 mln. en de Universiteit Utrecht met 6 mln. Van andere deelnemers wordt dan nog eens 6 mln. gevraagd. De baten uit de beleggingen moeten dan de RA een jaarlijkse bijdrage opleveren in de orde van grootte van € 850.000. Overigens zijn "andere deelnemers" niet gevonden. Zo kreeg Woongood Middelburg geen toestemming voor deelneming van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Het fonds (dat is opgericht per 17-6-2008) beschikt dus over een vermogen van 11 mln. Dat is à deposito belegd bij een (solide) Nederlandse bank. In 2008 heeft het fonds € 150.000 uitgekeerd aan de RA. Daarnaast incasseert de RA ook bijdragen

buiten het fonds om, van sponsors. Woongoed Middelburg heeft in 2008¹³ een bijdrage geleverd van € 77.500 met de motivatie: “De demografische ontwikkelingen in Zeeland tonen aan, dat we ons in moeten zetten om mensen over te halen naar Zeeland te komen en aan Zeeland te binden. Hiermee houden we Zeeland, en daarmee ook Middelburg, leefbaar. De Roosevelt Academy levert hier een belangrijke bijdrage aan”

Het fonds heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de RA en kan zelfstandig bepalen of en zo ja, welk deel van het rendement beschikbaar wordt gesteld. Namens de gemeente heeft het hoofd van de afd. Planning & Control zitting in het bestuur. De gemeente heeft aan de deelname wel voorwaarden verbonden:

1. de mogelijkheid in 2016 (een deel van) haar participatie in het fonds op te eisen;
2. het fonds moet aan de RA de verplichting opleggen de huur van de onderwijshuisvesting te allen tijde te voldoen.

De beleggingen van het fonds zijn “fido proof”, d.w.z. dat de beleggingen in overeenstemming moeten zijn met de Wet financiering decentrale overheden. In één van de interviews zijn we er attent op gemaakt, dat het fonds door de belastingdienst als “Algemeen Nut Beogende Instelling” (anbi) is aangewezen. Hieraan zijn fiscale voordelen verbonden (o.a. vrijstelling van successierecht en schenkingsrecht).

Resumé kosten

In het kader hieronder geven wij een resumé van de totale kosten, die ten behoeve van de RA zijn gemaakt.

Onderdeel	Kosten
1. projectorganisatie gemeente (uitgaven derden)	121.670
2. bijdrage aanloopkosten	1.146.250
3. onderwijshuisvesting (waarop in mindering subsidie provincie aanvulling: pleintje de Helm)	2.761.280
4. studentenhuisvesting	45.154
	250.000
Totaal	€ 4.324.354

Uit de afstemming met de afd. Planning & Control bleek, dat de kosten voor de projectorganisatie zijn te onderscheiden in uitgaven aan derden en de ambtelijke inzet (eigen uren). De kosten van de projectorganisatie, die in het kader hierboven zijn opgenomen betreffen de kosten van derden; deze waren geraamd op € 104.296. De werkelijke kosten van de eigen uren zijn niet meer te achterhalen, met name omdat per 1-1-2005 nieuwe financiële software in gebruik is genomen.

De gemeenteraad heeft voor deze posten € 6.693.250,- aan kredieten beschikbaar gesteld zoals is opgenomen in de matrix Strategische projecten van het jaarverslag 2007 (blz. 195). De specificatie hiervan (volgens opgave P&C) is als volgt:

¹³ Zie jaarverslag 2008 Woongoed Middelburg, blz 31

Onderdeel	Krediet in €
Bijdrage in de aanloopkosten	1.396.250
Verbouw stadhuis t.b.v. onderwijshuisvesting	5.275.000
Uren projectdeelnemers gemeente	22.000
Totaal	€ 6.693.250

Er is dus sprake van een fors voordelig verschil (krediet minus uitgaven = € 2.368.896). Dat wordt als volgt verklaard. De kostenraming was gebaseerd op een summier programma van eisen van de RA. Bovendien was men in eerste instantie uitgegaan van de veronderstelling van een korte bouwtijd van alle panden tegelijk. Dat bleek niet noodzakelijk te zijn, het programma van eisen kon verder worden uitgewerkt en in combinatie met een "gunstig aanbestedingsklimaat" kwamen de werkelijke kosten lager uit dan de begroting.

In de opstelling van de kosten hierboven is geen rekening gehouden met de kosten van deelneming in het fonds. Die zijn nog niet (geheel) te voorzien, maar vallen ook niet onder de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde kredieten.

2.5 Behandeling in de raad

Met het raadsvoorstel 02-170 werd de gemeenteraad verzocht in te stemmen met het plan voor de onderwijshuisvesting en (in principe) de gemeentelijke bijdrage van 25 % conform de onder 2.4 genoemde kosten. Met 2 stemmen tegen ging de raad akkoord. Weliswaar werden er risico's in het project onderkend, maar de kansen voor een economische impuls voor Middelburg en Zeeland in z'n geheel gaven de doorslag.

In de extra raadsvergadering d.d. 4 -2-2004 werd het raadsvoorstel 04-09 behandeld. Hieruit bleek, dat niet het gehele investeringsbedrag (van de onderwijshuisvesting) gedekt kon worden uit de huuropbrengst. Het raadsvoorstel werd kritisch ontvangen. Met name werd gevraagd naar een externe risico-analyse, die door het college niet nodig werd geacht. Er werden 2 amendementen ingediend, die beiden werden verworpen. Het collegevoorstel werd aangenomen.

Het raadsvoorstel 06-133 maakte melding van een aanbestedingsvoordeel, tevens werd een voorstel gedaan voor de herbesteding van dit voordeel. Een verdere uitwerking hiervan is te vinden in het raadsvoorstel 06-165. Hierin werd de gemeenteraad een totale (financiële) verantwoording toegezegd als het project onderwijshuisvesting RA is afgerond. Deze rapportage is gemaakt. Met het raadsvoorstel 07-30 werd besloten de eindafrekening van de voltooide strategische en grote projecten op te nemen in de jaarrekening, waarmee werd afgezien van de afzonderlijke behandeling. De financiële eindverantwoording van de onderwijshuisvesting is opgenomen in het jaarverslag 2007 (programma vrije tijd en imago blz. 172).

In antwoord op vragen van één van de fracties uit de gemeenteraad (brief van 11 mei 2004), stelde het college, dat er "gezien de huidige omstandigheden voor ons op geen enkele manier aanleiding is opnieuw een verzoek om financiële steun te verwachten". En verderop: "Overigens achten wij de kans gering dat de Roosevelt Academy nogmaals aanklopt voor financiële steun". Maar met het raadsvoorstel 08-327 "Deelname in de Stichting Roosevelt Academy Fonds" werd de gemeente-

raad gevraagd kennis te nemen van het voornemen van het college om deel te nemen in het fonds. Het besluit tot deelname in een stichting behoort tot de bevoegdheden van het college; het raadsvoorstel behelst daarom het verzoek tot kennisneming. Bovendien werden de raadsleden in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Aanleiding voor de oprichting van het fonds is te voorzien in een financiële oplossing voor de RA. Inmiddels was gebleken, dat de RA geen bekostiging van de vaste voet ontving. (Zie ook hiervoor 2.4.5 en hierna 3.4)

Door twee partijen werd een motie ingediend om “onder de huidige omstandigheden geen verdere steun in welke vorm dan ook aan de Roosevelt Academy te verlenen”. Het college vond de motie overbodig, “want ook wij spreken uit dat onder de huidige omstandigheden geen verdere steun verleend moet worden”¹⁴.

