

Raadsvoorstel

Agendanr. : **5**
Reg.nr. : 07.0396
B&W verg.. : 24 april 2007
Cie_verg. : 22 mei 2007
Raadsverg.. : 4 juni 2007

Onderwerp: Financiering onderwijshuisvesting

1) Status

In het kader van het budgetrecht van de Raad leggen wij u voorstellen voor over de financiering in algemene zin van onderwijshuisvesting. Wij leggen dit voorstel parallel aan de Voorjaarsnota aan u voor met het oog op de integrale afweging van deze beleidswijziging en het daarbij behorende middelenbeslag in het licht van het brede financiële perspectief.

2) Samenvatting

De gemeentelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting zijn neergelegd in een meerjarenplan voor 12 jaar. Afgezet tegen de ontwikkeling van de gemeentelijke reserve onderwijshuisvesting betekent dit op langere termijn (2018) een tekort van € 23 miljoen. Er heeft extern onderzoek plaatsgevonden dat heeft geleid tot een viertal bezuinigingsvoorstellen. Wij stellen u voor daarvan twee bezuinigingsvoorstellen over te nemen en die te verwerken bij de voorjaarsnota 2008. De bezuinigingsvoorstellen leveren een structureel bedrag op van € 0,8 mln. Daarmee resteert nog een structureel tekort op onderwijshuisvesting van € 1,5 mln.

3) Inleiding

Sinds 1997 is de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. Sindsdien hebben gemeenten de opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. De gemeenten ontvangen hiervoor binnen de algemene middelen in het gemeentefonds een bijdrage. Die bijdrage vormt de basis voor de in de gemeentebegroting opgenomen reserve onderwijshuisvesting.

Om die opdracht vorm te geven hebben wij een meerjarenplan onderwijshuisvesting opgesteld. In dit plan zijn de verschillende huisvestingsbehoeften van het primair, speciaal en voortgezet onderwijs voor een periode van 12 jaar in beeld gebracht. Daarbij is een koppeling gelegd tussen de behoeften voortkomend uit groei van leerlingenaantallen, onderhoud, het voldoen aan wet- en regelgeving, onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt bij het plan is steeds geweest het zoeken naar optimale, duurzame, langdurige oplossingen die aansluiten bij het gemeentelijk beleid voor jeugd en onderwijs. De financiële consequenties van dit plan zijn afgezet tegen de ontwikkeling van de reserve onderwijshuisvesting.

In 2006 heeft een actualisatie van het meerjarenplan plaatsgevonden. Het actuele meerjarenplan voor de periode 2007 t/m 2018 vergt een bruto investering van € 116 miljoen. Afgezet tegen de ontwikkeling van de reserve onderwijshuisvesting betekent dit voor de lange termijn (2018) een tekort van € 23 miljoen.

Overschrijding van het budget onderwijshuisvesting in de gemeentefondsuitkering sluit aan bij de uitkomsten van de landelijke monitor onderwijshuisvesting. Daaruit blijkt namelijk dat steden met meer dan 100.000 inwoners gemiddeld meer uitgeven aan de scholenbouw dan er binnenkomt.

De nu voorziene investeringen en het daaruit voortkomende tekort vormden aanleiding om extern onderzoek te doen plaatsvinden naar de gemeentelijke financiën voor onderwijshuisvesting.

In dit voorstel tonen wij u de uitkomsten van dat onderzoek. Vervolgens geven wij aan hoe wij hiermee om willen gaan.

4) Inhoud

- **Probleemstelling + korte toelichting:**

Het externe onderzoek had tot doel mogelijkheden in beeld te krijgen om het genoemde tekort van € 23 miljoen in 2018 substantieel te verminderen. Bij de opdrachtformulering is uitgegaan van twee benaderingswijzen. Namelijk met handhaving van het bestaande ambitieniveau en met het loslaten van dat ambitieniveau. Bij deze laatste benadering dienen de beleidsinhoudelijke consequenties (voor onderwijs en/of aanverwante beleidsvelden) zichtbaar te zijn. Uitgangspunt is dat voldaan blijft worden aan de wettelijke regelgeving. Duidelijk moet worden of en zo ja waar de gemeente het onderwijsveld verder ondersteunt dan wettelijk verplicht. De op te stellen aanbevelingen dienen betrekking te hebben op de uitgaven voor onderwijshuisvesting alsook op het verwerven van inkomsten van derden. De inkomsten vanuit de uitkering gemeentefonds vallen buiten het kader van dit onderzoek.