¹⁴ Notulen raadsvergadering gemeente Middelburg d.d. 8 september 2008.

HOOFDSTUK 3 ROOSEVELT ACADEMY

3.1 Inleiding

Zoals blijkt uit de inleiding (H.S. 1.1) hecht de gemeente om meerdere redenen veel waarde aan de vestiging van de Roosevelt Academy in Middelburg. In dit hoofdstuk geven we eerst een (beknopte) profielschets van de RA. We gaan in op de betekenis van de RA voor Middelburg (de “spin off”). We gaan (in het kort) na hoe de exploitatie van het onderwijsinstituut vanaf de start is verlopen en hoe het financieel perspectief momenteel is. In de laatste paragraaf besteden we dan aandacht aan de (mogelijke) risico's voor de gemeente.

3.2 Profielschets

De Roosevelt Academy is een instituut voor hoger onderwijs in Zeeland. “Het instituut heeft tot taak het verzorgen van brede bacheloropleidingen (liberal arts and sciences), zoals ingesteld door de Universiteit Utrecht, die voorbereiden op een scala van wetenschappelijke masteropleidingen, zowel in Nederland als daarbuiten”.¹⁵ Het betreft een college voor wetenschappelijk onderwijs aan maximaal 600 studenten. De voertaal is Engels. De RA fungeert als nevenvestiging van de Universiteit Utrecht (UU): “like its sister college. University College Utrecht, Roosevelt Academy is a Utrecht University Honours College”¹⁶.

Voor vestiging in Middelburg werd gekozen, vanwege “de reeds lang bestaande wens tot het opvullen van een leemte in zowel het hoger onderwijs als de kennisinfrastructuur in Zeeland en de nieuwe mogelijkheden voor regionalisering met name door veranderingen in de Wet op het Hoger Onderwijs”.¹⁷ Voor de naam “Roosevelt Academy” werd gekozen vanwege de aanwezigheid van het reeds bestaande Roosevelt Study Center in Middelburg, de verbondenheid van het geslacht Roosevelt met Zeeland, alsmede de organisatie van de Four Freedoms Award. De naamgeving accentueert ook het internationale karakter van de Academy. Hieraan wordt dan verder bijgedragen door de vestiging van het Maastricht Center for Transatlantic Studies in Middelburg in 2008: “Dat past goed in de transatlantische oriëntatie”.¹⁸

Bovendien kon Middelburg een volwaardige, representatieve onderwijshuisvesting bieden met de stadhuislocatie, met veel uitstraling. Ook kon Middelburg voldoende ruimte bieden voor studentenhuisvesting. De RA heeft zich in de korte tijd van haar bestaan een goede reputatie verworven. Volgens het thema nummer “Studeren” van Elseviers Weekblad (oktober 2008) is de waardering van de studenten voor het onderwijsniveau hoog. Evenals in 2007 kreeg de Roosevelt Academy de hoogste score (zij het in 2008 gedeeld) van de liberal arts colleges in Nederland. De score was ook hoger dan die van de reguliere universiteiten in Nederland. Er zijn inmiddels 6 “university colleges” in Nederland. Naast Middelburg, Utrecht, Maastricht en Tilburg komen er ook in Amsterdam en in Den Haag (nevenvestiging Leiden).

¹⁵ Uit de Gemeenschappelijke Regeling Roosevelt Academy d.d. 23-1-2004

¹⁶ Website Universiteit Utrecht

¹⁷ Roosevelt Academy in kort bestek

¹⁸ Financieel jaarverslag 2007 Roosevelt Academy

3.3 Juridische structuur

Universiteit Utrecht en de Hogeschool Zeeland zijn een gemeenschappelijke regeling overeengekomen volgens de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschapsonwikkeling. Door deze regeling kreeg de RA een formele bestaansgrond als instelling voor wetenschappelijk onderwijs. Deze overeenkomst is ondertekend op 23 januari 2004. Er werd tevens overeengekomen, dat de RA de bestuursstructuur zou aannemen die in het hoger onderwijs gebruikelijk is: een college van bestuur en een raad van toezicht. Dit hield tevens in, dat er een beheersstichting kwam en het instituut "Roosevelt Academy". De raad van toezicht van de beheersstichting is identiek aan die van het instituut. De directeur van de beheersstichting is tevens managing-director/dean van het instituut RA.

In september 2005 zijn tussen de RA en de UU nadere afspraken vastgelegd, zoals de financiële relatie. Ondanks de afspraken binnen de Gemeenschappelijke Regeling zijn er financiële problemen ontstaan, waarvoor de UU niet alleen de verantwoording wilde nemen. Onder regie van de Provincie Zeeland is er tussen de RA, HZ en UU een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling (per 1-9-2008) en een nieuwe Exploitatie Overeenkomst (24-7-2008) gesloten. Dit alles regelt het voortbestaan van de RA zonder dat de UU een groter financieel risico (dan de 6 mln. in het fonds) loopt voor de Stichting RA en/of het instituut RA. In de Exploitatie Overeenkomst is onder regie van de PZ onder andere de bijdrage van de Stichting Roosevelt Academy Fonds aan de RA, alsmede de gehele bekostiging en verantwoording geregeld.

3.4 Betekenis van de RA voor Middelburg

Reeds eerder werd gerefereerd aan het raadsvoorstel 02-170, waarin een aantal voordelen van de komst van de RA werden genoemd. In de eerste plaats de komst van een universitair instituut; het belang hiervan wordt ook hierboven vermeld. De RA is goed voor het imago van Middelburg; het gaat om een prestige-object. Maar er worden meer voordelen genoemd.

1. Economisch

De aanwezigheid van de RA in Middelburg en de Hogeschool Zeeland in Vlissingen zal de aantrekkingskracht als vestigingsplaats voor het Stadsgewest Vlissingen-Middelburg vergroten. De RA organiseert congressen, symposia e.d., hetgeen bevorderlijk is voor de hotel- en vergaderaccommodatie. De aanwezigheid van 500 á 600 studenten is van belang voor de plaatselijke middenstand (detailhandel, horeca). De RA biedt werkgelegenheid aan 50 fte's als volgt te verdelen:

Organisatiedeel	Aantallen in FTE
Directie en dean	0,7
Administratieve staf	11,5
Faculteit	37,9
Totaal	50,1

Een belangrijk deel heeft zich volgens de dean in Zeeland gevestigd. Zoals we hierboven al vaststelden, heeft zich in 2008 ook het Center for Transatlantic Studies in Middelburg gevestigd.

Studenten die in de gemeente Middelburg zijn ingeschreven, zijn inwoners. Hiervoor ontvangt de gemeente dan een bijdrage uit het gemeentefonds. De gemeente ontvangt voor iedere inwoner een bedrag van € 203,33 (in 2009); voor jongeren < 20 jaar komt daar € 347,19 bij, derhalve € 550,52. Een substantieel deel van de studenten zal jonger zijn dan 20 jaar. De prognose voor het aantal studenten per 1-9-2009 is 570. De gemeente ontvangt dan minimaal $570 \times 203,33 = € 115.898$ en maximaal $570 \times 550,52 = € 313.796,-$. Studenten worden niet individueel aangeslagen voor de gemeentelijke belastingen, omdat dat te veel administratieve problemen oplevert, gezien ook het grote verloop. Met Woongoed is overeengekomen, dat niet de studenten, maar Woongoed wordt aangeslagen. Jaarlijks ontvangt Woongoed een factuur van 15 % van het feitelijk verschuldigde bedrag naar rato van het aantal studenten. Dit percentage is gebaseerd op basis van ervaringen: ca. 85 % van de studenten kwam in aanmerking voor kwijtschelding. Over 2007 is € 34.688 "kwijtgescholden", het totaal zou geweest zijn € 40.810. Aan Woongoed is gefactureerd € 6122 (15 % van 40.810).

Ook demografisch is de komst van de RA van belang voor de gemeente Middelburg.

Datum	Aantal inwoners	< jongeren 0-19 jaar	Aantal RA-studenten
per 1-1-2004	46.588	11.504	0
per 1-1-2009	47.534	11.373	500 (benadering)
Toename (afname)	946	(131)	500

Aan de bevolkingstoename van Middelburg in de periode 2004 t/m 2008 heeft de vestiging van de RA substantieel bijgedragen.

2. Cultureel

De studenten van de RA zorgen voor culturele activiteiten in de stad. Recent een fototentoonstelling, een lunchconcert en een theatervoorstelling. Ook het Human Rights Film Festival was een initiatief van de RA.

Ook worden lezingenseries verzorgd.

3. Sociaal-maatschappelijk

De RA heeft o.a. een symposium over integratie georganiseerd. Ook hebben studenten van de RA een onderzoek uitgevoerd voor de Gemeente Middelburg m.b.t. tot de woonservice-zones¹⁹ Er is een conferentie over mensenrechten georganiseerd. Studenten hebben onderzoek gedaan naar Engelse les aan asielzoekers. Studenten doen onderzoeken voor bedrijfsleven en instellingen in Zeeland.

Overigens is de RA voornemens zelf een onderzoek te doen naar de spin-off van de "academische ambiance" in Zeeland. Hiermee wordt binnenkort gestart.

3.5 Financiële positie

Wij hebben kennis genomen van de jaarverslagen 2004 t/m 2008 van de Stichting Roosevelt Academy (m.u.v. het jaarverslag 2006). De rapporten zijn voorzien van een accountantsverklaring. Volgens deze verklaring is het opmaken van de jaarrekening en het opstellen van het jaarverslag in overeenstemming met de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs (RJ660).

¹⁹ Notulen commissie Maatschappelijke Zaken van 11-10-2006, blz. 14

Zoals in de toelichting bij het raadsvoorstel 02-170 is vermeld werd bij de start van de RA rekening gehouden met exploitatieverliezen tot 2008. Met ingang van het collegejaar 2008-2009 zou de exploitatie kostendekkend moeten zijn. Dat is niet haalbaar gebleken; ook het jaar 2008 werd met een negatief exploitatiesaldo afgesloten. Verder blijkt uit het jaarverslag 2008, dat het weerstandsvermogen van de RA onvoldoende is en weinig mogelijkheden biedt om de continuïteit op langere termijn veilig te stellen, als er geen passende maatregelen worden genomen.

Eerder is al gememoreerd, dat de RA geen bekostiging van het ministerie van OCW ontving voor de vaste voet, noch direct noch via de UU. Volgens het "Business plan Roosevelt Academy" van februari 2008 bleek dit pas eind 2005. Het ministerie van OCW kent universiteiten een budget toe voor de bekostiging van de vaste voet. Aanvankelijk werd door betrokkenen (OCW, UU en RA) verondersteld, dat naar evenredigheid de RA hierin een aandeel zou krijgen (dat zou dan volgens de dean uitgekomen zijn op 1,2 mln.). Dat bleek niet het geval te zijn: "Uiteindelijk bleek dat die vaste voet middelen modelmatig over de dertien Nederlandse universiteiten werden verdeeld en dat de RA daar buiten viel. Het bekostigingsmodel bleek geen rekening te houden met het novum van een financieel zelfstandige maar academisch geaffilieerde instelling"²⁰. Hierdoor ontstond een tekort in de exploitatie.

Maar de opbouw van een gezonde financiële positie is ook achterwege gebleven als gevolg van:

1. het aantal inschrijvingen van studenten bleef aanvankelijk achter bij de prognoses; zo is in 2004 gestart met 125 studenten, gepland was 190. Vanaf 2007/2008 werden er 200 nieuwe inschrijvingen verwacht, maar dat aantal was 171 (waarvan 160 regulier bekostigd); eerst in 2008 waren er 200 nieuwe inschrijvingen; het aantal nieuwe inschrijvingen voor het cursusjaar 2009-2010 zal naar verwachting uitkomen op 200;
2. bij de start van de RA was een financieringsbehoefte opgesteld van € 10.085.000; hierin zou worden geparticipeerd door "derden" met € 1.396.250, maar die derden zijn niet gevonden, waardoor de financiering niet sluitend was;
3. wij hebben geen specificatie van de aanloopkosten en de inrichtingskosten, maar met name de aanloopkosten hebben een langere uitloop dan 2004 gehad; verder is met name in 2007 de exploitatie fors negatief geweest. OCW heeft eind 2007 een extra subsidie verstrekt van € 1.046.000 teneinde hierin (deels) te voorzien; in 2008 heeft Delta N.V. een banklening overgenomen van € 3 mln., de lening wordt in 10 jaarlijkse termijnen kwijtgescholden; ook de rente wordt kwijtgescholden.

3.6 Financieel perspectief

De structurele baten uit de exploitatie als onderwijsinstituut zijn:

1. de collegegelden (die worden ontvangen via de UU);
2. de variabele bekostiging van OCW, die afhankelijk is van:
 - het aantal eerstejaars studenten (die hiervoor aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen);
 - het aantal gediplomeerden per collegejaar.

²⁰ Uit één van de interviews

Deze bekostiging wordt rechtstreeks van OCW ontvangen. Deze baten zijn niet toereikend om de exploitatiekosten te dekken. Door het ontbreken van bekostiging van de vaste voet ontstond een financieringstekort, waarin moest worden voorzien om de continuïteit van de RA veilig te stellen. De RA is aangewezen op financiële ondersteuning, hetzij van de rijksoverheid, hetzij van andere stakeholders, zoals UU en de PZ.

Met als uitgangspunt "het behoud van een financieel gezonde en kwalitatief hoogstaande Roosevelt Academy" kwam de Provincie Zeeland met het voorstel tot de oprichting van de Stichting Roosevelt Academy Fonds (zie hierboven onder 2.4.5). De doelstelling is, dat uit het fonds de benodigde middelen worden gegenereerd om de exploitatie van de RA veilig te stellen en te voorzien in de liquiditeitstekorten. Het betreft een "endowment fund", d.w.z. een uitkeringsfonds, waarbij alleen de opbrengsten van het vermogen aan de begunstigde(n) wordt uitgekeerd. Eerder releveerden wij (H.S. 2.5) dat uiteindelijk in het fonds 11 mln. is gestort. En wel als volgt:

Partij	Bijdrage in het fonds in €
Universiteit Utrecht	6.000.000
Pprovincie Zeeland	3.000.000
Gemeente Middelburg	2.000.000
Totaal	€ 11.000.000

Verder waren er partners, die niet participeren in het fonds , maar wel bereid waren een bijdrage te doen: o.a. Woongoed Middelburg (in 2008 € 77.500). Ook een andere woningcorporatie zou tot sponsoring bereid zijn. Volgens de interviews is Woongoed t/m 2011 bereid tot een jaarlijkse bijdrage tussen € 120.000 en € 180.000. Bij een rendement van het fonds van 4 % is de opbrengst op jaarbasis € 440.000, vermeerderd met sponsor bijdragen kan jaarlijks ca. € 600.000 beschikbaar komen. Ook kan de RA zelf fondsen verwerven. Zo maakt het jaarverslag 2008 melding van een subsidie ad € 200.000 voor undergraduate research in het kader van een project (Sirius) van OCW.

Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het fonds moet de RA aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet jaarlijks een begroting worden overlegd, die gebaseerd is op de uitgangspunten van het businessplan van 2008. De bijdrage is dan afhankelijk van het geprognosticeerde exploitatietekort. Als de opbrengsten van het fonds en eventuele bijdragen derden niet toereikend zijn, heeft de Provincie Zeeland zich garant gesteld voor aanvullende financiering ("met haar Zeeuwse partners") tot maximaal € 850.000 per jaar t/m 2011. Aanvullend kan OCW - onder voorwaarden - dan een subsidie verstrekken van maximaal 150.000 per jaar (eveneens t/m 2011). Één van de voorwaarden van OCW is, dat de gemeente Middelburg het huurcontract niet kan opzeggen. De gemeente Middelburg heeft aan deze voorwaarde voldaan, mits de RA aan de huurverplichting voldoet.

Blijkt per 1 januari 2012 een kostendekkende exploitatie van de RA structureel niet haalbaar te zijn, dan kunnen de deelnemers in de Gemeenschappelijke Regeling, t.w. UU en HZ, besluiten tot beëindiging van de RA. Overigens eerst na consultatie van OCW en de Provincie Zeeland.

Het bovenstaande is overeengekomen in de "Exploitatie Overeenkomst Roosevelt Academy" van 24 juli 2008. In de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling is vastge-

legd, dat de RA de Provincie Zeeland, OCW en UU onmiddellijk zal inlichten als de financiële positie van de RA zorgwekkend dreigt te worden.

Het provinciebestuur heeft met deze overeenkomsten de regie van het beheer en de bewaking van de (Zeeuwse) belangen bij de RA naar zich toegetrokken. *Het past in het beleidsvoornemen uit: Onderwijs in de provincie Zeeland: de "Onderwijs-Agenda": "In dit kader noemen we ook de provinciale ambitie om het zich ontwikkelende hoger en wetenschappelijk onderwijsklimaat in Zeeland de komende jaren te versterken".*

Overigens wordt in het directieverslag van het financieel jaarverslag 2007 van de RA gemeld, dat er "in het 1e kwartaal 2008 een zodanige regeling is overeengekomen, dat de continuïteit van de RA ook feitelijk kan worden gegarandeerd". In het interview met de dean is gesteld, dat zowel door directie als bestuur van de RA gewerkt wordt aan een oplossing, waardoor de RA ook voor bekostiging van de vaste voet in aanmerking komt. Verwacht wordt dat in 2012 een andere bekostigingssystematiek zal worden ingevoerd. In het verslag van de Raad van Toezicht/Stichtingsbestuur bij het jaarverslag 2008 wordt gemeld: "Het aantreden van het nieuwe stichtingsbestuur geschiedde op basis van een businessplan, dat door alle partijen werd goedgekeurd en dat de continuïteit van de Roosevelt Academy voor het komende decennium garandeerde".

Verder heeft het ministerie van OCW een taakgroep ingesteld, die een oplossing moet bedenken voor de bekostiging van het beroepsonderwijs in Zeeland. De taakgroep zal nagaan op welke manier o.a. het academisch onderwijs aan de RA veilig kan worden gesteld..

Zolang er geen andere bekostigingssystematiek is, zal de RA voor een sluitende exploitatie nog lang (zeker t/m 2016) afhankelijk blijven van subsidies en sponsorgelden. Op zich is het niet uitzonderlijk dat met name de lagere overheden de "university colleges" financieel ondersteunen. In het Parool van 29-5-2008 staat een artikel over de University College van Amsterdam, die in september a.s. zijn deuren opent. Het stadsbestuur zal daar volgens het artikel € 5 mln. aan bijdragen. Inmiddels is dat bedrag € 10 mln. volgens de dean van de RA. Ook Den Haag draagt volgens hem bij aan de University College in deze gemeente en wel 12 mln.

3.7 Risico-inventarisatie

Eerder in dit rapport (H.S. 2.5) hebben wij vermeld, dat met name bij de behandeling van het raadsvoorstel 04-09 (krediet voor de verbouwing van de onderwijshuisvesting) gevraagd werd naar een (externe) risico-analyse. Uit de beantwoording blijkt, dat het college van mening is dat de positieve effecten van de komst van de RA ("een economische, sociale en culturele impuls") opwegen tegen de "negatieve risico's". Zolang de start van de RA niet was geëffectueerd (en dus niet zeker was), was er een haalbaarheidsrisico. Dat was dan te kwantificeren gelijk aan het bedrag van de investeringen. In de projectverantwoording aan B&W van 20-8-2007 wordt er dan ook op gewezen, dat na de totstandkoming er geen reëel risico is geweest. Dat is dan afgezien van de onderwijshuisvesting en de bijdrage in de aanloopkosten. De studentenhuisvesting is een zaak van Woongood Middelburg; de rol van de gemeente hierbij is faciliterend geweest (afgezien dan van de bijdrage in de onrendabele top). De gemeente Middelburg heeft in 2004 risico-management ingevoerd. Het gaat daarbij met name om "het beheersen van risico's die de bedrijfsvoering

kunnen belemmeren". Bij de risico-inventarisatie volgens het jaarverslag 2008 is geen rekening gehouden met eventuele risico's uit hoofde van de relatie met de RA.

Overigens heeft de Provincie Zeeland in de hierboven genoemde garantiestelling volgens de exploitatie-overeenkomst vastgelegd, dat ze deze verplichting aangaat "samen met de (Zeeuwse) partners". Deze worden verder niet met name genoemd, maar daar zou de gemeente Middelburg zeker bij kunnen horen.

HOOFDSTUK 4 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

4.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk komen wij met onze bevindingen. Maar we zullen eerst een resumé geven van de lopende verbintenissen tussen de gemeente en de RA. Daarna komen we toe aan de beantwoording van de onderzoeksvraag en onze conclusies.

4.2 Resumé van de verbintenissen

Het gaat hierbij om de lopende verbintenissen. Wij benoemen die als volgt.

1. Onderwijshuisvesting: de gemeente verhuurt de panden de Helm, stadhuis (het niet gothisch deel) en Stadhuisstraat 2, die hiertoe zijn verbouwd, aan de RA. De huur bedraagt € 164.262 op jaarbasis. Er is geen huurachterstand.
2. Studentenhuisvesting: de gemeente heeft de regie gehad in de studentenhuisvesting, d.w.z. de gemeente heeft hierover op basis van een programma van eisen van de RA prestatieafspraken gemaakt met Woongoed Middelburg. De gemeente heeft met de RA en de Provincie Zeeland bijgedragen aan de onrendabele top, maar verder heeft de gemeente bij de studentenhuisvesting geen (direct) financieel belang. In zoverre, dat er uit hoofde hiervan nog een vordering uitstaat op de RA van € 187.783. De gemeente heeft de RA hiervoor uitstel van betaling gegeven tot medio 2009 en zich bereid getoond deze vordering kwijt te schelden, als de RA voor een acceptabele onderbouwing van de noodzaak daarvoor zorg draagt. Volgens de RA is de betaling lastig, want die kan niet worden opgebracht uit de reguliere baten (die moeten worden aangewend voor onderwijsdoeleinden en studentenhuisvesting valt daar niet onder).
3. Beheer Gotische deel Stadhuis. De gemeente en de RA hebben een overeenkomst gesloten, waarbij de RA het beheer en de verhuur van het gebruik van het Gotisch deel van het stadhuis op zich neemt op basis van door de gemeente aangegeven uitgangspunten. De gemeente betaalt hiervoor een vergoeding van € 40.000. De overige kosten van de exploitatie moet de RA dan zien te dekken uit de opbrengsten van verhuur etc. Voor de gemeente levert deze overeenkomst een structurele besparing op van € 45.275. Maar voor de RA is de exploitatie verlieslatend, zo wordt vermeld in het jaarverslag 2007 van de RA. "Dat vergt nadere gesprekken met de gemeente omdat het zich laat aanzien dat ook bij verdere commercialisering van het Gotisch deel dat negatieve saldo niet tot 0 zal kunnen worden gerealiseerd²¹. Volgens het jaarverslag 2008 waren de beheerlasten van het Gotisch deel in 2008 nagenoeg op het niveau van de bijbehorende baten.
4. Deelname in de Stichting Roosevelt Academy Fonds. De gemeente heeft een renteloze lening van € 2 mln. verstrekt aan het fonds, dat de opbrengsten van het vermogen onder bepaalde voorwaarden aan de RA ter beschikking kan stellen. De gemeente heeft als voorwaarde gesteld, dat de lening van € 2 mln. in 2016 geheel of gedeeltelijk weer kan worden opgeëist. Aangezien enkel de "vruchten" van de lening aan de RA mogen worden uitgekeerd, blijft

²¹ Financieel jaarverslag Stichting Roosevelt Academy blz. 14

het kapitaal in stand; het risico beperkt zich dus tot de rentelasten. Over de lening van € 2 mln. wordt geen risico gelopen..

4.3 Doelstelling van het onderzoek en conclusies

Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats de gemeenteraad inzicht geven in de financiële risico's van de relatie met de RA. We hebben dit onderzoek uitgevoerd aan de hand van de 3W vragen:

- I Wat wil(de) de gemeente Middelburg bereiken met de komst van de RA
- II Wat is/wordt daarvoor gedaan?
- III Wat heeft het gekost/wat kost het? Hoe is/wordt daarin voorzien?

I Wat wil(de) de gemeente bereiken met de komst van de RA?

De vestiging van de RA betekende uitbreiding van het hoger/academisch onderwijs in het stadsgewest Vlissingen-Middelburg. Het stelde (Zeeuwse) schoolverlaters in staat in de eigen regio door te studeren. Middelburg wil zich onderscheiden als een aantrekkelijke woon- en vestigingsplaats en de komst van de RA zou daaraan bijdragen: versterking van het imago van de stad. Jongeren in de stad als tegenwicht voor de vergrijzing.

We hebben doeltreffendheid gedefinieerd als het antwoord op de vraag of het beleid en de uitvoering daarvan hebben geleid tot het gewenste resultaat (uitbreiding hoger resp. academisch onderwijs en de daarmee beoogde effecten).

Conclusie I:

Met de vestiging van de RA zijn deze doelstellingen gerealiseerd. De beoogde effecten zijn weliswaar niet meetbaar geformuleerd, maar zijn wel af te leiden en met name in de diverse raadsvoorstellen genoemd. In paragraaf 3.4 hebben we een beeld gegeven van het economisch en maatschappelijk belang van de RA voor Middelburg. Hieruit blijkt, dat deze effecten in belangrijke mate zijn gerealiseerd, in elk geval kwalitatief (kwantitatief is het niet toetsbaar).

II Wat is/wordt daarvoor gedaan?

De gemeente heeft de komst van de RA mogelijk gemaakt door zorg te dragen voor een passende onderwijshuisvesting, bij te dragen in de aanloopkosten, alsmede het faciliteren en bijdragen in de studentenhuisvesting. De gemeente participeert ook in een fonds, dat tot doel heeft de continuïteit van de RA mogelijk te maken.

III Wat heeft het gekost/wat kost het?

In het kader op blz. 16 hebben we gespecificeerd, dat de gemeente voor € 4.324.354 heeft geïnvesteerd om de vestiging van de RA mogelijk te maken. De gemeenteraad had aan kredieten een bedrag van € 6.693.250 beschikbaar gesteld. Hierbij is dan geen rekening gehouden met de participatie in het fonds.

Onder doelmatigheid verstaan we in dit onderzoek:

De mate waarin de daartoe ingezette middelen tot het beoogde resultaat heeft geleid.

Conclusie II:

Bij de aanvang van het project is een multi-disciplinaire projectgroep geformeerd. Het project voldeed aan de criteria voor een strategisch project. De projectgroep

heeft de coördinatie en sturing in de hand gehouden. De projectverantwoording met financiële verantwoording is adequaat. Het college is (ruim) binnen de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budgetten gebleven.

We plaatsen hierbij nog wel een kanttekening:

Bij de kosten van de projectorganisatie is de ambtelijke inzet (dus de "eigen uren") niet meegenomen als gevolg van met name de invoer van nieuwe financiële software per 1-1-2005.

Zoals eerder (H.S. 3.5) is vermeld, is afgezien van een (externe) risico-analyse. Hiermee had wellicht voorkomen kunnen worden, de RA bij herhaling om financiële steun heeft moeten aankloppen. Bij een risico-analyse had vastgesteld kunnen worden:

1. dat de bekostiging van de vaste voet onzeker was, dan wel dat de RA daar niet voor in aanmerking zou komen ;
2. dat bij de start de financiering niet rond was.

Toch zien wij geen aanleiding om hier te komen met een aanbeveling.

De besluitvorming over de RA dateert van 2002/2004. In 2005 is de gemeente gestart met de implementatie van risicomangement. Verder heeft het gemeentebestuur bewust afgezien van een risico-analyse, omdat veel waarde werd gehecht aan de vestiging van de RA.

Hieronder komen wij tot de beantwoording van de onderzoeksvraag:

Loopt de gemeente Middelburg financiële risico's bij de Roosevelt Academy en zo ja, welke?

Uit paragraaf 3.5 Financieel Perspectief blijkt, dat er twee scenario's open staan met betrekking tot de continuïteit van de RA, elk met een eigen risico-profiel.

Scenario I

Op 31-12-2011 blijkt een kostendekkende exploitatie van de RA (structureel) niet mogelijk; de gemeenschappelijke regeling wordt beëindigd en de UU besluit tot opheffing van de nevenvestiging RA in Middelburg (na consultatie van de Provincie Zeeland en OCW).