- **Wijze van aanpak /oplossingsrichting:**

Het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau. De eindrapportage van dit bureau (maart 2007) ligt op de gebruikelijke wijze voor u ter inzage.

Het onderzoek leidde tot een aantal conclusies waarvan er vier resulteerden in voorstellen tot bezuinigingen. De overige conclusies betekenden geen bezuinigingen namelijk:

- de gemeente voldoet aan de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting;
- het groot onderhoud is logisch en verantwoord gepland conform instandhoudingsstrategie voor de commerciële vastgoedwereld;
- doordecentralisatie van dit onderhoud van gemeente naar schoolbesturen betekent in beginsel geen kostenbesparing;
- de gehanteerde leerlingprognoses voldoen aan de wettelijke verplichtingen;
- de door de gemeente gehanteerde keuze voor bundeling van verschillende voorzieningen tot één bouwstroom kan een positief resultaat hebben;
- de gehanteerde verwijsafstand voor medegebruik van schoolgebouwen is lager dan de VNG-norm maar heeft geen financiële nadelen (omdat leegstand nagenoeg niet voorkomt door verhuur daarvan aan maatschappelijke voorzieningen);
- Publiek Private Samenwerking is gunstig bij een relatief kort gebruik als onderwijshuisvesting (dit doet zich in de komende periode niet voor). Bij een voorziene exploitatie van meer dan 25 jaar heeft het de voorkeur als gemeente zelf te investeren en het eigendom te behouden.

De vier bezuinigingsvoorstellen betreffen:

- stichtingskosten;
- spoedaanvragen;
- investeringen voor niet-onderwijsvoorzieningen;
- Beheer Brede Bossche Scholen.

Stichtingskosten: toepassen VNG-normen

De geraamde investeringskosten voor onderwijsvoorzieningen zijn in het meerjarenplan gebaseerd op ervaringscijfers en kengetallen voor stichtingskosten per vierkante meter. De gehanteerde kengetallen zijn hoger dan de normen die de VNG daarvoor hanteert. Het externe adviesbureau adviseert de stichtingskosten voor nieuwbouw te baseren op die VNG-normen. Die normen zijn gebaseerd op het realiseren van sobere en doelmatige, maar ook functionele voorzieningen, aldus dit bureau.

Met het realiseren van voorzieningen op basis van deze normen kunnen in omvang en wat betreft de functionaliteit volwaardige gebouwen worden gerealiseerd. Het voldoen aan eisen vanuit het Bouwbesluit met daarin ook eisen met betrekking tot duurzaam bouwen en het binnenklimaat en het voldoen aan de formele eisen met betrekking tot (brand)-veiligheidseisen en eisen vanuit de milieuwetgeving en de toegankelijkheidseisen, zijn daarbinnen uitvoerbaar.

Het uit de VNG-normen voortkomende bedrag voor de stichtingskosten houdt echter geen rekening met onvoorziene zaken zoals marktwerking, bodemvervuiling, asbestsanering, ingewikkelde planprocedures en hoge stedenbouwkundige en welstandseisen.

De eisen aan materiaalgebruik en het afwerkingsniveau zullen wel moeten worden afgestemd op de beschikbare financiële middelen. De exploitatielasten en de kosten voor onderhoud kunnen daardoor stijgen.

Wij stellen u voor bij de raming van de stichtingskosten van bouwprojecten uit te gaan van de VNG-normen. Het toepassen daarvan betekent binnen het huidige meerjarenplan tot 2018 een bezuiniging op de investeringen van € 10,6 miljoen (op een totale investering van € 116 miljoen). Aangezien, zoals hiervoor aangegeven, een aantal kostenverhogende aspecten niet op voorhand is te voorzien, kan de feitelijke bezuiniging over deze jaren mogelijk lager uitvallen.

Het externe bureau adviseert alleen in incidentele situaties af te wijken van de VNG-normen op basis van per huisvestingsvoorziening te maken politieke keuzes. Een werkwijze met per project afzonderlijke besluitvorming door uw raad is echter niet bevorderlijk voor een vlotte voortgang van bouwprocessen en kan op zich daardoor weer kostenverhogend werken. Wij stellen uw Raad voor dat u jaarlijks zoals nu het budget vaststelt voor het meerjarenplan onderwijshuisvesting waarbij we uitgaan van de VNG-normen. Wij stellen uw Raad ook voor in te stemmen met de mogelijkheid dat ons college afwijkt van die VNG-normen. Daarbij zullen wij expliciet vaststellen op welke punten de VNG-normen eventueel niet toereikend zijn. De eventuele meerkosten voortkomend uit deze besluitvorming van ons college worden als actualisatie bestaand beleid bij de voorjaarsnota jaarlijks verwerkt. De afwijkingen ten opzichte van de VNG-normen zullen daarbij inzichtelijk worden gemaakt.

Tegelijkertijd zullen wij bij de schoolbesturen aansturen op een realistische eigen bijdrage daar waar "bovennormatieve" kosten aan de orde zijn. Met enkele schoolbesturen is hiermee in het verleden positieve ervaring opgedaan (o.a. nieuwbouw Kameleon-West en Stedelijk Gymnasium). De afgelopen jaren is gebleken dat schoolbesturen in de rol van bouwheer/opdrachtgever vaak nog uit eigen middelen een substantiële bijdrage hebben geleverd aan de werkelijke kosten van bouwprojecten omdat de toegekende gemeentelijke bijdrage niet toereikend was.

Spoedaanvragen: lager budget opnemen

Voor verstoringen van het onderwijsproces door niet voorziene omstandigheden is in het meerjarenplan jaarlijks een budget opgenomen van € 300.000,-. Bij een niet volledige besteding van dit krediet vloeit het restant terug in de reserve onderwijshuisvesting. Nader onderzoek naar de uitgaven in deze categorie de afgelopen jaren heeft aangetoond dat een jaarlijks budget van € 200.000,- kan volstaan. Over de periode tot 2018 betekent dit een verminderde raming aan

investeringskosten van € 1,2 miljoen.

Investerings voor niet-onderwijsvoorzieningen: schrappen

Kenmerkend voor het meerjarenplan is de relatie die is gelegd tussen onderwijs en overige voorzieningen zoals voor- en naschoolse voorzieningen, wijkgerichte sportvoorzieningen, peuterspeelzalen, buurt- en ontmoetingsfunctie en overige maatschappelijke voorzieningen. Het realiseren van deze voorzieningen behoort niet tot de wettelijke taak van de gemeente voor onderwijshuisvesting.

Het schrappen van deze investeringen levert een besparing op van € 1,2 miljoen aan exploitatielasten. Voor een deel van deze investeringen betekent dit een herziening van eerdere raadsbesluiten (o.a. voor Brede Bossche Scholen Kruiskamp en Boschveld). Een dergelijke bezuiniging staat haaks op het tot nu toe gevoerde gemeentelijk beleid voor jeugd en onderwijs, sport en bewegen en welzijn. Dit past dan ook niet binnen het ambitieniveau tot het creëren van optimale oplossingen op wijkniveau. Wij stellen u dan ook voor deze bezuiniging niet door te voeren.

Beheer Brede Bossche Scholen: nader onderzoek naar besparingen

Het beheer van de Brede Bossche Scholen wordt door de gemeente uitgevoerd en betaald. De beheerkosten voor onder meer dagelijks beheer, schoonmaak en gebruikersonderhoud voor de vijf gebouwen worden in de vorm van servicekosten doorbelast aan de deelnemende organisaties. Het externe bureau adviseert door het op een andere wijze organiseren van beheer (meer zelfwerkzaamheid), de eventuele inzet van gesubsidieerde arbeid en door energie en waterbesparende maatregelen een besparing te realiseren. De mogelijkheden hiertoe moeten nog worden onderzocht en de te behalen besparing is volgens het externe bureau op dit moment niet te kwantificeren. Het nadere onderzoek dat inmiddels heeft plaatsgevonden (door een ander extern bureau) heeft ertoe geleid dat voor toekomstige Brede Bossche Scholen aanzienlijk lagere beheerkosten zijn voorzien. Voor de bestaande gebouwen is de inschatting dat dit niet tot een besparing van de kosten zal leiden.

Naast deze vier bezuinigingsvoorstellen heeft het externe bureau twee voorstellen gedaan tot herverdeling van middelen: uitgaven voor externe eisen en opbrengsten grondexploitatie. Onder de noemer externe eisen vallen de in het meerjarenplan opgenomen gelden voor de aankoop van gronden en de aanleg van parkeerplaatsen/infrastructuur bij (onderwijs)voorzieningen. Het externe bureau stelt voor deze gelden niet ten laste te brengen van de reserve onderwijshuisvesting maar elders binnen de gemeentebegroting ten laste van de algemene middelen. De kracht van het meerjarenplan onderwijshuisvesting is dat op integrale wijze alle aspecten van de te realiseren voorzieningen zijn verwerkt: inhoudelijk beleid van aanverwante beleidsterreinen, eisen en randvoorwaarden vanuit ruimtelijke ordening, stedenbouw, verkeer, milieu en financiën. De voorgestelde herverdeling doet afbreuk aan deze benadering en laat onverlet dat er geen bestaande dekkingsmiddelen voor beschikbaar zijn. Wij willen dit voorstel van het externe bureau dan ook niet overnemen.