De financiële risico's voor de gemeente Middelburg hierbij zijn dan:

- geen bijdrage uit het Gemeentefonds voor de studenten (en de hier gevestigde docenten); dat is een verlies van minimaal € 115.898 (o.b.v. 2009);
- de verhuur van de onderwijshuisvesting zal worden beëindigd; de verhuuropbrengst is in 2009 € 164.262;
- de (resterende) boekwaarde van de investeringen voor de onderwijshuisvesting kan worden afgeschreven; op 31-12-2011 zal de boekwaarde bij benadering € 1.877.670 bedragen²²
- de exploitatie van het Gotisch deel zal opnieuw moeten worden gezien; waarbij mogelijk met minder gunstige condities rekening gehouden moet worden; de structurele besparing voor de gemeente bedraagt € 45.275 per jaar;
- verlies aan arbeidsplaatsen van de RA (direct plm. 50);

²² Volgens de volgende berekening: de onderwijshuisvesting heeft gekost € 3.206.311 -/- subsidie PZ = 2.761.280. De gemeente schrijft deze investeringen af in 25 jaar, dus per jaar 110.451. Op 31-12-2011 is de boekwaarde dan 2.761.280 -/- (8 x 110.451) = 1.877.670

- de restant vordering ad € 187.783 op de RA uit hoofde van de studentenhuisvesting zal wellicht moeten worden afgeschreven;
- de deelname in de Stichting Roosevelt Academy Fonds over de jaren 2009 t/m 2011 gaat verloren (stel 3 jaren 4% over € 2 mln.= 3 x 80.000 = 240.000, vermeerderd met ca. 6 maanden rente in 2008, stel 40.000, totaal 280.000);

Hoewel geen direct financieel risico voor de gemeente, noemen we ook de studentenhuisvesting: een fors financieel risico voor Woongoed. In het jaarverslag 2007²³ van Woongoed constateert de Raad van Commissarissen in haar verslag met betrekking tot de studentenhuisvesting: "Een dekkende exploitatie is niet gerealiseerd. De Raad van Commissarissen heeft de maatschappelijke en financiële prestaties gewogen en aandacht gevraagd voor de (toekomstige) exploitatierisico's".

Scenario 2

Op 1-1-2012 blijkt, dat de continuïteit van de RA veilig kan worden gesteld.

De financiële risico's voor de gemeente Middelburg hierbij zijn dan:

- de restant vordering ad € 187.783 op de RA uit hoofde van de studentenhuisvesting zal wellicht moeten worden afgeschreven;
- de deelname in de Stichting Roosevelt Academy zal (waarschijnlijk) gecontinueerd moeten worden t/m 2016 (stel 8 jaren 4% over € 2 mln.= 8 x 80.000 = 640.000) ;
- de gemeente Middelburg kan niet eenzijdig tot huuropzegging overgaan (zolang de RA de overeengekomen huur voldoet);
- de exploitatie van het Gotisch deel van het stadhuis is voor de RA verlieslatend (al waren baten en lasten in 2008 bijna in evenwicht); voor de RA is dat reden de overeenkomst ter discussie te stellen;
- indien de bekostigingssystematiek niet wordt gewijzigd, dan wel niet zodanig wordt aangepast, dat de RA ook voor de vaste voet bekostiging ontvangt, zal financiële steun door de Provincie Zeeland met haar Zeeuwse partners, waartoe (waarschijnlijk) ook de gemeente Middelburg behoort, noodzakelijk blijven, mogelijk ook na 2016.

Wordt de bekostigingssystematiek wel in voor de RA positieve zin aangepast, dan kan de gemeente daarin meedelen "op grond van nader te maken afspraken" (intentieverklaring van 27-1-2004).

Conclusie III:

Hoewel het college in de raadsvergadering d.d. 8 september 2008 heeft gesteld, dat "onder de huidige omstandigheden geen verdere steun verleend moet worden", moet het niet uitgesloten worden geacht, dat de gemeente Middelburg om aanvullende steun zal worden gevraagd, als de bekostigingssystematiek niet in het voordeel van de RA wordt gewijzigd.

Wij zien in dit onderzoek geen aanleiding om te komen met aanbevelingen. We hebben geen redenen gezien aanmerkingen te maken op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid met betrekking tot de Roosevelt Academy. De financiële risico's hebben wij geïnventariseerd in 2 mogelijke scenario's. Andere overwegingen om het onderzoek uit te voeren waren de toegevoegde waarde (de financiële consequenties waren niet eerder geïntegreerd en samenhangend in beeld gebracht).

²³ Jaarverslag 2007 Stichting Woongoed Middelburg, blz. 14.

Uit onze rapportage blijkt, dat het college het beleid met betrekking tot het mogelijk maken van universitair onderwijs in Middelburg binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders heeft uitgevoerd en ruim binnen de beschikbaar gestelde budgetten (kredieten) is gebleven. De gewenste effecten zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Wel is er alle aanleiding voor de gemeente Middelburg de ontwikkelingen bij de RA nauwgezet te volgen, in samenspraak met de Provincie Zeeland.

WEDERHOOR COLLEGE

Hieronder treft u aan de integrale wederhoorreactie van het college.

Gemeente Middelburg
Afdeling Bestuursondersteuning

Kanaalweg 3
Postbus 6000
4330 LA Middelburg

Tel (0118) 67 50 00
Fax (0118) 62 37 17
info@middelburg.nl
www.middelburg.nl

Archief Exemplaar



Rekenkamer Middelburg
De heer W. van Wijngaarden
p/a Postbus 6000
4330 LA Middelburg

uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	bijlage(n)
-	24 juli 2009	2009-14022	-
contactpersoon	doorkiesnummer	datum	datum verzending
Alex Rijpert	(0118) 67 55 79	22 september 2009	
onderwerp			2 5 SEP 2009
Wederhoor rapport 'Roosevelt Academy'			

Geachte heer Van Wijngaarden,

Op 24 juli hebben wij uw brief en uw bevindingen met betrekking tot het onderzoek naar de financiële risico's van de gemeente Middelburg bij de Roosevelt Academy ontvangen. U heeft ons verzocht uiterlijk 3 september 2009 ons commentaar op uw rapport in het kader van wederhoor te retourneren. Op 17 augustus hebben wij u laten weten niet binnen de verzochte termijn te kunnen reageren. Met deze brief gaan wij alsnog in op uw verzoek.

Naar aanleiding van uw verzoek zijn de bevindingen voorgelegd aan de door u geïnterviewde personen. Zij hebben, na het lezen van uw conceptrapport, aanleiding gezien tot het leveren van commentaar en/of aanvullingen. In deze brief worden enkele in de ogen van ons college feitelijke onjuistheden en opmerkingen puntsgewijs weergegeven. Ook zien wij reden tot het plaatsen van enkele inhoudelijke opmerkingen bij uw rapport.

Feitelijke onjuistheden en opmerkingen

Op pagina 12 bovenaan schrijft u over het pand aan de Simpelhuisstraat, waar het over het pand aan de Helm gaat.

Op pagina 15 van uw rapport is de overgang van "Deelname in de Stichting Roosevelt Academy Fonds (SRAF)" naar het resumé van de totale kosten wat verwarrend. Wellicht dat een tussenkopje deze mogelijke verwarring wegneemt.

Op pagina 25, onder punt 2, schrijft u dat de gemeente zich bereid heeft getoond de vordering (van € 187.783) kwijt te schelden, indien de Roosevelt Academy (RA) voor een acceptabele onderbouwing zorg draagt. Ons inziens is dat te stellig geformuleerd. In de in december 2007 aan de RA gezonden brief hebben wij namelijk gesteld dat, "als de RA een verzoek indient met daarin een duidelijke onderbouwing van de

onderwerp
Wederhoor rapport 'Roosevelt Academy'

financiële positie", het college "een nieuw besluit zal nemen tot verder uitstel of verrekening van de vordering".

Ook op pagina 25, onder punt 4, wordt correct gesteld dat het kapitaal in het SRAF van € 2.000.000 in stand blijft en de gemeente daarin geen risico loopt. In de samenvatting op pagina 4, 7e alinea wordt gesteld dat de gemeente Middelburg (in geval van beëindiging van de RA) het risico loopt van het verlies van deelname in de SRAF. Mogelijk wordt deze zin gelezen als zou in dat geval een verlies van € 2.000.000 aan de orde zijn. Dit is zoals u op pagina 25 opmerkt niet aan de orde. Mogelijk is de tekst in de samenvatting te verduidelijken, zodat er geen misverstand over ontstaat.

Het risico waarop in de samenvatting wordt gedoeld, betreft volgens scenario 1 op pagina 28 het verlies van rentebaten over de jaren 2009 tot en met 2011. Deze rentederving is echter geen risico, omdat deze derving, zoals ook in het raadsvoorstel 08-327 vermeld, financieel is afgedekt in de kadernota 2009-2012. De derving is overigens berekend op € 100.000 per jaar. Dat bedrag wijkt af van de in het rapport op pagina 28 genoemde bedragen. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de kadernota 2009-2012 en in het vervolg daarop van de begroting 2009 met deze financiële dekking ingestemd. Het is dus niet zo dat (zoals op pagina 16/17 wordt gesteld) de raad alleen het voorstel tot deelname in de SRAF ter kennisname heeft gekregen. De raad heeft daar ook daadwerkelijk bij de kadernota 2009 en de begroting 2009 over besloten. De opmerking op pagina 16 bij de kostenopstelling dat de kosten van deelneming in het fonds niet (geheel) zijn te voorzien is dan ook niet correct.

Op pagina 28 (scenario 2) wordt gesteld dat dit financieel risico wel eens tot en met 2016 gecontinueerd moet worden. Ook hier betreft het geen risico omdat in het betreffende raadsvoorstel (08-327) al rekening is gehouden met een rentederving tot en met 2016. Overigens is door opname van het bedrag van € 100.000 aan rentederving in de begroting een structurele dekking aanwezig.

Op pagina 28 suggereert u dat de gemeente Middelburg mogelijk ook na 2016 (als Zeeuwse partner) financiële steun aan de RA zal geven. Dat is niet correct. In de toezegging van de renteloze lening is expliciet aangegeven dat de looptijd eindigt in 2016.

Inhoudelijke opmerkingen

Wij zijn van mening dat de door u opgestelde risicoscenario's tamelijk negatief zijn aangezet. Wij zijn namelijk van mening dat zoals binnen uw 1e scenario de RA onverhoopt moet stoppen, een nieuwe huurder gezocht kan worden. Een nieuwe huurder zal ook weer huuropbrengsten genereren en wellicht hoeft dan, afhankelijk van de nieuwe bestemming, niet de gehele boekwaarde van de investeringen te worden afgeboekt.

Het onderscheid in de twee door u opgevoerde scenario's lijkt te zijn ingegeven door de garantstelling tot 2012 door de Provincie Zeeland. Wij zijn van mening dat bij het maken van dat onderscheid voorbij is gegaan aan de uitgangspunten van het Businessplan waaraan de participanten, het bestuur en de raad van toezicht van de RA zich verbonden hebben. Daarin staat dat de RA tot en met 2016 (en niet al in 2012) de gelegenheid krijgt om financieel orde op zaken te stellen. In deze periode moet de RA namelijk, gebruik makend van onder meer de bijdrage van de SRAF, jaarlijks winsten boeken zodat eind 2016 de solvabiliteit van de instelling op orde is en zonder een bijdrage van de SRAF verder kan. Hierbij is overigens nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de bekostigingssystematiek voor de RA wordt aangepast. Dat betreft een positief risico; als de systematiek voor 2016 aangepast wordt doorgevoerd ten gunste van de RA,

pagina
3 van 3

onderwerp
Wederhoor rapport 'Roosevelt Academy'

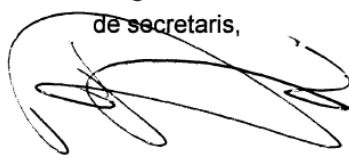
wordt het beoogde minimale eigen vermogen eerder bereikt dan 2016. De opmerking op pagina 23 dat "zolang er nog geen andere bekostigingssystematiek is, zal de RA voor een sluitende exploitatie nog lang (zeker t/m 2016) afhankelijk blijven van subsidies en sponsorgelden" is dan ook niet correct. De exploitatie is volgens het Businessplan vanaf 2009 immers al sluitend (zelfs winstgevend). De afhankelijkheid van de subsidies is dus met name gelegen in het op orde krijgen van de solvabiliteit van de instelling om na 2016 los van deze gelden financieel gezond verder te kunnen gaan.

Op pagina 18 wordt vermeld dat de RA tot taak heeft het verzorgen van brede bacheloropleidingen. Het aanbieden van een masteropleiding is dus niet het doel van de RA. Dat de RA daartoe toch een poging heeft ondernomen staat los van de afspraken die met de participanten zijn gemaakt. De opmerking op pagina 10 dat de vestiging van de Graduate School of Music, een masteropleiding, niet gerealiseerd is, veronderstelt mogelijk dat hier wel afspraken over zijn gemaakt in het verleden. Dit is dus niet het geval.

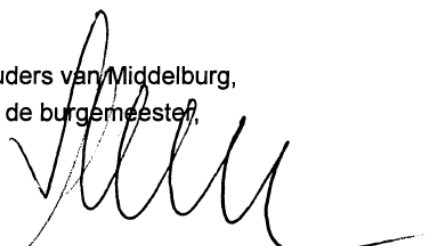
Op pagina 24 en 28 van het rapport wordt gemeld dat de Provincie Zeeland samen met de Zeeuwse partners een garantieverplichting heeft afgegeven. In de exploitatieovereenkomst staat het volgende: "Ten behoeve van de RA en de SROAC heeft de provincie de verplichting op zich genomen om samen met de (Zeeuwse) partners te komen tot een jaarlijkse financieringsstroom van € 850.000 per jaar, die gegarandeerd is tot einde 2011....". Zoals bekend, is in vervolg op deze exploitatieovereenkomst een gewijzigd businessplan opgesteld waarin een jaarlijkse financieringsstroom van € 750.000 is opgenomen. Daarna heeft de Provincie (Zeeuwse) partners benaderd om te participeren in een fonds. Een van deze partners is de gemeente Middelburg geworden. De gemeente Middelburg is geen partij geweest in de aangehaalde exploitatieovereenkomst en heeft vervolgens ook in de toezegging naar het fonds geen garantieverplichting afgegeven. Het Fonds (de SRAF) zelf heeft overigens ook geen garantieverplichting afgegeven (zie ook statuten van deze stichting). De facto is de garantieverplichting een eenzijdige verplichting van de Provincie Zeeland richting de Roosevelt Academy. Dit is ook als zodanig steeds door de Provincie Zeeland ondermeer naar Provinciale Staten aangegeven.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,



mr. A. van den Brink



mr. J.M. Schouwenaar

NAWOORD REKENKAMER

Wij hebben het concept-rapport op 24 juli j.l. voor wederhoor aan het College van Burgemeester en Wethouders aangeboden. De reactie van het college is geda-teerd op 25 september j.l. Deze is hierboven integraal opgenomen. Zoals gebruikelijk geven wij hierop een reactie in ons nawoord. Wij houden hierbij de volgorde aan, zoals die in het wederhoor is vermeld.

Feitelijke onjuistheden en opmerkingen

Pag. 12. Wij hebben Simpelhuisstraat gewijzigd in de Helm.

Pag. 15. Wij hebben hieraan gevolg gegeven.

Pag.25, punt 2. Het college citeert ons met "acceptabele onderbouwing" slechts partieel. Wij hebben geschreven "een acceptabele onderbouwing van de nood-zaak". Bovendien hebben we op bladzijde 13 hier ook een opmerking over gemaakt, die in strekking overeenkomt met de formulering in het wederhoor. Wij zien dan ook geen reden onze redactie aan te passen.

Pag. 25, punt 4. Wij hebben de tekst aangepast; zodat er geen misverstand over kan ontstaan.

Pag. 28, scenario 1. Wij hebben niet gesteld, dat er geen dekking is. Het gaat ons erom, dat bij discontinuïteit van de RA waarschijnlijk een post renteverlies moet worden geboekt. Het gaat ons hierbij om de benadering van de werkelijke lasten. Van-daar ook de opmerking op pag.16, waaraan het college refereert. De opmerking, dat de raad met de financiële dekking heeft ingestemd, is correct.

Pag. 28, scenario 2. Mutatis mutandis geldt hier hetzelfde als hierboven onder pag. 28, scenario 1, is vermeld.

Pag. 28, "suggestie". De formulering "niet uitgesloten" is niet bedoeld als suggestie, maar meer in de zin van "er rekening mee houden". In het door het college ge-noemde raadsvoorstel 08-327 is overigens niet expliciet aangegeven, dat de looptijd van de lening eindigt in 2016. Er staat onder "wat willen we bereiken": "Vanaf 2016 hebben de initiatiefnemers het recht om uit het fonds te treden met opname van minimaal het ingebrachte bedrag enz." In het bijgevoegde concept collegebesluit staat onder 2, als één van de voorwaarden, dat de gemeente Middelburg de mo-gelijkheid heeft om in 2016 (een deel van) de lening uit het fonds te nemen.

Inhoudelijke opmerkingen

Wij hebben niet de intentie gehad de risicoscenario's negatief aan te zetten. Maar we hebben wel realistisch willen inventariseren, wat in het uiterste geval de conse-quenties kunnen zijn, in goed Nederlands een *worst case* scenario. Natuurlijk heeft het college gelijk, dat in het 1e scenario eventueel een nieuwe huurder gezocht kan worden. We plaatsen hierbij dan nog wel de kanttekening, dat het bepaald geen courant object betreft. Verder zijn de investeringen gedaan om een onderwijsinstel-ling te huisvesten. Het is dan maar de vraag of een nieuwe huurder daar in past, te-

meer omdat de gemeente terecht eisen stelt aan een huurder. Het stadhuis moet immers wel "een passende bestemming" hebben.

In de "Exploitatie Overeenkomst Roosevelt Academy (art. 5.1) van 24 juli 2008 is expliciet opgenomen, dat de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling tot beëindiging kunnen overgaan als een kostendekkende exploitatie structureel niet mogelijk blijkt, (na consultatie van de PZ en OCW). Overigens loopt de financiële projectie, die is opgenomen in het Businessplan wel t/m 2016. De prognoses over deze periode laten positieve exploitatie-saldi zien. Deze zijn dan te danken aan de bijdragen uit het fonds en bijdragen van sponsors. Het jaarlijks saldo van baten en lasten (het 'bedrijfsresultaat') is over de gehele periode negatief. Als de geprognosticeerde exploitatie-saldi over de periode 2009 t/m 2016 integraal worden toegevoegd aan het eigen vermogen, dat is het eigen vermogen ultimo 2016 nog altijd negatief. Dat kan niet bedoeld worden met "het benodigde minimale eigen vermogen". De solvabiliteit is dan ons inziens niet op orde en bijdragen/sponsoring derden blijven dan noodzakelijk (als een nieuwe bekostigingssystematiek uitblijft). Wij zijn het dus oneens met de zienswijze van het college.

Zoals het college memoreert hebben we op pag. 18 vermeld, dat de RA tot taak heeft het verzorgen van brede bacheloropleidingen. De opmerking over de Graduate School of Music, een masteropleiding, staat in de paragraaf 2.3 onder "Wat is/wordt ervoor gedaan?" Er wordt geenszins gesuggereerd of verondersteld dat hierover "afspraken met participanten" zouden zijn gemaakt. Voorzover de tekst aanleiding geeft tot die veronderstelling, is dat hiermee recht gezet.

Naar aanleiding van de laatste alinea van het wederhoor , merken we wellicht ten overvloede op, dat wij in het rapport nergens hebben vermeld, dat de gemeente Middelburg garantieverplichtingen jegens de RA op zich heeft genomen. Het college heeft het nodig gevonden, hier expliciet op te wijzen. In die zin zien we deze alinea als een aanvulling.

BIJLAGE I GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Interne bronnen:

- Kwaliteitsatlas Middelburg 2030
- Kwaliteitsatlas Middelburg, terugblik fase I (1998 – 2005)
- Kwaliteitsatlas Middelburg, evaluatie (1998-2005)
- Herijking Kwaliteitsatlas 2008
- Relevante bestuursrapportages
- Diverse raadsbesluiten/notulen raadsvergaderingen
- Notulen vergaderingen commissie Maatschappelijke Zaken
- Dossiers RA (waarin nota's voor B&W etc.).

Externe bronnen:

- Financieel Jaarverslag Stichting Roosevelt Academy (2004, 2005, 2007 en 2008)
- Financieel Jaarverslag Stichting Roosevelt Academie Fonds 2008
- Business-plan Roosevelt Academy 2008
- Exploitatie overeenkomst 2008
- Onderwijs in de Provincie Zeeland: "De onderwijsagenda"
- Jaarverslag 2007 en 2008 Stichting Woongoed Middelburg

Websites:

www.ocw.nl

www.roac.nl

www.uu.nl

BIJLAGE II LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

Prof. Dr. H.P.M. Adriaansens, dean Roosevelt Academy
S. Jongepier RA, hoofd afdeling Planning & Control Gemeente Middelburg,
H. van Klinken, wethouder Gemeente Middelburg, (o.a. onderwijs)
J. Kouwer, projectleider gemeente Middelburg strategisch project RA
P. C. Kraan, lid gemeenteraad Middelburg (PPM Kraan),
A.L. van 't Westeinde, lid gemeenteraad Middelburg (Groen Links)

Contactpersoon:

N. Meijer, controller afd. Planning & Control Gemeente Middelburg