Het tweede voorstel van het externe bureau in dit kader is het toerekenen van mogelijke opbrengsten uit grondexploitatie van in de toekomst af te stoten onderwijslocaties aan de reserve onderwijshuisvesting. In het huidige meerjarenplan is voor dergelijke locaties alleen een opbrengst voorzien gebaseerd op verkoop van de grond aan het gemeentelijk grondbedrijf tegen de daarvoor geldende prijs behorende bij een bestemming voor algemene en bijzondere doeleinden (waartoe onderwijs behoort). Eenzelfde grondprijs wordt gehanteerd bij de aankoop van gronden voor onderwijsdoeleinden. Wij vinden het niet passend dergelijke mogelijke opbrengsten met een grote mate van onvoorspelbaarheid en risico op voorhand voor een zo lange periode (12 jaar) toe te rekenen aan de reserve onderwijshuisvesting. Wel kan ten tijde van het concreet afstoten van een locatie een raming van de werkelijke opbrengsten plaatsvinden en een eventuele afdracht vanuit het gemeentelijk grondbedrijf in de reserve onderwijshuisvesting plaatsvinden.

- **Financiële paragraaf:**

De bezuinigingsvoorstellen van het externe bureau zijn samengevat:

Bezuinigingsvoorstel	Omvang	
Toepassen VNG-norm stichtingskosten	€ 10,6 miljoen	Investeringsbedrag
Spoedaanvragen	€ 1,2 miljoen	Investeringsbedrag
Schrappen investeringen niet-onderwijs	€ 1,2 miljoen	Exploitatiebedrag
Beheer Brede Bossche Scholen	pm	Exploitatiebedrag

Wij stellen voor de bezuinigingen in de vorm van het schrappen van investeringen voor niet-onderwijsvoorzieningen niet door te voeren. Een bezuiniging op de kosten van beheer van de bestaande Brede Bossche Scholen achten wij niet haalbaar. Daarmee resteren bezuinigingen door middel van het toepassen van de VNG-normen voor stichtingskosten en door verlaging van de raming voor spoedaanvragen. Het wijzigen van het Integraal Huisvestingsplan onderwijs door deze maatregelen betekent in structurele zin een voordeel van € 0,8 mln.

Het tekort op de reserve onderwijshuisvesting op lange termijn (2018) vermindert daarmee van € 23 miljoen tot een tekort van € 17 miljoen. Op dit moment is een eerste tekort voorzien voor het jaar 2011. Wanneer het tekort exact ontstaat en met welke omvang is op dit moment niet aan te geven. Dat is afhankelijk van de werkelijke kostenontwikkelingen in de komende jaren.

- **Conclusie:**

Het voorziene tekort op de reserve onderwijshuisvesting is met behoud van het bestaande ambitieniveau zoals opgenomen in het collegeprogramma en het BPH slechts te verkleinen door vermindering van de uitgaven. Vermindering van dat tekort door het genereren van extra inkomsten is niet mogelijk. Vermindering van het tekort blijft een structurele bijdrage uit de algemene middelen vergen.

5) Voorstel

Wij stellen u voor bijgaand ontwerpbesluit vast te stellen.

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
De secretaris, De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenbergh mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlagen:

geen

Ter inzage:

DHV B.V. maart 2007: Integraal Huisvestingsplan 's-Hertogenbosch 2006-2018

Steller : van Heugten / van Helvoort

Tel. : 5434 / 9371

E-mail : lahe@s-hertogenbosch.nl / heto@s-hertogenbosch.nl

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 4 juni 2007;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 24 april 2007, regnr. 07.0396 ;

gelet op de Gemeentewet;

Besluit

1. Het Integraal Huisvestingsplan onderwijs als volgt te wijzigen:
 - bij investeringen voor onderwijshuisvesting vanaf heden uit te gaan van toepassing van de VNG-normeringen voor de stichtingskosten;
 - het krediet voor spoedaanvragen te beperken met € 0,1 miljoen per jaar.
2. Het college te machtigen om gemotiveerd af te wijken van de VNG-normen voor de stichtingskosten en de eventuele meerkosten van deze afwijkingen als actualisatie bestaand beleid op te nemen in de voorjaarsnota.

's-Hertogenbosch,
De gemeenteraad voornoemd,
De griffier,

De voorzitter,

drs. A. van der Jagt

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts