

From: "Secretariaat Wethouder Visser" <5.1.2e@nijmegen.nl>
Sent: 06/01/2022 17:00:28
To: "Noël Vergunst" <5.1.2e@nijmegen.nl>, <5.1.2e@conexus.nu>, <5.1.2e@josephscholen.nl>, <5.1.2e@degeldershof.nl>, <5.1.2e@stichtingpallas.nl>, <5.1.2e@deklokkenberg.nl>, <5.1.2e@deklokkenberg.nl>, <5.1.2e@puntspeciaal.nl>, <5.1.2e@entrealindenhout.nl>, <5.1.2e@kentalis.nl>, <5.1.2e@entrealindenhout.nl>, "5.1.2e" <5.1.2e@nijmegen.nl>, "5.1.2e" <5.1.2e@nijmegen.nl>, <5.1.2e@kentalis.nl>, <5.1.2e@vocampus.nl>, <5.1.2e@vocampus.nl>, <5.1.2e@procollege.nl>, <5.1.2e@montessoricollege.nl>, <5.1.2e@sgvvs.nl>, <5.1.2e@ruimte-ok.nl>
Cc: "5.1.2e" <5.1.2e@vsmeander.nl>
Subject: Bestuurlijk overleg onderwijshuisvesting

Geachte dames en heren,
Hierbij de agenda met bijlagen voor het BO Onderwijshuisvesting a.s. dinsdag.
Met vriendelijke groet,

5.1.2e



Gemeente Nijmegen

5.1.2e@nijmegen.nl

5.1.2e

Bereikbaar op maandag, dinsdag, woensdag, donderdag en vrijdagochtend

Korte Nieuwstraat 6, 6511 PP Nijmegen

Postbus 9105, 6500 HG Nijmegen

AanPO:

5.1.2e	Stichting Conexus
5.1.2e	Stichting St.Josephscholen
5.1.2e	Stichting R.K. Onderwijs Lent
5.1.2e	Stichting Pallas
5.1.2e	Stichting Chr. Basisschool de Klokkenberg

SQ:

5.1.2e	Onderwijsgroep Punt Speciaal (=oud Metander)
5.1.2e	Stichting Entrea
5.1.2e	Stichting Kentalis Onderwijs

VO:

5.1.2e	@voCampus
5.1.2e	Stichting Praktijkonderwijs Regio Nijmegen
5.1.2e	Stichting Voortgezet Montessori Onderwijs Nijmegen e.o.
5.1.2e	Stichting voor Voortgezet Vrije Schoolonderwijs

Gemeente:

Mevr. G. Visser	Wethouder onderwijs
dhr. N. Vergunst	Wethouder grondbeleid
5.1.2e	Manager bureau jeugd en gezin
5.1.2e	Projectontwikkelaar
5.1.2e	Medewerker onderwijshuisvesting

Datum en tijd

11 januari 2022, 14.00 tot 15.00 uur

Locatie

Digitaal via Teams (via de link in uitnodiging)

Onderwerp

Bestuurlijk Overleg Onderwijshuisvesting – Tussentijdse terugkoppeling evaluatie Doordecentralisatie

Agenda

1. Welkom, opening en voorstelronde
2. Presentatie 5.1.2e van Kenniscentrum Ruimte-OK m.b.t “Financiële doorrekening verduurzaming schoolgebouwen Nijmegen” d.d. 24-12-2021 (zie bijlage).
3. Ambtelijk concept collegevoorstel en raadsbrief m.b.t. wensen en bedenkingen tussentijdse rapportage Evaluatie DDC” (zie bijlagen).
4. Gewichtenregeling PO en LWOO (zie bijlage)
5. Sluiting

Financiële doorrekening verduurzaming schoolgebouwen Nijmegen (versie 24-12-21)

Aanleiding

Schoolbesturen en gemeenten staan landelijk aan de vooravond van een grootschalige vervangingsoperatie in de scholenbouw. Om daarbij te kunnen voldoen aan gezondheidsrichtlijnen (ventilatie, binnenklimaat), onderwijskundige ontwikkelingen (inclusie, kansengelijkheid) en klimaatdoelstellingen (klimaatakkoord, energiebesparing) zullen aanvullende investeringen nodig zijn. Tweede kamerleden zijn hierover op 21 december 2021 per brief geïnformeerd door de minister van OCW. Dit middels een 'beleidsreactie op het Interdepartementaal Beleid Onderzoek Onderwijshuisvesting: Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingstelsel' (Bron: [Kamerbrief 21 december | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#))

Zo zijn er in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt dat al het maatschappelijk vastgoed, waaronder schoolgebouwen, een bijdrage moet leveren om de doelstellingen voor CO₂-reductie te halen. In 2030 gaat het om een reductie van 49% ten opzichte van 1990. Voor 2050 is afgesproken dat de reductie 95% moet zijn. De dit jaar aangenomen Europese Klimaatwet heeft de doelstelling voor 2030 verhoogd tot 55%. De Europese Commissie heeft daarbij een pakket aan voorstellen gepresenteerd hoe dat verhoogde doel te behalen (Fit-for-55 pakket). Deze voorstellen gaan ook het funderend onderwijs raken. In een door de PO-Raad, VO-raad en de VNG in 2020 gezamenlijk opgestelde sectorale routekaart verduurzaming schoolgebouwen heeft de sector aangegeven wat er nodig is om aan deze doelstellingen te kunnen gaan voldoen. Landelijk is berekend dat de totale investeringsbehoefte in de periode tot 2050 neer zal komen tot 42 miljard in totaal (niet geïndexeerd en prijspeil januari 2019). Dit is 21 miljard meer dan wat er op dit moment wordt uitgegeven aan onderwijshuisvesting. Dit komt neer op een tekort van 700 miljoen aan investeringsmiddelen per jaar. (Bron: [Sectorale Routekaart verduurzaming schoolgebouwen | Sectorraden en VNG](#))

Bovenstaande nationale en internationale ontwikkelingen hebben een directe invloed op het proces en de beschikbare financiële middelen als onderdeel van de Evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting in de gemeente Nijmegen. De verwachting is dat zonder aanpassing van de rekenvergoeding het tempo waarin scholen in Nijmegen vervangen gaan worden verlaagd zal moeten worden. Zonder extra budget wordt het niet mogelijk noodzakelijke klimaat-aanpassingen te treffen.

Om meer inzicht te krijgen in de consequenties van bovengenoemde ontwikkelingen, en de daarmee samenhangende verduurzamingsopgave van het scholenbestand in Nijmegen, is het kenniscentrum Ruimte-OK gevraagd een financiële doorrekening op hoofdlijnen te maken. Door het maken van deze doorrekening kan een beeld worden verkregen of er kan worden voldaan aan de lopende afspraken vanuit de doordecentralisatie onderwijshuisvesting (DDC) en wat de consequenties zijn van de gemaakte afspraken in het klimaatakkoord voor het scholenbestand in Nijmegen.

Leeswijzer

Gestart wordt met het inzichtelijk maken van de financiële investeringsbehoefte middels twee scenario's (1). Op basis hiervan kan een indicatie worden afgegeven voor het tekort in de huidige rekenvergoeding (2). Het document sluit af met een toelichting (3).

1. Financiële doorrekening beide scenario's

Vanuit een modelmatige benadering zijn in overleg met gemeente en schoolbesturen de volgende twee scenario's onderzocht.

Scenario 1. Continueren huidige DDC overeenkomst

Ongewijzigde afspraken. Doorgaan binnen de huidige DDC rekenvergoeding. Dit scenario brengt de consequenties in beeld wanneer enkel wordt voldaan aan de huidige energie- en bouwwetgeving. Er wordt dan alleen voldaan aan de huidige eis van een bijna energieneutraal gebouw (BENG). Met dit scenario wordt geen rekening gehouden met gemaakte afspraken in het klimaatakkoord.

Scenario 2. Voldoen aan DDC overeenkomst + voldoen aan doelstellingen klimaatakkoord

Dit scenario brengt de consequenties in beeld om te kunnen gaan voldoen aan de gemaakte afspraken zoals vastgelegd in het klimaatakkoord. Gebouwen voldoen daarmee aan de eis van Energieneutraal (voor het gebouw gebonden elektraverbruik) en Aardgasvrij. Duidelijk wordt welke aanvullende middelen hiervoor benodigd zullen zijn.

Gevolgdde werkwijze en gehanteerde uitgangspunten:

Met de beide scenario's is berekend in welke mate wordt voldaan aan de gemaakte afspraken in de huidige DDC overeenkomst als ook het klimaatakkoord. De daarbij benodigde investeringsbehoefte is vergeleken met het voor huisvesting beschikbare budget binnen de bestaande DDC rekenvergoeding.

Het betreft een modelmatige benadering waarmee een eerste globale indicatie kan worden verkregen op basis van bouwjaren en oppervlaktes. Het is op dit moment niet exact te zeggen in hoeverre de getoonde cijfers passen bij reële investeringsscenario's van schoolbesturen. Cijfers kunnen daarmee per gebouw en schoolbestuur verschillen.

Net als bij de Sectorale Routekaart verduurzaming schoolgebouwen is eerst de uitgangssituatie in 2017 bepaald. Daarna is per scenario inzichtelijk gemaakt wat de opbrengsten en benodigde investeringen zijn ten opzichte van de uitgangssituatie.

De geformuleerde doelstellingen in het klimaatakkoord hebben betrekking op het gebouw gebonden energieverbruik. Om te kunnen rekenen aan de reductie van CO₂ uitstoot wordt gerekend met het referentiejaar 2017.

De gebouw gebonden CO₂ uitstoot voor het referentiejaar 2017 komt, gebruik makend van de uitgangspunten uit de Sectorale Routekaart, voor het scholenbestand in Nijmegen neer op:

- Gebouw gebonden CO₂ uitstoot (referentiejaar 2017) = 6.905 ton (= 6,9 miljoen kg)
- Gebruik gebonden CO₂ uitstoot (referentiejaar 2017) = 1.440 ton (= 1,4 miljoen kg)
- Totale CO₂ uitstoot scholenbestand in Nijmegen = 8.345 ton (referentiejaar 2017)

In de doorrekening is rekening gehouden met het feit dat de zogenoemde emissiefactor van het elektraverbruik de komende tien jaar zal dalen. Dit komt door een toename in de omvang van duurzaam opgewekte elektriciteit (o.a. windparken op zee). Dit zorgt er voor dat er ook zonder investeringen al een reductie van CO₂ uitstoot gaat plaatsvinden. Deze verlaging van de emissiefactor zal voor het scholenbestand in Nijmegen zorgen voor een reductie van 11% in 2025 (770 ton tov 2017). Voor 2030 loopt dat verder op tot 27% (1.850 ton tov 2017).

Onderliggend uitgangspunten die zijn gebruikt voor het maken van de berekeningen staan beschreven in bijlage A.

Scenario 1. Voldoen aan DDC overeenkomst - huidige situatie

Ongewijzigde afspraken. Doorgaan binnen de huidige DDC rekenvergoeding. Dit scenario brengt de consequenties in beeld wanneer enkel wordt voldaan aan de huidige energie- en bouwwetgeving. Er wordt dan alleen voldaan aan de huidige eis van een bijna energieneutraal gebouw (BENG). Met dit scenario wordt geen rekening gehouden met gemaakte afspraken in het klimaatakkoord.

Sinds de start van de DDC overeenkomst in 2008 zijn reeds 29 van de 66 DDC scholen (op 69 locaties) aangepakt. Dit komt overeen met 143.199 m2 BVO van het scholenbestand. In dit scenario worden de resterende 37 scholen (78.268 m2 BVO) aangepakt op het wettelijk minimum niveau van het bouwbesluit. Deze gebouwen zullen daarmee nog niet voldoen aan de klimaatdoelstellingen van 2050.

Daarmee worden alle 66 DDC scholen (op 69 locaties) binnen de DDC vervangen in periode 2008-2048. Dit conform de gemaakte afspraak, in de doordecentralisatie-overeenkomsten, om in veertig jaar alle scholen te vernieuwen.

Gevolgd aanpak: 12 DDC scholen in 2020-2030 (aanpak scholen met bouwjaar voor 1965)
12 DDC scholen in 2030-2040 (aanpak scholen met bouwjaar voor 1980)
13 DDC scholen in 2040-2050 (aanpak scholen met bouwjaar tot 2008)

Met dit scenario is de **te verwachten reductie CO₂ uitstoot ca. 40% (2.800 ton) in 2050**

Scenario 1 voor DDC scholen

Aan te pakken scholenbestand (aantallen)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	10	9	10	29
VO	2	2	0	4
SO	0	1	3 +	4 +
	<u>12</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>37</u>

Aan te pakken scholenbestand (m2 BVO)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	19.444	17.405	14.701	51.550
VO	7.946	12.420	0	20.366
SO	0	2.836	3.516 +	6.352 +
	<u>27.390</u>	<u>32.661</u>	<u>18.217</u>	<u>78.268</u>

Benodigde investeringen (kosten)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	€ 50.554.400	€ 45.253.000	€ 38.222.600	€ 134.030.000
VO	€ 19.070.400	€ 29.808.000	-	€ 48.878.400
SO	-	€ 7.373.600	€ 9.141.600 +	€ 16.515.200 +
	<u>69.624.800</u>	<u>82.434.600</u>	<u>47.364.200</u>	<u>€ 199.423.600</u>

Benodigde investeringen voor DDC scholen is € 199 miljoen tot 2050. Dit is gemiddeld € 6,6 miljoen per jaar. Dit geeft modelmatig een jaarlijkse toename in kapitaallasten van 250K.

Gekeken is naar de beschikbare investeringsruimte bij schoolbesturen. Deze is toegelicht in bijlage A. Op basis van beschikbare investeringsruimte in 2019 en uitgaande van een gelijkmatige vrijval van kapitaallasten komen de schoolbesturen jaarlijks 4,3 miljoen aan investeringsruimte tekort (uitleg: 6,6 miljoen - 2,3 miljoen beschikbaar). De afgesproken ambitie (in 40 jaar alles vernieuwen) kan niet worden gehaald. Ingrijpen door verlagen ambitie of extra budget beschikbaar stellen is nodig om te kunnen voldoen aan de afgesproken ambitie.

Aangehouden kosten niveau:

Kostenniveau m2/BVO	
PO	€ 2.600
VO	€ 2.400
SO	€ 2.600

De benodigde investeringen voor de niet DDC scholen in scenario 1 zijn:

Scenario 1 voor niet DDC scholen				
Aan te pakken scholenbestand (aantallen)				
	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	0	1	3	4
SO	0	1	2 +	3 +
	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>5</u>	<u>7</u>
Aan te pakken scholenbestand (m2 BVO)				
	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	0	1.203	6.959	8.162
SO	0	4.124	5.130 +	9.254 +
	<u>0</u>	<u>5.327</u>	<u>12.089</u>	<u>17.416</u>
Benodigde investeringen (kosten)				
	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	€ 0	€ 3.128.000	€ 18.093.000	€ 21.221.000
SO	€ 0	€ 10.722.000	€ 13.338.000 +	€ 24.060.000 +
	<u>0</u>	<u>13.850.000</u>	<u>31.431.000</u>	<u>€ 45.281.000</u>

Dit is excl. Kristallis (locatie Hunnerbergcollege) deze kent bekostiging vanuit Ministerie J&V

Scenario 2.

Voldoen aan DDC overeenkomst - voldoen aan doelstellingen klimaatakkoord

Dit scenario brengt de consequenties in beeld om te kunnen gaan voldoen aan de gemaakte afspraken zoals vastgelegd in het klimaatakkoord. Gebouwen voldoen daarmee aan de eisen van Energieneutraal (voor het gebouw gebonden elektraverbruik) en Aardgasvrij. Duidelijk wordt welke aanvullende middelen hiervoor benodigd zullen zijn.

Met dit scenario voldoen alle 66 DDC schoolgebouwen (op 69 locaties) aan doelstellingen klimaatakkoord 2050.

Gevolgd aanpak: 18 DDC scholen in 2020-2030 (aanpak scholen voor 1970)
19 DDC scholen in 2030-2040 (aanpak scholen na 1970)
29 DDC scholen in 2040-2050 (aanpak scholen na 2008)

Met dit scenario is de **te verwachten reductie CO₂ uitstoot ca. 95% (6.500 ton) in 2050**

Scenario 2 voor DDC scholen

Aan te pakken scholenbestand (aantallen)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	15	14	13	42
VO	3	1	14	18
SO	0	4	2 +	6 +
	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>29</u>	<u>66</u>

Aan te pakken scholenbestand (m2 BVO)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	29.305	22.245	26.837	78.387
VO	9.821	10.545	112.849	133.215
SO	0	6.352	3.513 +	9.865 +
	<u>39.126</u>	<u>39.142</u>	<u>143.199</u>	<u>221.467</u>

Benodigde investeringen (kosten)

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	€ 87.915.000	€ 66.735.000	€ 26.837.000	€ 181.487.000
VO	€ 26.516.700	€ 28.471.500	€ 112.849.000	€ 167.837.200
SO	€ 0	€ 19.056.000	€ 3.513.000 +	€ 22.569.000 +
	<u>114.431.700</u>	<u>114.262.500</u>	<u>143.199.000</u>	<u>€ 371.893.200</u>

Benodigde investering is € 372 miljoen euro tot 2050. Dit is gemiddeld € 12,4 miljoen per jaar. Dit geeft modelmatig een jaarlijkse toename in kapitaallasten van 468K. Op basis van beschikbare investeringsruimte in 2019 en uitgaande van een gelijkmatige vrijval van kapitaallasten komen de schoolbesturen jaarlijks 5,8 miljoen per jaar extra tekort ten opzichte van scenario 1 (uitleg: 12,4 miljoen - 6,6 miljoen scenario 1). Extra budget beschikbaar stellen is nodig om te kunnen voldoen aan doelstellingen van het klimaatakkoord. Zonder extra budget wordt de aanpak van de schoolgebouwen zoals hierboven beschreven niet gehaald.

Afwijkingen in m2 omvang ten opzichte van de DDC monitor 2020 heeft te maken met aanwezigheid twee gebouwen (Akkerlaan 19 en Hatertseweg 404; samen 6.642 m2 BVO) die niet meer nodig zijn voor onderwijs maar nog wel in bezit zijn van schoolbestuur. Deze gebouwen zijn in berekening verduurzamingsopgave niet meegenomen.

Aangehouden kostenniveau:

Kostenniveau m2/BVO		+ upgrade gebouwen na 2008
PO	€ 3.000	€ 1.000
VO	€ 2.700	€ 1.000
SO	€ 3.000	€ 1.000

De benodigde investeringen voor de niet DDC scholen in scenario 2 zijn:

Scenario 2 voor niet DDC scholen				
Aan te pakken scholenbestand (aantallen)				
	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	0	4	2	6
SO	1	2	0 +	3 +
	1	6	2	9
Aan te pakken scholenbestand (m2 BVO)				
	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	0	8.162	4.229	12.391
SO	4.124	5.130	0 +	9.254 +
	4.124	13.292	4.229	21.645
Benodigde investeringen (kosten)				
	2020-2030	2030-2040	2040-2050	Totaal
PO	€ 0	€ 24.486.000	€ 4.229.000	€ 28.715.000
SO	€ 12.372.000	€ 15.390.000	€ 0 +	€ 27.762.000 +
	12.372.000	39.876.000	4.229.000	€ 56.477.000

Dit is excl. Kristallis (locatie Hunnerbergcollege) deze kent bekostiging vanuit Ministerie J&V

2. Indicatief tekort DDC rekenvergoeding

Op basis van de gemaakte modelmatige doorrekening wordt zichtbaar wat de financiële gevolgen zijn van de afgesproken ambitie en de daarbij komende verduurzamingsopgave. Beide scenario's kunnen door de schoolbesturen niet worden gerealiseerd binnen de daarvoor beschikbare rekenvergoeding. De huidige DDC rekenvergoeding aan schoolbesturen is onvoldoende om de investeringsbehoefte gefinancierd te krijgen. Het tekort aan investeringsruimte bij schoolbesturen zorgt er voor dat de afgesproken ambitie daarmee niet langer haalbaar is. Daarnaast wordt het onmogelijk om de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen uit het klimaatakkoord te behalen. De modelmatige benadering maakt daarbij inzichtelijk welk deel het gevolg is van gestegen bouwkosten en welk deel het gevolg is van duurzaamheidsdoelstellingen zoals afgesproken met het klimaatakkoord.

Hieronder een samenvattend eindoverzicht van de DDC scholen per scenario:

	Scenario 1	Scenario 2
investeringsbehoefte p/jr	6,6 miljoen	12,4 miljoen
investeringsruimte p/jr	2,3 miljoen	2,3 miljoen
tekort	4,3 miljoen	10,1 miljoen

Scenario 1: 4,3 miljoen kostenstijging als gevolg van aanscherping bouwbesluit-eisen (BENG) en stijgende bouwprizen

Scenario 2: 5,8 miljoen kostenstijging als gevolg van doelstellingen klimaatakkoord

In bovengenoemd overzicht zijn de kosten voor de niet DDC scholen niet meegenomen. Een indicatie van benodigde investeringen in de niet DDC scholen staan bij scenario's vermeld.

Toelichting:

Uit een eerste analyse van de jaarlijkse uitgaven van schoolbesturen blijkt dat de beschikbare investeringsruimte bij schoolbesturen steeds kleiner wordt (zie bijlage A). Reden hiervoor is dat de indexering van de rekenvergoeding achterblijft bij de kostenstijgingen van de scholen(ver)bouw. Vooral voor schoolbesturen met een oud gebouwenbestand vormt dit in toenemende mate een probleem.

Wanneer de huidige rekenvergoeding wordt gecontinueerd komen schoolbesturen jaarlijks 4,3 miljoen aan investeringsruimte tekort. De afgesproken ambitie (in 40 jaar alles vernieuwen) kan daarmee niet worden gehaald. Ingrijpen door verlagen ambitie of extra budget beschikbaar stellen is nodig om te kunnen voldoen aan de afgesproken ambitie.

Duidelijk is ook dat de benodigde extra investeringen vanuit het klimaatakkoord daar nog bovenop komen. Het verschil tussen scenario 1 en 2 toont het feitelijke tekort aan financiële dekkingsmiddelen voor de verduurzamingsopgave. De doorrekening maakt duidelijk dat de originele DDC vergoeding niet bedacht is op de verduurzamingsopgave. Zonder een verhoging van de rekenvergoeding wordt dit jaarlijkse tekort van circa. 5,8 miljoen (uitleg: 12,4 miljoen - 6,6 miljoen) aan benodigde investeringsruimte neergelegd bij de schoolbesturen zonder dat deze hiervoor over de benodigde dekkingsmiddelen beschikken. Om het tekort aan dekkingsmiddelen op te vangen kan lokaal worden besloten om de ambitie/ doelstellingen te verlagen, maar dan wordt op termijn niet voldaan aan de gemaakte afspraken in het klimaatakkoord. Ook wordt de noodzakelijke vernieuwing van huisvesting op de langere baan geschoven, hetgeen gezien de leeftijd van de gebouwen niet wenselijk is.

Opgemerkt moet worden dat het hier gaat om een modelmatige benadering van reguliere vervangingsinvesteringen na het veertigste jaar. Tussentijdse investeringen voor de instandhouding/ onderhoud/ renovatie zijn hierin niet meegenomen. Ook is er nog geen goed zicht op de vrijval van kapitaallasten op de langere termijn. Deze vrijval van kapitaallasten (bij schoolbesturen) op de langere termijn zal nooit voldoende zijn voor de gevraagde investeringsbehoefte. Voor een goede weergave per schoolbestuur zal één en ander specifiek uitgezocht moeten worden op niveau van de afzonderlijke gebouwen.

3. Achtergrond en toelichting

De berekeningen zijn gebaseerd op een modelmatige benadering en geven op hoofdlijnen een algemene tendens weer. De benodigde investeringsbehoefte per scenario is tot stand gekomen op basis van de beschreven uitgangspunten en beschikbare gebouwinformatie. De uitwerking zal per schoolbestuur verschillen en voor ieder gebouw anders kunnen uitpakken.

In de doorrekening is geen rekening gehouden met een toename of afname in vierkante meters als gevolg van groei- krimp. Zo zijn er op dit moment 8 tot 10 basisscholen die onder de opheffingsnorm vallen. In een evt. herijking van de rekenvergoeding zou het verstandig zijn vast te leggen hoe omgegaan wordt met deze scholen. Met oog op toekomstige investeringen is het wenselijk om de aanwezige overcapaciteit in het basisonderwijs terug te dringen.

Voor het bepalen van de rekenvergoeding is in 2008 berekend dat er jaarlijks € 18,8 miljoen nodig zou zijn voor de benodigde vervanging van de onderwijshuisvesting. Vanwege toen al ontoereikend budget vanuit de Rijksoverheid is in 2008 met de schoolbesturen een jaarlijkse rekenvergoeding van € 13,9 miljoen overeengekomen voor de onderwijshuisvesting. Om het rekenmodel sluitend te krijgen is in 2008 eenmalig maatwerk afgesproken voor nadeelbesturen en is afgesproken dat de gemeente de scholen tegen WOZ-waarde terugkopen bij het verdwijnen van het onderwijs. Middels indexering van de DDC-vergoedingen is dit bedrag opgelopen tot de genoemde € 14,4 miljoen in 2020.

Bij de indexering moet rekening gehouden worden met een drie-tal ontwikkelingen die een verklaring geven voor het ontstane tekort aan dekkingsmiddelen zoals ook in dit document naar voren komt:

1. Overheveling component buitenonderhoud voor het Primair Onderwijs:

In 2015 is de component 'buitenonderhoud' voor het Primair Onderwijs uit de rekenvergoeding gehaald. Sinds dat jaar ontvangen schoolbesturen hiervoor, net als bij het Voortgezet Onderwijs, deze middelen rechtsreeks vanuit de Rijksoverheid. De geringe stijging van de rekenvergoeding geeft daarmee een vertekend beeld.

2. Indexering loopt achter bij daadwerkelijke (bouw)kosten:

Indexering van de rekenvergoeding per m²/ per sector vindt plaats op basis van de jaarlijkse CBS-index. Bekend is dat deze indexering achter loopt op de stijgende en daadwerkelijke (bouw)kosten voor onderwijshuisvesting. Dit mede als gevolg van krapte in bouwmaterialen en personeel. Indien deze krapte verdwijnt kunnen de stijgende bouw prijzen mogelijk weer dalen. In de DDC monitor is aangegeven dat het gaat om een verschil van ca. 30% over de periode 2008-2020 (gemiddelde van 2,6 % per jaar).

3. Indexering in relatie tot aanscherping duurzaamheidseisen bouwbesluit:

In 2021 is het bouwbesluit aangepast. De aanscherping naar BENG zorgt voor een stijging in de bouwkosten. De VNG heeft dit aangemerkt als een stijging van ongeveer 9,6%.

Benodigde investeringen en rekenvergoeding

Op basis van de uitgangspunten van de Sectorale Routekaart en de Monitor DDC 2020 (zie bijlage A) is een investeringsbehoefte bepaald per scenario. Schoolbesturen zullen deze investering extern financieren via een gemeentelijke garantstelling middels schatkistbankieren. Daarmee wordt een rentecomponent geïntroduceerd. Bij het bepalen van de jaarlijks benodigde middelen voor de huisvestingsopgave zal gekeken moeten worden welke kapitaallasten er in totaal gemoeid zullen zijn bij het realiseren van de benodigde investeringen. De door schoolbesturen reeds aangegane verplichtingen en daarmee samenhangende kapitaallasten zijn daarbij bepalend voor de middelen die op jaarbasis aan de rekenvergoeding zouden moeten worden toegevoegd om te komen tot een haalbare realisatie van de verduurzaming van het scholenbestand voor het funderend onderwijs in Nijmegen.

Gemeente en schoolbesturen hanteren de prestatieafspraken van 55% vervangende nieuwbouw en 45% renovatie in 40 jaar. In de modelmatige doorberekening is het principe van een gelijke kapitaallast aangehouden. Dat wil zeggen dat de investering in renovatie (afschrijving 20 jaar) de helft is van investering in nieuwbouw (afschrijving 40 jaar). Daarmee maakt de keuze voor renovatie en-of nieuwbouw voor een doorrekening op hoofdlijnen niet uit. De kapitaallast/ impact op de begroting is immers hetzelfde.

Gebruik landelijke kengetallen en bouwjaar categorieën

De scenario's zijn uitgewerkt op basis van landelijke kengetallen en bouwjaar categorieën. Een bouwjaar categorie zegt in principe niets over de huidige staat en/of kwaliteit van het gebouw. De uitkomsten kunnen daardoor per school een vertekend beeld geven. Op basis van het oorspronkelijke bouwjaar is wel een eerste inschatting van de bijhorende energieprestatie te krijgen. Voor een daadwerkelijk inzicht op gebouwniveau zal een verdiepingsslag moeten plaatsvinden. Meer inzicht in het daadwerkelijk gemeten energieverbruik gaat daarbij helpen.

Landelijk ligt het vervangingstempo op 1,33% (jaarlijkse vervanging 125 van totaal 9.300 gebouwen). Voor Nijmegen ligt het huidige vervangingstempo op 3,53% (jaarlijkse vervanging 2,4 van de 68 DDC schoolgebouwen). Dit is dus aanzienlijk hoger dan landelijk.

Ontwikkeling OZB lasten

De OZB fungeert op dit moment binnen de lopende DDC overeenkomst min of meer als een boete op nieuwbouw en/of renovatie. Zo is de WOZ waarde van het onderwijsvastgoed in 2020 bijna verdubbeld tov 2008. Bedroeg de WOZ waarde in 2008 nog ca. 135 miljoen, in 2020 bedroeg deze bijna 250 miljoen. De OZB lasten zijn in deze 15 jaar tijd bijna verdrievoudigd. Zo betaalde schoolbesturen in 2020 vanuit hun DDC-vergoeding ruim € 2,3 miljoen aan OZB-lasten (zie ook Bijlage A). In 2005 was dit bedrag nog € 0,8 miljoen. Het schoolbestuur is daarmee gemiddeld ongeveer 15% van zijn DDC middelen kwijt aan belasting.

De ontwikkeling van de OZB lasten kan niet los gezien worden van het bedrag dat gepaard gaat met de terugkoop van panden door de gemeente. Zo gaat er voor de terugkoop van panden voor de gemeente een hogere aankoop prijs gelden.

Vergelijking maximale benutting zonnepanelen

De te behalen CO₂ reductie kan ook worden bekeken vanuit de door de Schooldakrevolutie beschikbaar gestelde Schooldakkaart. Hiermee is op hoofdlijnen inzichtelijk welke potentiële CO₂ reductie kan worden gehaald door het aanleggen van zonnepanelen.

Verkregen inzichten volgens de Schooldakkaart van de Schooldakrevolutie:

- op 38 van de 78 schooldaken (DDC + geen DDC) liggen reeds 6.163 zonnepanelen
- naar inschatting genereren deze panelen een stroomopbrengst van 1,8 miljoen kWh/jaar
- naar inschatting zorgen deze panelen voor een CO₂ reductie van 1.000 ton CO₂ /jaar
- op deze daken passen nog 12.773 panelen extra
- deze extra panelen zorgen voor een extra stroomopbrengst van 3,7 miljoen kWh/jaar
- de potentiële CO₂ reductie voor deze nog extra te leggen panelen is 2.050 ton CO₂/jaar
- de totaal te halen CO₂ reductie middels zonnedaken op schoolgebouwen is 3.050 ton CO₂/jaar

Met een volledige inzet op het aanleggen van zonnedaken kan in principe worden voldaan aan de doelstelling van het klimaatakkoord voor 2030. De hiervoor benodigde investeringen gaat echter af van de investeringsruimte die nodig is voor het verbeteren/ vervangen van onderwijshuisvesting zelf. De ambitie om de scholen te vervangen binnen de afgesproken periode komt hiermee nog verder uit beeld en is dan ook niet gewenst.

Bredere opgave en natuurlijke vervangingsmomenten

De opgave om scholen te laten voldoen aan huidige kwaliteitseisen, onderwijskundige behoeften en de klimaat- en milieudoelstellingen uit het klimaatakkoord vragen om een flinke kwalitatieve inhaalslag. Een deel van deze inhaalslag zal plaats moeten vinden op natuurlijke vervangingsmomenten door middel van vervangende nieuwbouw of grootschalige renovatie. Ook zal een gedeelte van de opgave tijdens de exploitatiefase plaats moeten vinden door middel van duurzaam beheer en onderhoud en kleinschalige aanpassingen. Verduurzamen van onderwijshuisvesting gaat daarbij verder dan energie besparen en elektriciteit opwekken. Het gaat om het volledig toekomstbestendig, passend en gezond maken van de schoolgebouwen. Hierdoor kan het gebouw echt optimaal in dienst staan van het onderwijs en een gezonde leer- en werkomgeving bieden, zowel voor huidige als toekomstige generaties. Het maken van een Integraal Huisvestingsplan waarin afwegingen onderling afgewogen kunnen worden gaat hierbij helpen.

Bijlage A: Gehanteerde uitgangspunten voor doorrekening

Om te kunnen rekenen aan de verduurzamingsopgave is het van belang duidelijkheid te geven over gehanteerde uitgangspunten. In de doorrekening is aangesloten bij de uitgangspunten van de landelijke Sectorale Routekaart verduurzaming schoolgebouwen, landelijk beschikbare kengetallen bij het kenniscentrum Ruimte-OK en de beschikbare informatie vanuit de DDC monitor 2020.

Hieronder staan deze toegelicht.

Uitgangspunten klimaatakkoord en Sectorale Routekaart ([PO-Raad](#), [VO-raad](#) en [de VNG 2020](#))

- Doelstelling 2030 = 49% CO₂ reductie (tov referentiejaar 1990) = 44% tov 2017
- Doelstelling 2050 = 95% CO₂ reductie (tov referentiejaar 1990) = 90% tov 2017
- Reductie CO₂ uitstoot over periode 1990-2017 is 5% (2017 wordt gehanteerd als referentiejaar)
- Emissiefactor gas = 1,78 kg/kWh in 2017 (zie stap 5 uit [rekentool daadwerkelijk energieverbruik](#))
- Emissiefactor elektra verbruik (conform KEV 2019) = 0,45 kg/kWh in 2017
- Emissiefactor elektra verbruik (conform KEV 2019) = 0,30 kg/kWh in 2025 en 0,09 kg/kWh in 2030

Gebruikte kostenkengetallen kostenniveau (beschikbare kengetallen Ruimte-OK)

- Stichtingskosten nieuwbouw Bijna Energieneutraal (BENG): € 2.600,-/m² PO/SO en € 2.400,-/m² VO
Met dit bedrag zullen op later moment extra investeringen nodig zijn om alsnog te gaan voldoen aan klimaatakkoord (= energieneutraal en aardgasvrij).
BENG gebouw = gasverbruik 6 m³/m² BVO en gebouw gebonden elektra 40 kWh/m² BVO
- Stichtingskosten nieuwbouw Energieneutraal (ENG): € 3.000,-/m² PO/SO en € 2.700,-/m² VO
Met dit bedrag wordt voor deze gebouwen voldaan aan doelstellingen klimaatakkoord.
ENG-aardgasvrij gebouw = gasverbruik 0 m³/m² BVO en gebouw geb. elektra 0 kWh/m² BVO
- Omrekening naar jaarlijks terugkomende kosten: Een bedrag van 10 miljoen aan investeringen, zorgt op dit moment (bij een 40 jarige afschrijving en 2% rente) voor een toename van € 370.000,- aan jaarlijkse kapitaallasten (opbouw van 250K aan afschrijving en 120K rente).

Uitgangspunten gerelateerd aan specifieke kenmerken lokaal scholenbestand (DDC monitor 2020)

- Omvang scholenbestand als beschreven in de DDC monitor 2020
- In de doorrekening is rekening gehouden met afwijkingen ten opzichte van de DDC monitor 2020
In 2020 kregen vier scholen vernieuwde huisvesting (Canisius College/ 't Rijks, Jorismavo, Kindcentrum Toon, het Citadel College (Dijkstraat). De basisschool Kampus is opgeheven.
In Nijmegen Noord is de nieuwe basisschool de Boomgaard gerealiseerd.
- De huidige rekenvergoeding die DDC-schoolbesturen in 2020 ontvangen = € 14.443.815,-.
Voor een besteding van deze rekenvergoeding is gekeken naar de verdeling in 2019;
- Over reeds gedane investeringen in de huisvesting betalen schoolbesturen jaarlijks rentekosten en afschrijving. Gemiddeld genomen hebben schoolbesturen in 2019 49% van hun DDC rekenvergoeding ingezet als dekking voor deze jaarlijks terugkomende kosten. Dit komt neer op circa € 7,1 miljoen. Dit bedrag is een momentopname en zal door de jaren heen verder oplopen als gevolg van nieuw gedane investeringen.
- Het resultaat op de huisvestingsexploitatie bedroeg in 2019 gemiddeld 16% van DDC rekenvergoeding. Dit komt neer op circa € 2,3 miljoen. Dit bedrag is door de schoolbesturen in principe inzetbaar voor het aangaan van nieuwe investeringen in de huisvesting en afdekking van risico's (bijvoorbeeld extra kosten bij asbest en/of tegenvallende bouwprestaties bij gebruik nieuwe technologieën). Dit bedrag is een momentopname en zal door de jaren heen teruglopen als gevolg van nieuw gedane investeringen.
- Het bedrag dat schoolbesturen vanuit hun ontvangen rekenvergoeding in 2019 kwijt waren aan belastingen en heffingen bedroeg in 2019 gemiddeld 15% van de DCC rekenvergoeding. Dit komt neer op circa € 2,2 miljoen.
- De overige 20% van de ontvangen rekenvergoeding is in 2019 door schoolbesturen ingezet voor het dekken van kosten die gepaard gaan met verzekeringen en schades (2%), advieskosten (1%) als ook huur voor bewegingsonderwijs (4%), tijdelijke huisvesting (7%) en huur onderwijsruimten DDC leerlingen die gehuisvest zijn in gemeentelijke gebouwen (6%). Dit komt neer op circa € 2,9 miljoen.

Onderliggende berekeningen per scenario en per schoolbestuur zijn beschikbaar.

Colofon:

Dit document is opgesteld om voor de scholen in Nijmegen in beeld te brengen op welke manier de huidige DDC-vergoeding toereikend is voor doelstellingen zoals vastgelegd in het klimaatakkoord. De uitkomsten hiervan vormen input voor de vijfjaarlijkse evaluatie van de DDC-afspraken.

Dit document is tot stand gekomen in gezamenlijk overleg met gemeente en schoolbesturen.

Onderwerp

Wensen en bedenkingen m.b.t. tussentijdse terugkoppeling Evaluatie Doordecentralisatie
Onderwijshuisvesting

Opsteller	5.1.2e	Behandeldatum	25 januari 2022
Programma	Onderwijs Wonen en Stedelijke ontwikkeling	Status	Openbaar
Portefeuillehouder	N.P. Vergunst en G. Visser		

Advies

1. De raad in de gelegenheid te stellen op grond van artikel 169 van de Gemeentewet wensen en bedenkingen aan ons kenbaar te maken ten aanzien van tussentijdse terugkoppeling evaluatie Doordecentralisatie onderwijshuisvesting.
2. De brief aan de raad m.b.t. wensen en bedenkingen tussentijdse terugkoppeling Evaluatie Doordecentralisatie onderwijshuisvesting vast te stellen.
3. Akkoord te gaan met het starten van een gezamenlijke landelijke lobby voor extra middelen onderwijshuisvesting.

Aanleiding

Probleemstelling

Sinds 2008 hebben wij de onderwijshuisvesting in primair (PO) en voortgezet onderwijs (VO) doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen, voor een periode van 40 jaar. Onze ambitie samen met de schoolbesturen is dat we in deze 40 jaar de onderwijshuisvesting vernieuwen middels nieuwbouw of renovatie zodat er kwalitatief goede, duurzame, voldoende en toegankelijke schoolgebouwen voor de leerlingen komen te staan, goed gespreid over stad (PO) en regio (VO). We zien dat we dankzij de goede samenwerking met de schoolbesturen goed op koers liggen in de realisatie. De context staat echter niet stil. Het klimaatakkoord 2050 met bijbehorende wetgeving is een nieuwe ontwikkeling en legt grote druk op de onderwijshuisvestingsambitie in onze stad en regio. Daarnaast zijn de bouwkosten de afgelopen jaren flink toegenomen. En we constateren dat de bijbehorende middelen vanuit de rijksoverheid naar gemeenten voor onderwijshuisvesting achterblijven, behoudens het algemene accres in het gemeentefonds. De impact van het nieuwe regeerakkoord op dit punt is nog niet uitgewerkt. In deze tussenstand schetsen we de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's die hier het gevolg van zijn. De financiële impact schatten we op € 4,3 tot € 10,1 miljoen per jaar aan extra kosten.

Proces evaluatie tot nu toe

Bij de vorige evaluatie Doordecentralisatie (DDC) Onderwijshuisvesting in 2015 is afgesproken dat in 2020 de volgende evaluatie van de overeenkomst doordecentralisatie onderwijshuisvesting én de convenant prestatieafspraken zouden worden opgestart. Over de evaluatie doordecentralisatie onderwijshuisvesting en convenant prestatieafspraken heeft regelmatig en constructief overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Dit collegevoorstel geeft een tussenrapportage van deze evaluatie en schetst de problemen en dilemma's die naar voren zijn gekomen. De evaluatie DDC is gebaseerd op de Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2020, vastgesteld op 18 februari 2020.

Op 11 januari 2022 is een bestuurlijk overleg geweest met alle schoolbesturen waar deze tussenrapportage is besproken. In dit overleg is afgesproken dat wij het college en raad informeren over de problemen en dilemma's en vragen we de raad kennis te nemen van de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's en het college oplossingsrichtingen mee te geven in de bespreking met de schoolbesturen en de landelijke overheid.

Bij deze tussenrapportage maken we onderscheid in 2 onderwerpen:

1. Realiseren ambities doordecentralisatie inclusief voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.
2. Actualisatie convenant prestatieafspraken: Voornemen het kader voor spreading van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Met de raadsbrief informeren we de raad over deze tussenfase van de evaluatie DDC en vragen wij kennis te nemen van de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's en het college oplossingsrichtingen mee te geven in de bespreking met de schoolbesturen en de landelijke overheid via de wensen en bedenkingen procedure. Tevens verzoeken wij gezien de forse financiële impact deze oplossingsrichtingen mee te nemen in de voorbereiding van de aankomende bestuursperiode.

Beoogde impact

Ad 1. Realiseren ambities doordecentralisatie inclusief voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

Met bijgevoegde raadsbrief willen we de Raad actief informeren over het belangrijkste problemen en dilemma's die uit de evaluatie Doordecentralisatie zijn gekomen, te weten het voldoen aan het klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen én vragen wij oplossingsrichtingen voor de geschetste dilemma's. We benadrukken hier dat het gaat om lange termijnbeleid; schoolgebouwen worden immers voor 40 jaar neergezet.

Ad 2. Actualisatie convenant prestatieafspraken: voornemen het kader voor spreading van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Met het convenant prestatieafspraken onderwijs geven we uitvoering aan het toekomstbestendig houden van de gemaakte afspraken op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen.

Voorafgaande aan het afsluiten van de privaatrechtelijke overeenkomsten doordecentralisatie onderwijshuisvesting met de schoolbesturen op 20 december 2007 en de herijking van deze overeenkomsten op 15 juni 2016 is er een inhoudelijk kader door de gemeenteraad vastgesteld.

Gezien de opgave onderwijshuisvesting, met name in het primair onderwijs, en de veranderde context zijn wij voornemens het inhoudelijk kader te wijzigen. Op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet, stellen wij de gemeenteraad in de gelegenheid om uw wensen en bedenkingen te uiten over het voornemen om het kader voor de spreading van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Ad 1, 2 en 3. Sluit aan bij de ambitie van het programma onderwijs: "we hebben voor kinderen en jongeren duurzame, moderne en toegankelijke onderwijsgebouwen".

We dragen bij de uitvoering van onze onderwijshuisvestingstaak in samenwerking met de schoolbesturen bij aan onze ambities op het gebied van gezondheid (groene schoolpleinen, gezonde school, frisse klaslokalen) en duurzaamheid (verduurzaming

schoolgebouwen). De coronapandemie heeft recent aangetoond hoe belangrijk gezonde gebouwen zijn voor de kinderen en jongeren in onze stad.

Argumenten

Ad 1, 2 en 3. De gemeenteraad stelt het inhoudelijk en financieel kader vast.

De evaluatie van de doordecentralisatie laat zien dat er fundamentele keuzes nodig zijn, die kunnen leiden tot aanpassingen in zowel de doordecentralisatie-overeenkomst als in de convenant prestatieafspraken onderwijs met de schoolbesturen. Op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet, stellen wij de gemeenteraad in de gelegenheid om uw wensen en bedenkingen te uiten.

We lichten de probleemstelling en inhoud hieronder nader toe:

Ad 1. Realiseren ambities doordecentralisatie inclusief voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

In de Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2020, vastgesteld op 18 februari 2020, zijn de volgende aandachtspunten voor de evaluatie DDC opgenomen.

Voor de komende evaluatie zien de betrokken partijen onder meer de volgende aandachtspunten (Bijlage A):

- Door het aantrekken van de economie in combinatie met het aanscherpen van de eisen op het gebied van duurzaamheid (binnenklimaat, BENG en gasloos) zijn de bouwkosten fors gestegen.
- Er zijn geen middelen vanuit het Rijk toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op deze gestegen bouwkosten. Zodoende is de overeengekomen DDC-vergoeding niet aangepast.
- Schoolbesturen geven aan dat ze voor iedere euro minder kunnen realiseren en dat dit van invloed kan zijn op het tempo qua vernieuwing; het netto investeringspotentieel om te kunnen vernieuwen en verduurzamen neemt af.
- De schoolbesturen willen graag in overleg met Gemeente Nijmegen op welke wijze gezamenlijk de ambities op worden bereikt.
- Extra aandacht voor ventilatie in scholen als gevolg van Covid-19.
- De OZB-aanslag vergt een steeds groter deel van de DDC-vergoeding. In combinatie met de gestegen exploitatielasten krijgen een aantal scholen/besturen hun exploitatie niet rond en gaat er onderwijsgeld naar stenen.

....

Bron: Bijlage A Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2020

We leggen dit hieronder nader uit.

De gemeente heeft de (wettelijke) zorgplicht voor onderwijshuisvesting in het PO (Primair Onderwijs) en VO (Voortgezet Onderwijs). In Nijmegen is deze zorgplicht sinds begin 2008 grotendeels doorgelegd naar de schoolbesturen middels privaatrechtelijke doordecentralisatie (DDC) overeenkomsten met de schoolbesturen. In ruil hiervoor ontvangen zij een jaarlijkse DDC-vergoeding.

In de DDC-overeenkomsten is als doelstelling vastgelegd dat de scholen een inspanningsverplichting aanvaarden om binnen een periode van 40 jaar na het tot stand

komen van de overeenkomst in december 2007 alle schoollocaties te vernieuwen (dus van 2008 tot 2048).

Contractueel is afgesproken is dat er in 2020 een evaluatie plaatsvindt van de DDC-overeenkomst én het convenant prestatieafspraken onderwijs. Grootste knelpunt die uit de evaluatie naar voren komt is dat bovenop het tekort ontstaan door toenemen van de eisen bouwbesluit en stijgende bouwkosten (materialen en personeel) er ook moet worden voldaan aan het klimaatakkoord 2050. Het tekort aan middelen groeit jaarlijks aanzienlijk en maakt daarmee het halen van de afgesproken ambitie, voor 2048 alle onderwijshuisvesting vernieuwd en/of gerenoveerd, niet mogelijk.

Door het aantrekken van de economie en schaarste vanwege corona in combinatie met het aanscherpen van de eisen op het gebied van duurzaamheid (binnenklimaat/ventileren a.g.v. corona, BENG (Bijna Energie Neutraal Gebouw) per 1-1-2021 en gasloos bouwen) zijn de bouwkosten fors gestegen. Hierdoor is er een groot financieel verschil tussen de bekostiging van onderwijshuisvesting vanuit het Rijk én de werkelijke bouwkosten ontstaan.

Er zijn geen extra middelen vanuit het Rijk toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op deze gestegen bouwkosten. Zodoende is de overeengekomen DDC-vergoeding aan schoolbesturen niet aangepast (tekort: VNG norm 40% en 10% BENG bouwen). Schoolbesturen geven aan dat ze voor iedere euro minder kunnen realiseren en dat dit van invloed is op het tempo qua vernieuwing: het netto investeringspotentieel om te kunnen vernieuwen en verduurzamen neemt af.

De doordecentralisatie houdt alleen rekening met nieuwbouw/vervanging/renovatie van scholen conform het (oude) bouwbesluit 2012. Financiering van extra duurzaamheidswensen en ambities vanuit Rijk, gemeente en scholen a.g.v. het nieuwe bouwbesluit 2021 én het klimaatakkoord is niet meegenomen in het rekenmodel van de Doordecentralisatie. Raad, burgers, leerlingen en ouders e.d. verwachten dit echter wel.

Nijmegen heeft als doelstelling om in 2045 een energie-neutrale stad te zijn. Om dit te bereiken is onder meer in de Warmtevisie bepaald dat de gebouwde omgeving aardgasvrij is in 2045. Tevens zijn we gebonden aan het Klimaatakkoord.

In het Klimaatakkoord van 2019 is vastgelegd dat in 2050 gebouwen nog maar 5% CO₂ mogen uitstoten t.o.v. 1990. Het klimaatakkoord van 2019 ging uit van 50% CO₂ reductie in 2030. De dit jaar aangenomen Europese Klimaatwet heeft de doelstelling voor 2030 verhoogd tot 55%.

Om deze zeer forse vermindering te halen moet het gebruik van fossiele brandstoffen vergaand worden gereduceerd. Ditzelfde geldt ook voor het grondstoffen gebruik. In 2030 moet dit gehalveerd zijn t.o.v. 2017, in 2050 moet de bouw volledig circulair zijn. Dit is een flinke uitdaging en vraagt van ons allen ook een andere houding en bewustwording.

De verwachting is dat het Klimaatakkoord vertaald gaat worden in wetgeving. Met andere woorden: het bouwbesluit zal verder worden aangepast c.q. worden verscherpt naar ENG (Energie Neutraal Bouwen). In combinatie met de reeds (landelijk) aangescherpte bouwbesluiten (BENG per 1-1-2021, gasloos bouwen, nieuwe ventilatienormen bij scholen a.g.v. corona), waarvoor geen (structurele) extra middelen zijn gekomen, en omdat de bouwrijzen exponentieel harder zijn gestegen dan de reguliere inflatie van de DDC-

vergoeding, ligt de toekomstige financiering van de onderwijshuisvesting landelijk, en dus ook in Nijmegen, onder zware druk.

Vanwege de evaluatie van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting hebben we samen met de schoolbesturen gedegen onderzoek gedaan en stuiten we, als een van de eerste gemeenten, daarbij op genoemde dilemma's. Vanwege de te maken nieuwe afspraken tussen gemeente en schoolbesturen kunnen we deze dilemma's niet voor ons uitschuiven.

Uit het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting funderend onderwijs '*Een vak apart: een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*' komt naar voren dat er landelijk € 700 miljoen per jaar extra nodig is om te voldoen aan de verduurzamingsopgave van de schoolgebouwen (Bron: IBO, blz 37/38).

Een grove benadering is dat Nijmegen ongeveer 1% van het landelijk totaal behelst; dit komt daarmee voor Nijmegen ruwweg op € 7 miljoen per jaar. Grote vraag hierbij is of het Rijk de hiervoor benodigde extra middelen beschikbaar stelt.

Tweede kamer leden zijn hierover op 21 december 2021 per brief geïnformeerd door de minister van OCW middels een beleidsreactie op IBO-onderzoek onderwijshuisvesting. Hierin geeft de minister aan dat schoolbesturen en gemeenten landelijk staan aan een vooravond van een grootschalige vervangingsoperatie in de scholenbouw. Om daarbij te kunnen voldoen aan gezondheidsrichtlijnen (ventilatie, binnenklimaat), onderwijskundige ontwikkelingen (inclusie, kansengelijkheid) en klimaatdoelstellingen (klimaatakkoord, energiebesparing) zullen aanvullende investeringen nodig zijn.

Wij hebben Kenniscentrum Ruimte-OK gevraagd om dit specifiek voor Nijmegen in beeld te brengen. Dit heeft geresulteerd in 2 scenario's¹:

Scenario 1: Voldoen aan DDC-overeenkomst

Voldoen aan de huidige DDC overeenkomst met ongewijzigde afspraken. Dit betekent dat vernieuwde scholen enkel hoeven te voldoen aan de huidige energie- en bouwwetgeving (BENG per 1-1-2021). Alle scholen worden in 40 jaar vernieuwd naar de huidige energie- en bouwwetgeving en de jaarlijkse DDC-vergoeding blijft hetzelfde. Met dit scenario handelen wij in Nijmegen strijdig met de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord. De consequentie is dat er op een later moment (bij het verwerken van het Klimaatakkoord in wet- en regelgeving) een inhaalslag gedaan moeten worden. Deze inhaalslag zal waarschijnlijk kostbaarder zijn omdat er niet op geanticipeerd is. In feite schuiven we in dit scenario het probleem een paar jaar vooruit en hebben we in 2050 meer moeten investeren.

Scenario 2: Voldoen aan DDC-overeenkomst + voldoen aan klimaatdoelstellingen klimaatakkoord.

Dit scenario brengt de consequenties in beeld als alle scholen worden aangepakt op de doelstellingen zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord (ENG). Dit betekent dat niet alleen de nog te vernieuwen scholen gaan voldoen aan het afspraken van het klimaatakkoord, maar tevens ook de scholen die reeds binnen de DDC zijn vernieuwd/ vervangen.

¹ Bron: "Financiële doorrekening verduurzaming schoolgebouwen Nijmegen (versie 24-12-21) van kenniscentrum Ruimte-OK

Op basis van de gemaakte modelmatige doorrekening wordt zichtbaar wat de financiële gevolgen zijn van de invoering van BENG per 1-1-2021 én de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. Deze berekeningen zijn gebaseerd op aannames conform het model van het landelijk kenniscentrum Ruimte Ok.

	CO2-reductie in 2050	Totale kosten tot 2050	Kosten per jaar tot 2050
DDC-scholen			
Scenario 1	40%	€ 199 miljoen	€ 6,6 miljoen
Scenario 2	95%	€ 372 miljoen	€ 12,4 miljoen
Niet-DDC-scholen			
Scenario 1	40%	€ 45 miljoen	€ 1,5 miljoen
Scenario 2	95%	€ 56 miljoen	€ 1,9 miljoen
Totaal DDC + Niet-DDC:			
Scenario 1	40%	€ 244 miljoen	€ 8,1 miljoen
Scenario 2	95%	€ 428 miljoen	€ 14,3 miljoen

Scenario 1 gaat uit van de huidige situatie. De vraag is nu hoeveel van de totaal berekende kosten worden door de jaarlijkse DDC-vergoeding gedekt?

Uit een eerste analyse van de jaarlijkse uitgaven van schoolbesturen blijkt dat de beschikbare investeringsruimte bij schoolbesturen steeds kleiner wordt. Reden hiervoor is dat de indexering van de rekenvergoeding achterblijft bij de kostenstijgingen van de scholen(ver)bouw. Vooral voor schoolbesturen met een oud gebouwenbestand vormt dit in toenemende mate een probleem.

Een eerste vingeroefening laat zien dat er jaarlijks ca. € 2,3 miljoen of wel € 69 miljoen in totaal tot 2050 beschikbaar is voor het vernieuwen van de restant schoolgebouwen (ca. 16% van de jaarlijkse DDC-vergoeding, gebaseerd op de cijfers over 2019). Dit bedrag is inzetbaar voor aangaan nieuwe investeringen in de huisvesting en afdekking van risico's (bijvoorbeeld extra kosten bij asbest en- of tegenvallende bouwprestaties bij gebruik nieuwe technologieën).

De overige kosten van de DDC-vergoeding (gebaseerd op de cijfers over 2019) worden besteed aan vaste kapitaallasten over reeds gedane investeringen in de huisvesting (49%), belastingen (OZB) en heffingen (15%), verzekeringen en schades (2%), advieskosten (1%) als ook de huur voor bewegingsonderwijs (4%), tijdelijke huisvesting (7%) en huur onderwijsruimten van doorgedecentraliseerde leerlingen die gehuisvest zijn in gemeentelijke gebouwen (6%).

Hieronder een samenvattend eindoverzicht per scenario voor de DDC-scholen:

DDC-scholen	Scenario 1	Scenario 2
Investeringsbehoefte p/jr	€ 6,6 miljoen	€ 12,4 miljoen
<u>Investeringsruimte p/jr</u>	<u>€ 2,3 miljoen</u>	<u>€ 2,3 miljoen</u>
Tekort	€ 4,3 miljoen	€ 10,1 miljoen

Het verschil tussen scenario 1 en 2 toont het feitelijke tekort aan financiële dekkingsmiddelen voor de verduurzamingsopgave uit het Klimaatakkoord.

De doorrekening maakt duidelijk dat de huidige DDC vergoeding niet bedacht is op de verduurzamingsopgave vanuit het Klimaatakkoord 2050. Dit is geen vrijblijvende opgave.

Dit bedrag kun je zetten tegen de eerder genoemde landelijke rekensom van ca. € 7,0 miljoen voor Nijmegen. Dit lager bedrag wordt veroorzaakt door het succes van de doordecentralisatie. Landelijk ligt het vervangingstempo op 1,33% (jaarlijkse vervanging 125 van totaal 9.300 gebouwen). Voor Nijmegen ligt het huidige vervangingstempo op 3,53% (jaarlijkse vervanging 2,4 van de 68 DDC schoolgebouwen). Dit is dus aanzienlijk hoger dan landelijk.

Naast landelijke reparatie is het ook mogelijk op gemeentelijk niveau keuzes te maken. Om het tekort aan dekkingsmiddelen op te vangen kan worden besloten om de ambitie/doelstellingen te verlagen en/of kan er extra DDC-vergoeding beschikbaar worden gesteld. Hierbij merken wij op dat in scenario 1, het voldoen aan de huidige DDC-overeenkomst, er al een tekort is om te voldoen aan de afgesproken verplichtingen. Bovendien wordt in dit scenario niet voldaan aan de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord. Daarmee zouden we het probleem in feite een aantal jaren ‘vooruit schuiven’.

Vraagstelling aan de Raad:

Voorafgaande aan het afsluiten van de privaatrechtelijke overeenkomsten doordecentralisatie onderwijshuisvesting met de schoolbesturen op 20 december 2007 en de herijking van deze overeenkomsten op 15 juni 2016 is er een inhoudelijk kader door uw raad vastgesteld.

Gezien bovenstaande problematiek zijn wij van mening dat het inhoudelijk en financieel kader voor de toekomst niet meer houdbaar is.

Op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet, stellen wij de raad in de gelegenheid om uw wensen en bedenkingen te uiten over het voldoen aan ‘t Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

Wij vragen de raad kennis te nemen van de inhoudelijke en vooral financiële dilemma’s en het college oplossingsrichtingen mee te geven in de bespreking met de schoolbesturen en de landelijke overheid en wij verzoeken u deze keuzes mee te nemen in de voorbereiding van de aankomende bestuursperiode.

De opgave voor de nieuwe bestuursperiode en de schoolbesturen is om voor minimaal de komende 5 jaar (tot de nieuwe evaluatie) inclusief een doorkijk voor de lange termijn het tempo m.b.t. vernieuwing onderwijshuisvesting vast te houden met bijbehorende extra financiële middelen óf de ambitie te verlagen met bijbehorend financieel kader.

Voorafgaande aan de komende bestuursperiode extra aandacht. Hierbij merken wij op dat de makkelijke locaties (het “laaghangend fruit”) inmiddels gerealiseerd zijn en nu volgen de complexere vraagstukken. Het PO had daarnaast in de afgelopen 14 jaar de opgave om nieuwe scholen te realiseren in Nijmegen-Noord. Deze noodzakelijke opgave hebben zij opgepakt. Deze investeringen maken het nu moeilijker om naast genoemde dilemma’s ruimte te vinden om bestaande onderwijshuisvesting te vernieuwen.

Ad. 2. Actualisatie convenant prestatieafspraken: voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Door de gemeente en de schoolbesturen zijn een aantal afspraken gemaakt over de prestaties op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Deze afspraken zijn opgenomen in het convenant prestatieafspraken onderwijs d.d. 18 december 2007.

Het convenant prestatieafspraken is toe aan een update om deze toekomst bestendig te maken. Vooral de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in het Primair Onderwijs (PO) om in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden schuurt nu een aantal PO-scholen onder of tegen de opheffingsnorm zitten. Ons voornemen is om PO besturen meer ruimte te geven in de spreiding van scholen in een stadsdeel. Hoe fijnmaziger de spreiding, hoe knellender uiteraard het financieel kader voor de schoolbesturen PO, gezien de opgave die er ligt.

Op dit moment is ook een evaluatie van het gemengde scholenbeleid gaande, waarin onder meer afspraken worden gemaakt over leerlingenplafonds. De concrete afspraken m.b.t. aanpassing leerlingenplafond moeten straks landen in de overeenkomst van centrale aanmelding op basis van de evaluatie gemengde scholenbeleid. Het convenant is het kader op basis waarvan deze afspraken met de schoolbesturen worden gemaakt.

Ad 3. Gezamenlijke landelijke lobby voor meer middelen onderwijshuisvesting.

Uit het nieuwe landelijke coalitieakkoord blijkt dat er nog geen extra geld komt naar het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting.

Met de brief van de minister van OCW op 21 december 2021 ligt er nu wel een erkenning dat er grote opgave ligt van een grootschalige vervangingsoperatie in de scholenbouw. Enig zicht op het vele extra geld dat hiervoor nodig is, staat niet in de brief.

Het gezamenlijk (gemeenten en schoolbesturen) lobbyen naar aanvullende investeringen moet hoog op de agenda komen.

Kanttekeningen

Kanttekening bij modelmatige berekeningen scenario's:

De berekeningen van de scenario's zijn gebaseerd op een modelmatige benadering en geven op hoofdlijnen een algemene tendens weer. De uitwerking zal per schoolbestuur verschillen en voor ieder gebouw anders kunnen uitpakken. In de doorrekening is geen rekening gehouden met een toename of afname in vierkante meters als gevolg van groei-krimp. Met oog op toekomstige investeringen kan het wenselijk zijn om de aanwezige overcapaciteit in het basisonderwijs terug te dringen. Voor een daadwerkelijk inzicht op gebouwniveau zal een verdiepingsslag moeten plaatsvinden. Meer inzicht in het daadwerkelijk gemeten energieverbruik gaat daarbij helpen. Daarnaast is voor een juist inzicht in het verloop van het genoemde investeringsruimte per schoolbestuur het nodig inzicht te hebben in de vrijval van kapitaallasten en het tempo waarin nieuwe investeringen voor het desbetreffende schoolbestuur gaan plaatsvinden. Met deze modelmatige benadering is daar nog niet in voorzien.

Financiën

Dit collegevoorstel geeft informatie op grond waarvan in een latere fase keuzes kunnen worden gemaakt die alsdan financiële gevolgen hebben.

Vervolg

Ad 1. Voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

We vragen de raad om oplossingsrichtingen voor de geschetste dilemma's te geven en dit mee te nemen in de voorbereiding van de aankomende bestuursperiode. Op basis van deze resultaten kunnen wij de evaluatie DDC verder voortzetten en komen met een eindrapportage aangevuld met nieuwe DDC-afspraken.

Ad 2 Convenant Prestatieafspraken onderwijs: voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Op basis van de wensen en bedenkingen van de raad zullen wij, samen met de schoolbesturen, een nieuw (geactualiseerd) convenant prestatieafspraken onderwijs maken. Hierna vragen wij de doorgedecentraliseerde scholen het convenant prestatieafspraken onderwijs 2020, gelijktijdig met de nieuwe DDC-afspraken, te ondertekenen en zullen wij het convenant ter besluitvorming aanbieden aan ons college. Tevens gaan we nu de niet-doorgedecentraliseerde schoolbesturen benaderen met de vraag of zij hierbij willen aansluiten.

Bijlage(n)

- Raadsbief wensen en bedenkingen m.b.t. tussentijdse terugkoppeling Evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting.



Nijmegen

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

5.1.2e
5.1.2e @nijmegen.nl
T 5.1.2e

Ons kenmerk

MO30/E22.000009

Bijlage(n)

N.v.t.

Datum 25 januari 2022
Onderwerp Wensen en bedenkingen m.b.t.
tussentijdse terugkoppeling Evaluatie
Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting

Geachte leden van de raad,

Door middel van deze brief stellen wij u op grond van artikel 160 en 169 van de Gemeentewet in de gelegenheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken over de tussentijdse terugkoppeling Evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting.

Probleemstelling

Sinds 2008 hebben wij de onderwijshuisvesting in primair (PO) en voortgezet onderwijs (VO) doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen, voor een periode van 40 jaar. Onze ambitie samen met de schoolbesturen is dat we in deze 40 jaar de onderwijshuisvesting vernieuwen middels nieuwbouw of renovatie zodat er kwalitatief goede, voldoende en toegankelijke schoolgebouwen voor de leerlingen komen te staan, goed gespreid over stad (PO) en regio (VO). We zien dat we dankzij de goede samenwerking met de schoolbesturen goed op koers liggen in de realisatie. De context staat echter niet stil. Het klimaatakkoord 2050 met bijbehorende wetgeving is een nieuwe ontwikkeling en legt grote druk op de onderwijshuisvestingsambitie in onze stad en regio. Daarnaast zijn de bouwkosten de afgelopen jaren flink toegenomen. En we constateren dat de bijbehorende middelen vanuit de rijksoverheid naar gemeenten voor onderwijshuisvesting achterblijven, behoudens het algemene accres in het gemeentefonds. De impact van het nieuwe regeerakkoord op dit punt is nog niet uitgewerkt. In deze tussenstand schetsen we de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's die hier het gevolg van zijn. De financiële impact schatten we op € 4,3 tot € 10,1 miljoen per jaar aan extra kosten.

Proces evaluatie tot nu toe

Bij de vorige evaluatie Doordecentralisatie (DDC) Onderwijshuisvesting in 2015 is afgesproken dat in 2020 de volgende evaluatie van de overeenkomst doordecentralisatie onderwijshuisvesting én de convenant prestatieafspraken zouden worden opgestart. Over de evaluatie doordecentralisatie onderwijshuisvesting en convenant prestatieafspraken heeft regelmatig en constructief overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs.

Deze raadsbrief geeft een tussenrapportage van deze evaluatie en schetst de problemen en dilemma's die naar voren zijn gekomen.

De evaluatie DDC is gebaseerd op de Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2020, vastgesteld op 18 februari 2020.

Op 11 januari 2022 is een bestuurlijk overleg geweest met alle schoolbesturen waar deze tussenrapportage is besproken. In dit overleg is afgesproken dat wij het college en raad informeren over de problemen en dilemma's en vragen we de raad kennis te nemen van de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's en het college oplossingsrichtingen mee te geven in de bespreking met de schoolbesturen en de landelijke overheid.

Bij deze tussenrapportage maken we onderscheid in 2 onderwerpen:

1. Realiseren ambities doordecentralisatie inclusief voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.
2. Actualisatie convenant prestatieafspraken: Voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

De evaluatie van de doordecentralisatie laat zien dat er fundamentele keuzes nodig zijn, die kunnen leiden tot aanpassingen in zowel de doordecentralisatie-overeenkomst als in de convenant prestatieafspraken onderwijs met de schoolbesturen.

Met de raadsbrief informeren we de raad over deze tussenfase van de evaluatie DDC en vragen wij kennis te nemen van de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's en het college oplossingsrichtingen mee te geven in de bespreking met de schoolbesturen en de landelijke overheid via de wensen en bedenkingen procedure.

Tevens verzoeken wij gezien de forse financiële impact deze oplossingsrichtingen mee te nemen in de voorbereiding van de aankomende bestuursperiode.

We benadrukken hier dat het gaat om lange termijnbeleid; schoolgebouwen worden immers voor 40 jaar neergezet.

We lichten de probleemstelling en inhoud hieronder nader toe:

Ad 1. Realiseren ambities doordecentralisatie inclusief voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

In de Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2020, vastgesteld op 18 februari 2020, zijn de volgende aandachtspunten voor de evaluatie DDC opgenomen.

Voor de komende evaluatie zien de betrokken partijen onder meer de volgende aandachtspunten (Bijlage A):

- Door het aantrekken van de economie in combinatie met het aanscherpen van de eisen op het gebied van duurzaamheid (binnenklimaat, BENG en gasloos) zijn de bouwkosten fors gestegen.
- Er zijn geen middelen vanuit het Rijk toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op deze gestegen bouwkosten. Zodoende is de overeengekomen DDC-vergoeding niet aangepast.

- Schoolbesturen geven aan dat ze voor iedere euro minder kunnen realiseren en dat dit van invloed kan zijn op het tempo qua vernieuwing; het netto investeringspotentieel om te kunnen vernieuwen en verduurzamen neemt af.
 - De schoolbesturen willen graag in overleg met Gemeente Nijmegen op welke wijze gezamenlijk de ambities op duurzaamheidsgebied kunnen worden bereikt.
 - Extra aandacht voor ventilatie in scholen als gevolg van Covid-19.
 - De OZB-aanslag vergt een steeds groter deel van de DDC-vergoeding. In combinatie met de gestegen exploitatielasten krijgen een aantal scholen/besturen hun exploitatie niet rond en gaat er onderwijsgeld naar stenen.
- ...

Bron: Bijlage A Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2020

We leggen dit hieronder nader uit.

De gemeente heeft de (wettelijke) zorgplicht voor onderwijshuisvesting in het PO (Primair Onderwijs) en VO (Voortgezet Onderwijs). In Nijmegen is deze zorgplicht sinds begin 2008 grotendeels doorgelegd naar de schoolbesturen middels privaatrechtelijke doordecentralisatie (DDC) overeenkomsten met de schoolbesturen. In ruil hiervoor ontvangen zij een jaarlijkse DDC-vergoeding.

In de DDC-overeenkomsten is als doelstelling vastgelegd dat de scholen een inspanningsverplichting aanvaarden om binnen een periode van 40 jaar na het tot stand komen van de overeenkomst in december 2007 alle schoollocaties te vernieuwen (dus van 2008 tot 2048).

Contractueel is afgesproken is dat er in 2020 een evaluatie plaatsvindt van de DDC-overeenkomst én het convenant prestatieafspraken onderwijs. Grootste knelpunt die uit de evaluatie naar voren komt is dat bovenop het tekort ontstaan door toenemen van de eisen bouwbesluit en stijgende bouwkosten (materialen en personeel) er ook moet worden voldaan aan het klimaatakkoord 2050. Het tekort aan middelen groeit jaarlijks aanzienlijk en maakt daarmee het halen van de afgesproken ambitie, voor 2048 alle onderwijshuisvesting vernieuwd en/of gerenoveerd, niet mogelijk.

Door het aantrekken van de economie en schaarste vanwege corona in combinatie met het aanscherpen van de eisen op het gebied van duurzaamheid (binnenklimaat/ventileren a.g.v. corona, BENG (Bijna Energie Neutraal Gebouw) per 1-1-2021 en gasloos bouwen) zijn de bouwkosten fors gestegen. Hierdoor is er een groot financieel verschil tussen de bekostiging van onderwijshuisvesting vanuit het Rijk én de werkelijke bouwkosten ontstaan.

Er zijn geen extra middelen vanuit het Rijk toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op deze gestegen bouwkosten. Zodoende is de overeengekomen DDC-vergoeding aan schoolbesturen niet aangepast (tekort: VNG norm 40% en 10% BENG bouwen).

Schoolbesturen geven aan dat ze voor iedere euro minder kunnen realiseren en dat dit van invloed is op het tempo qua vernieuwing; het netto investeringspotentieel om te kunnen vernieuwen en verduurzamen neemt af.

De doordecentralisatie houdt alleen rekening met nieuwbouw/vervanging/renovatie van scholen conform het (oude) bouwbesluit 2012. Financiering van extra duurzaamheidswensen en ambities vanuit Rijk, gemeente en scholen a.g.v. het nieuwe bouwbesluit 2021 én het klimaatakkoord is niet meegenomen in het rekenmodel van de Doordecentralisatie. Raad, burgers, leerlingen en ouders e.d. verwachten dit echter wel.

Nijmegen heeft als doelstelling om in 2045 een energie-neutrale stad te zijn. Om dit te bereiken is onder meer in de Warmtevisie bepaald dat de gebouwde omgeving aardgasvrij is in 2045. Tevens zijn we gebonden aan het Klimaatakkoord.

In het Klimaatakkoord van 2019 is vastgelegd dat in 2050 gebouwen nog maar 5% CO₂ mogen uitstoten t.o.v. 1990. Het klimaatakkoord van 2019 ging uit van 50% CO₂ reductie in 2030. De dit jaar aangenomen Europese Klimaatwet heeft de doelstelling voor 2030 verhoogd tot 55%.

Om deze zeer forse vermindering te halen moet het gebruik van fossiele brandstoffen vergaand worden gereduceerd. Ditzelfde geldt ook voor het grondstoffen gebruik. In 2030 moet dit gehalveerd zijn t.o.v. 2017, in 2050 moet de bouw volledig circulair zijn. Dit is een flinke uitdaging en vraagt van ons allen ook een andere houding en bewustwording.

De verwachting is dat het Klimaatakkoord vertaald gaat worden in wetgeving. Met andere woorden: het bouwbesluit zal verder worden aangepast c.q. worden verscherpt naar ENG (Energie Neutraal Bouwen). In combinatie met de reeds (landelijk) aangescherpte bouwbesluiten (BENG per 1-1-2021, gasloos bouwen, nieuwe ventilatienormen bij scholen a.g.v. corona), waarvoor geen (structurele) extra middelen zijn gekomen, en omdat de bouwrijzen exponentieel harder zijn gestegen dan de reguliere inflatie van de DDC-vergoeding, ligt de toekomstige financiering van de onderwijshuisvesting landelijk, en dus ook in Nijmegen, onder zware druk.

Vanwege de evaluatie van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting hebben we samen met de schoolbesturen gedegen onderzoek gedaan en stuiten we, als een van de eerste gemeenten, daarbij op genoemde dilemma's. Vanwege de te maken nieuwe afspraken tussen gemeente en schoolbesturen kunnen we deze dilemma's niet voor ons uitschuiven.

Uit het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting funderend onderwijs '*Een vak apart: een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*' komt naar voren dat er landelijk € 700 miljoen per jaar extra nodig is om te voldoen aan de verduurzamingsopgave van de schoolgebouwen (Bron: IBO, blz 37/38).

Een grove benadering is dat Nijmegen ongeveer 1% van het landelijk totaal behelst; dit komt daarmee voor Nijmegen ruwweg op € 7 miljoen per jaar. Grote vraag hierbij is of het Rijk de hiervoor benodigde extra middelen beschikbaar stelt.

Tweede kamer leden zijn hierover op 21 december 2021 per brief geïnformeerd door de minister van OCW middels een beleidsreactie op IBO-onderzoek onderwijshuisvesting. Hierin geeft de minister aan dat schoolbesturen en gemeenten landelijk staan aan een vooravond van een grootschalige vervangingsoperatie in de scholenbouw. Om daarbij te kunnen voldoen aan gezondheidsrichtlijnen (ventilatie, binnenklimaat), onderwijskundige ontwikkelingen (inclusie, kansengelijkheid) en klimaatdoelstellingen (klimaatakkoord, energiebesparing) zullen aanvullende investeringen nodig zijn.

Wij hebben Kenniscentrum Ruimte-OK gevraagd om dit specifiek voor Nijmegen in beeld te brengen. Dit heeft geresulteerd in 2 scenario's¹:

Scenario 1: Voldoen aan DDC-overeenkomst

Voldoen aan de huidige DDC overeenkomst met ongewijzigde afspraken. Dit betekent dat vernieuwde scholen enkel hoeven te voldoen aan de huidige energie- en bouwwetgeving (BENG per 1-1-2021). Alle scholen worden in 40 jaar vernieuwd naar de huidige energie- en bouwwetgeving en de jaarlijkse DDC-vergoeding blijft hetzelfde. Met dit scenario handelen wij in Nijmegen strijdig met de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord. De consequentie is dat er op een later moment (bij het verwerken van het Klimaatakkoord in wet- en regelgeving) een inhaalslag gedaan moeten worden. Deze inhaalslag zal waarschijnlijk kostbaarder zijn omdat er niet op geanticipeerd is. In feite schuiven we in dit scenario het probleem een paar jaar vooruit en hebben we in 2050 meer moeten investeren.

Scenario 2: Voldoen aan DDC-overeenkomst + voldoen aan klimaatdoelstellingen klimaatakkoord.

Dit scenario brengt de consequenties in beeld als alle scholen worden aangepakt op de doelstellingen zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord (ENG). Dit betekent dat niet alleen de nog te vernieuwen scholen gaan voldoen aan het afspraken van het klimaatakkoord, maar tevens ook de scholen die reeds binnen de DDC zijn vernieuwd/ vervangen.

Op basis van de gemaakte modelmatige doorrekening wordt zichtbaar wat de financiële gevolgen zijn van de invoering van BENG per 1-1-2021 én de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. Deze berekeningen zijn gebaseerd op aannames conform het model van het landelijk kenniscentrum Ruimte Ok.

	CO2-reductie in 2050	Totale kosten tot 2050	Kosten per jaar tot 2050
DDC-scholen			
Scenario 1	40%	€ 199 miljoen	€ 6,6 miljoen
Scenario 2	95%	€ 372 miljoen	€ 12,4 miljoen
Niet-DDC-scholen			
Scenario 1	40%	€ 45 miljoen	€ 1,5 miljoen
Scenario 2	95%	€ 56 miljoen	€ 1,9 miljoen
Totaal DDC + Niet-DDC:			
Scenario 1	40%	€ 244 miljoen	€ 8,1 miljoen
Scenario 2	95%	€ 428 miljoen	€ 14,3 miljoen

Scenario 1 gaat uit van de huidige situatie. De vraag is nu hoeveel van de totaal berekende kosten worden door de jaarlijkse DDC-vergoeding gedekt?

¹ Bron: "Financiële doorrekening verduurzaming schoolgebouwen Nijmegen (versie 24-12-21) van kenniscentrum Ruimte-OK

Uit een eerste analyse van de jaarlijkse uitgaven van schoolbesturen blijkt dat de beschikbare investeringsruimte bij schoolbesturen steeds kleiner wordt. Reden hiervoor is dat de indexering van de rekenvergoeding achterblijft bij de kostenstijgingen van de scholen(ver)bouw. Vooral voor schoolbesturen met een oud gebouwenbestand vormt dit in toenemende mate een probleem.

Een eerste vingeroefening laat zien dat er jaarlijks ca. € 2,3 miljoen of wel € 69 miljoen in totaal tot 2050 beschikbaar is voor het vernieuwen van de restant schoolgebouwen (ca. 16% van de jaarlijkse DDC-vergoeding, gebaseerd op de cijfers over 2019). Dit bedrag is inzetbaar voor aangaan nieuwe investeringen in de huisvesting en afdekking van risico's (bijvoorbeeld extra kosten bij asbest en- of tegenvallende bouwprestaties bij gebruik nieuwe technologieën).

De overige kosten van de DDC-vergoeding (gebaseerd op de cijfers over 2019) worden besteed aan vaste kapitaallasten over reeds gedane investeringen in de huisvesting (49%), belastingen (OZB) en heffingen (15%), verzekeringen en schades (2%), advieskosten (1%) als ook de huur voor bewegingsonderwijs (4%), tijdelijke huisvesting (7%) en huur onderwijsruimten van doorgedecentraliseerde leerlingen die gehuisvest zijn in gemeentelijke gebouwen (6%).

Hieronder een samenvattend eindoverzicht per scenario voor de DDC-scholen:

DDC-scholen	Scenario 1	Scenario 2
Investeringsbehoefte p/jr	€ 6,6 miljoen	€ 12,4 miljoen
<u>Investeringsruimte p/jr</u>	<u>€ 2,3 miljoen</u>	<u>€ 2,3 miljoen</u>
Tekort	€ 4,3 miljoen	€ 10,1 miljoen

Het verschil tussen scenario 1 en 2 toont het feitelijke tekort aan financiële dekkingsmiddelen voor de verduurzamingsopgave uit het Klimaatakkoord.

De doorrekening maakt duidelijk dat de huidige DDC vergoeding niet bedacht is op de verduurzamingsopgave vanuit het Klimaatakkoord 2050. Dit is geen vrijblijvende opgave.

Dit bedrag kun je zetten tegen de eerder genoemde landelijke rekensom van ca. € 7,0 miljoen voor Nijmegen. Dit lager bedrag wordt veroorzaakt door het succes van de doordecentralisatie. Landelijk ligt het vervangingstempo op 1,33% (jaarlijkse vervanging 125 van totaal 9.300 gebouwen). Voor Nijmegen ligt het huidige vervangingstempo op 3,53% (jaarlijkse vervanging 2,4 van de 68 DDC schoolgebouwen). Dit is dus aanzienlijk hoger dan landelijk.

Naast landelijke reparatie is het ook mogelijk op gemeentelijk niveau keuzes te maken. Om het tekort aan dekkingsmiddelen op te vangen kan worden besloten om de ambitie/doelstellingen te verlagen en/of kan er extra DDC-vergoeding beschikbaar worden gesteld. Hierbij merken wij op dat in scenario 1, het voldoen aan de huidige DDC-overeenkomst, er al een tekort is om te voldoen aan de afgesproken verplichtingen. Bovendien wordt in dit scenario niet voldaan aan de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord. Daarmee zouden we het probleem in feite een aantal jaren 'vooruit schuiven'.

Vraagstelling aan de Raad:

Voorafgaande aan het afsluiten van de privaatrechtelijke overeenkomsten doordecentralisatie onderwijshuisvesting met de schoolbesturen op 20 december 2007 en de herijking van deze overeenkomsten op 15 juni 2016 is er een inhoudelijk kader door uw raad vastgesteld.

Gezien bovenstaande problematiek zijn wij van mening dat het inhoudelijk en financieel kader voor de toekomst niet meer houdbaar is.

Op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet, stellen wij de raad in de gelegenheid om uw wensen en bedenkingen te uiten over het voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

Wij vragen de raad kennis te nemen van de inhoudelijke en vooral financiële dilemma's en het college oplossingsrichtingen mee te geven in de bespreking met de schoolbesturen en de landelijke overheid en wij verzoeken u deze keuzes mee te nemen in de voorbereiding van de aankomende bestuursperiode.

De opgave voor de nieuwe bestuursperiode en de schoolbesturen is om voor minimaal de komende 5 jaar (tot de nieuwe evaluatie) inclusief een doorkijk voor de lange termijn het tempo m.b.t. vernieuwing onderwijshuisvesting vast te houden met bijbehorende extra financiële middelen óf de ambitie te verlagen met bijbehorend financieel kader.

Vooraf het PO en SO verdient de komende bestuursperiode extra aandacht. Hierbij merken wij op dat de makkelijke locaties (het "laaghangend fruit") inmiddels gerealiseerd zijn en nu volgen de complexere vraagstukken. Het PO had daarnaast in de afgelopen 14 jaar de opgave om nieuwe scholen te realiseren in Nijmegen-Noord. Deze noodzakelijke opgave hebben zij opgepakt. Deze investeringen maken het nu moeilijker om naast genoemde dilemma's ruimte te vinden om bestaande onderwijshuisvesting te vernieuwen.

Ad. 2. Actualisatie convenant prestatieafspraken: voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Door de gemeente en de schoolbesturen zijn een aantal afspraken gemaakt over de prestaties op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Deze afspraken zijn opgenomen in het convenant prestatieafspraken onderwijs d.d. 18 december 2007.

Het convenant prestatieafspraken is toe aan een update om deze toekomst bestendig te maken. Vooral de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in het Primair Onderwijs (PO) om in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden schuurt nu een aantal PO-scholen onder of tegen de opheffingsnorm zitten. Ons voornemen is om PO besturen meer ruimte te geven in de spreiding van scholen in een stadsdeel. Hoe fijnmaziger de spreiding, hoe knellender uiteraard het financieel kader voor de schoolbesturen PO, gezien de opgave die er ligt.

Op dit moment is ook een evaluatie van het gemengde scholenbeleid gaande, waarin onder meer afspraken worden gemaakt over leerlingenplafonds. De concrete afspraken

m.b.t. aanpassing leerlingenplafond moeten straks landen in de overeenkomst van centrale aanmelding op basis van de evaluatie gemengde scholenbeleid. Het convenant is het kader op basis waarvan deze afspraken met de schoolbesturen worden gemaakt.

Kanttekening bij modelmatige berekeningen scenario's:

De berekeningen van de scenario's zijn gebaseerd op een modelmatige benadering en geven op hoofdlijnen een algemene tendens weer. De uitwerking zal per schoolbestuur verschillen en voor ieder gebouw anders kunnen uitpakken. In de doorrekening is geen rekening gehouden met een toename of afname in vierkante meters als gevolg van groei-krimp. Met oog op toekomstige investeringen kan het wenselijk zijn om de aanwezige overcapaciteit in het basisonderwijs terug te dringen. Voor een daadwerkelijk inzicht op gebouwniveau zal een verdiepingsslag moeten plaatsvinden. Meer inzicht in het daadwerkelijk gemeten energieverbruik gaat daarbij helpen. Daarnaast is voor een juist inzicht in het verloop van het genoemde investeringsruimte per schoolbestuur het nodig inzicht te hebben in de vrijval van kapitaallasten en het tempo waarin nieuwe investeringen voor het desbetreffende schoolbestuur gaan plaatsvinden. Met deze modelmatige benadering is daar nog niet in voorzien.

Vervolg

Gezamenlijke landelijke lobby voor meer middelen onderwijshuisvesting.

Uit het nieuwe landelijke coalitieakkoord blijkt dat er nog geen extra geld komt naar het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting.

Met de brief van de minister van OCW op 21 december 2021 ligt er nu wel een erkenning dat er grote opgave ligt van een grootschalige vervangingsoperatie in de scholenbouw. Enig zicht op het vele extra geld dat hiervoor nodig is, staat niet in de brief.

Het gezamenlijk (gemeenten en schoolbesturen) lobbyen naar aanvullende investeringen moet hoog op de agenda komen.

Ad 1. Voldoen aan 't Klimaatakkoord 2050 in combinatie met de afgesproken ambities en de beschikbare financiële middelen.

We vragen de raad om oplossingsrichtingen voor de geschetste dilemma's te geven en dit mee te nemen in de voorbereiding van de aankomende bestuursperiode. Op basis van deze resultaten kunnen wij de evaluatie DDC verder voortzetten en komen met een eindrapportage aangevuld met nieuwe DDC-afspraken.

Ad 2 Convenant Prestatieafspraken onderwijs: voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Op basis van de wensen en bedenkingen van de raad zullen wij, samen met de schoolbesturen, een nieuw (geactualiseerd) convenant prestatieafspraken onderwijs maken. Hierna vragen wij de doorgedecentraliseerde scholen het convenant prestatieafspraken onderwijs 2020, gelijktijdig met de nieuwe DDC-afspraken, te ondertekenen en zullen wij het convenant ter besluitvorming aanbieden aan ons college. Tevens gaan we nu de niet-doorgedecentraliseerde schoolbesturen benaderen met de vraag of zij hierbij willen aansluiten.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
Burgemeester

Bijlage: Actualisatie convenant prestatieafspraken Primair Onderwijs:
Voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

OUDE TEKST PRIMAIR ONDERWIJS

Schoolbesturen voor primair onderwijs conformeren zich aan de volgende prestatieafspraken op het terrein van:

a. Jeugdbeleid

Schoolbesturen en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor het onderwijs gerelateerd jeugdbeleid in de gemeente Nijmegen en hebben regelmatig (ten minste één keer per jaar) overleg over de inhoud en uitvoering van het onderwijs en jeugdbeleid in Nijmegen.

b. Spreiding en bereikbaarheid:

1. Bereikbaarheid:

Schoolbesturen PO verplichten zich in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden. (Voor een definitie van een wijk, zie bijlage 1). Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het oprichten of opheffen van een school (brinnummer) niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor oprichten of opheffen van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente.

2. Pluriformiteit:

Schoolbesturen verplichten zich een pluriform PO-aanbod in stand te houden: in elk stadsdeel dient er keuze te zijn tussen openbaar en bijzonder onderwijs; daarnaast wordt diversiteit van onderwijsconcepten nagestreefd. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het veranderen van denominatie van een school niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor verandering van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente. In gevallen waarbij de minister een school sluit wegens slechte prestaties, vervalt deze afspraak.

3. Opheffingsgevaar:

Vóórdat besluiten worden genomen over het opheffen van een school of schoollocatie, treden schoolbesturen in overleg met elkaar en met de gemeente op een dergelijk tijdstip dat beïnvloeding van de besluitvorming nog in alle redelijkheid mogelijk is. Indien scholen of schoollocaties structureel te kampen hebben met een fors leerlingenverlies zal het schoolbestuur in overleg treden met de gemeente om te overleggen over de mogelijke oorzaken van dit leerlingenverlies en mogelijke oplossingen, voordat er sprake is van een situatie dat de betreffende school(locatie) met opheffing wordt bedreigd.

4. Vormen van segregatie:

Het aannamebeleid van scholen dient vormen van segregatie zoveel mogelijk tegen te gaan. Streven is te komen tot een optimaal gemengde schoolpopulatie. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een optimaal gemengde schoolpopulatie bestaat uit 70% kinderen van ouders uit de midden of hogere sociaaleconomische klasse (1,0 leerlingen gewichtenregeling primair onderwijs) en maximaal 30% kinderen uit de lagere sociaaleconomische klasse (gewichtsl leerlingen). Om dit te realiseren verbinden de schoolbesturen zich aan de volgende afspraken:

- a. Schoolbesturen ondersteunen het realiseren van een model voor centrale aanmelding en participeren in een te ontwikkelen stadsbrede aanpak, opdat ouders meer gelijke kansen hebben in het kiezen van scholen.
- b. Schoolbesturen ondersteunen keuzeprocessen van ouders met als doel het realiseren van een optimaal gemengde schoolpopulatie, zoals hiervoor gedefinieerd.

- c. Schoolbesturen zullen niet bouwen voor gevolgen van segregatie: dit betekent concreet dat er geen uitbreiding plaatsvindt van een schoolgebouw nadat een nader af te spreken capaciteitsplafond is bereikt, tenzij demografische ontwikkelingen in een bepaalde wijk of een bepaald stadsdeel hiertoe aanleiding geven. Het doel van een capaciteitsplafond is het begrenzen van de mogelijkheden voor verdere groei van segregatie in Nijmegen.

c. Doorgaande ontwikkelingslijn van vóór- naar vroegschoolse periode:

Schoolbesturen streven er naar een koppeling tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen te behouden en/of te realiseren.

WIJZIGINGEN TEKST PRIMAIR ONDERWIJS:

Schoolbesturen voor primair onderwijs conformeren zich aan de volgende prestatieafspraken op het terrein van:

a. Passend onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid

~~Schoolbesturen en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor het onderwijs-gerelateerd jeugdbeleid in de gemeente Nijmegen en hebben regelmatig (ten minste één keer per jaar) overleg over de inhoud en uitvoering van het onderwijs- en jeugdbeleid in Nijmegen.~~

Schoolbesturen en gemeente werken proactief samen op het gebied van de Jeugdwet en Passend Onderwijs en hebben regelmatig (ten minste één keer per jaar) overleg over de inhoud en uitvoering van het (passend) onderwijs, jeugdzorg en preventief jeugdbeleid.

b. Spreading en bereikbaarheid:

1. Bereikbaarheid:

~~Schoolbesturen PO verplichten zich in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden. (Voor een definitie van een wijk, zie bijlage 1). Schoolbesturen PO dragen gezamenlijk zorg dat kinderen zoveel mogelijk dichtbij huis naar school kunnen gaan. Het streven is zoveel mogelijk in elke wijk één school in stand te houden, rekening houdend met een gezonde bedrijfsvoering, de menselijke maat en de beschikbare locaties.~~

Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het oprichten, verplaatsen, starten/opheffen van een disclocatie/nevenvestiging of opheffen van een school (brinnummer) niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen en ter kennisname aan de andere schoolbesturen. In dit overleg dient de afweging voor oprichten, verplaatsen, starten/opheffen van een disclocatie/nevenvestiging of opheffen van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente.

2. Pluriformiteit:

~~Schoolbesturen verplichten zich een pluriform PO-aanbod in stand te houden: in elk stadsdeel dient er keuze te zijn tussen openbaar en bijzonder onderwijs; daarnaast wordt diversiteit van onderwijsconcepten nagestreefd. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het veranderen van denominatie van een school niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen.~~

Schoolbesturen houden een pluriform PO-aanbod in stand: in elk stadsdeel is het hoogst wenselijk dat een school voor openbaar onderwijs aanwezig is en per stadsdeel wordt diversiteit van onderwijsconcepten nagestreefd. Voor scholen met een unieke denominatie geldt de stad als verzorgingsgebied. Besluiten over het veranderen van denominatie en/of onderwijsconcept van een school kunnen niet eerder worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor verandering van een school te worden gewogen ten opzichte

van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente. In gevallen waarbij de minister een school sluit wegens slechte prestaties, vervalt deze afspraak.

3. Opheffingsgevaar:

Vóórdat besluiten worden genomen over het opheffen van een school of schoollocatie, treden schoolbesturen in overleg met elkaar en met de gemeente op een dergelijk tijdstip dat beïnvloeding van de besluitvorming nog in alle redelijkheid mogelijk is. Indien scholen of schoollocaties structureel te kampen hebben met een fors leerlingenverlies zal het schoolbestuur in overleg treden met de gemeente om te overleggen over de mogelijke oorzaken van dit leerlingenverlies en mogelijke oplossingen, voordat er sprake is van een situatie dat de betreffende school(locatie) met opheffing wordt bedreigd.

~~4. Vormen van segregatie:~~

~~Het aannamebeleid van scholen dient vormen van segregatie zoveel mogelijk tegen te gaan. Streven is te komen tot een optimaal gemengde schoolpopulatie. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een optimaal gemengde schoolpopulatie bestaat uit 70% kinderen van ouders uit de midden- of hogere sociaaleconomische klasse (1,0 leerlingen gewichtenregeling primair onderwijs) en maximaal 30% kinderen uit de lagere sociaaleconomische klasse (gewichtleerlingen). Om dit te realiseren verbinden de schoolbesturen zich aan de volgende afspraken:~~

- ~~a. Schoolbesturen ondersteunen het realiseren van een model voor centrale aanmelding en participeren in een te ontwikkelen stadsbrede aanpak, opdat ouders meer gelijke kansen hebben in het kiezen van scholen.~~
- ~~b. Schoolbesturen ondersteunen keuzeprocessen van ouders met als doel het realiseren van een optimaal gemengde schoolpopulatie, zoals hiervoor gedefinieerd.~~
- ~~c. Schoolbesturen zullen niet bouwen voor gevolgen van segregatie: dit betekent concreet dat er geen uitbreiding plaatsvindt van een schoolgebouw nadat een nader af te spreken capaciteitsplafond is bereikt, tenzij demografische ontwikkelingen in een bepaalde wijk of een bepaald stadsdeel hiertoe aanleiding geven. Het doel van een capaciteitsplafond is het begrenzen van de mogelijkheden voor verdere groei van segregatie in Nijmegen.~~

4. Bevorderen gelijkwaardige kansen in het basisonderwijs en efficiënt omgaan met onderwijs(huisvestings)middelen:

Het aannamebeleid van scholen dient gelijkwaardige kansen te bevorderen, de mogelijkheid te ondersteunen dat kinderen dichtbij huis naar school gaan en vormen van segregatie zoveel mogelijk tegen te gaan. Om dit te realiseren verbinden de schoolbesturen zich aan de volgende afspraken:

- a. Schoolbesturen ondersteunen het realiseren van een model voor centrale aanmelding en participeren in een te ontwikkelen stadsbrede aanpak, opdat ouders meer gelijke kansen hebben in het kiezen van scholen.
- b. Schoolbesturen ondersteunen keuzeprocessen van ouders met als doel dat scholen een afspiegeling zijn van een wijk.
- c. Schoolbesturen zullen niet bouwen voor gevolgen van segregatie of leegstand elders: dit betekent concreet dat er geen uitbreiding plaatsvindt van een schoolgebouw nadat een nader af te spreken capaciteitsplafond is bereikt, tenzij demografische ontwikkelingen in een bepaalde wijk of een bepaald stadsdeel hiertoe aanleiding geven en/of tenzij dit noodzakelijk is vanwege denominatie of vanwege passend onderwijs. Het doel van een capaciteitsplafond is het begrenzen van de mogelijkheden voor verdere groei van segregatie in Nijmegen en niet te bouwen voor leegstand.

c. Doorgaande ontwikkelingslijn van vóór- naar vroegschoolse periode:

Gemeente en schoolbesturen streven er naar een koppeling tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen te behouden en/of te realiseren.

NIEUWE TEKST PRIMAIR ONDERWIJS:

Schoolbesturen voor primair onderwijs conformeren zich aan de volgende prestatieafspraken op het terrein van:

a. Passend onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid

Schoolbesturen en gemeente werken proactief samen op het gebied van de Jeugdwet en Passend Onderwijs en hebben regelmatig (ten minste één keer per jaar) overleg over de inhoud en uitvoering van het (passend) onderwijs, jeugdzorg en preventief jeugdbeleid.

b. Spreiding en bereikbaarheid:

1. Bereikbaarheid:

Schoolbesturen PO dragen gezamenlijk zorg dat kinderen zoveel mogelijk dichtbij huis naar school kunnen gaan. Het streven is zoveel mogelijk in elke wijk één school in stand te houden, rekening houdend met een gezonde bedrijfsvoering, de menselijke maat en de beschikbare locaties. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het oprichten, verplaatsen, starten/opheffen van een dislocatie/nevenvestiging of opheffen van een school (brinnummer) niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen en ter kennisname aan de andere schoolbesturen. In dit overleg dient de afweging voor oprichten, verplaatsen of opheffen van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente.

2. Pluriformiteit:

Schoolbesturen houden een pluriform PO-aanbod in stand: in elk stadsdeel is het hoogst wenselijk dat een school voor openbaar onderwijs aanwezig is en per stadsdeel wordt diversiteit van onderwijsconcepten nagestreefd. Voor scholen met een unieke denominatie geldt de stad als verzorgingsgebied. Besluiten over het veranderen van denominatie en/of onderwijsconcept van een school kunnen niet eerder worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor verandering van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente. In gevallen waarbij de minister een school sluit wegens slechte prestaties, vervalt deze afspraak.

3. Opheffingsgevaar:

Vóórdat besluiten worden genomen over het opheffen van een school of schoollocatie, treden schoolbesturen in overleg met elkaar en met de gemeente op een dergelijk tijdstip dat beïnvloeding van de besluitvorming nog in alle redelijkheid mogelijk is. Indien scholen of schoollocaties structureel te kampen hebben met een fors leerlingenverlies zal het schoolbestuur in overleg treden met de gemeente om te overleggen over de mogelijke oorzaken van dit leerlingenverlies en mogelijke oplossingen, voordat er sprake is van een situatie dat de betreffende school(locatie) met opheffing wordt bedreigd.

4. Bevorderen gelijkwaardige kansen in het basisonderwijs en efficiënt omgaan met onderwijs(huisvestings)middelen:

Het aannamebeleid van scholen dient gelijkwaardige kansen te bevorderen, de mogelijkheid te ondersteunen dat kinderen dichtbij huis naar school gaan en vormen van segregatie zoveel mogelijk tegen te gaan. Om dit te realiseren verbinden de schoolbesturen zich aan de volgende afspraken:

a. Schoolbesturen ondersteunen het realiseren van een model voor centrale aanmelding en participeren in een te ontwikkelen stadsbrede aanpak, opdat ouders meer gelijke kansen hebben in het kiezen van scholen.

b. Schoolbesturen ondersteunen keuzeprocessen van ouders met als doel dat scholen een afspiegeling zijn van een wijk.

c. Schoolbesturen zullen niet bouwen voor gevolgen van segregatie of leegstand elders: dit betekent concreet dat er geen uitbreiding plaatsvindt van een schoolgebouw nadat een nader af te spreken capaciteitsplafond is bereikt, tenzij demografische ontwikkelingen in een bepaalde wijk of een bepaald stadsdeel hiertoe aanleiding geven en/of tenzij dit noodzakelijk is vanwege denominatie of vanwege passend onderwijs. Het doel van een capaciteitsplafond is het begrenzen van de mogelijkheden voor verdere groei van segregatie in Nijmegen en niet te bouwen voor leegstand.

c. Doorgaande ontwikkelingslijn van vóór- naar vroegschoolse periode:

Gemeente en schoolbesturen streven er naar een koppeling tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen te behouden en/of te realiseren.

Aan

Bestuurlijk Overleg Evaluatie onderwijshuisvesting DDC

Datum

11 januari 2022

Onderwerp

Afschaffen Gewichtenregeling PO per 2020 en wegvallen registratie LWOO in VO

Inleiding

In Nijmegen is de onderwijshuisvesting van de scholen in de onderwijssectoren PO, SO en VO voor een groot deel doorgedecentraliseerd (DDC). Dit betekent dat de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor hun onderwijshuisvesting. Jaarlijks ontvangen de schoolbesturen hiervoor van de Gemeente Nijmegen een DDC-vergoeding.

De hoogte van deze DDC-vergoeding hangt af van het aantal leerlingen dat op een school onderwijs volgt en welk soort onderwijs wordt gevolgd. Iedere leerling in combinatie met het type onderwijs leidt tot een bepaald brutovloeroppervlak (bvo). Dit bvo wordt per sector vermenigvuldigd met een overeengekomen bedrag per m², die jaarlijks wordt geïndexeerd. De uitkomst daarvan is de DDC-vergoeding per school.

Primair Onderwijs

In het primair onderwijs is tot en met 2019 sprake geweest van de gewichtenregeling: op grond van het opleidingsniveau van de ouders werd aan een leerling extra gewicht (ondersteuningsbehoefte) toegekend of niet. Gewichtsl leerlingen leidden tot meer m² bvo en daarmee tot een hogere DDC-vergoeding.

Vanaf schooljaar 2019-2020 is deze gewichtenregeling komen te vervallen. Concreet betekent dit dat met ingang van 2020 het leerlingengewicht niet meer zichtbaar was in DUO. Zie voor meer info bijlage 1 'Maatstaven basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0.3 en 1.2' (bron: decembercirculaire gemeentefonds 2020). Hierdoor is de daarmee samenhangende extra ruimte en een deel van de DDC-vergoeding niet meer te berekenen. We zijn in afwachting geweest van meer duidelijkheid hoe hier mee om te gaan.

Feit is dat de gewichtsl leerlingen gewoon op scholen onderwijs volgen. Gezien de vermelde tekst in de decembercirculaire 2020 ontvangen gemeenten de middelen voor leerlingengewicht nog altijd in het gemeentefonds. Daarmee hebben de schoolbesturen recht op het hiermee samenhangende deel van de DDC-vergoeding aangezien een aantal PO scholen vanaf 2020 nog recht hebben op dit deel van de DDC-vergoeding¹

Op basis van het gemiddelde aan toegekende DDC-vergoeding voor leerlingengewicht over de afgelopen 5 jaar is, afhankelijk van de berekeningsmethode tussen de € 42.000,- (5-jaars gemiddelde) en € 44.000,- uitgekeerd. Voor Conexis gaat het om een bedrag tussen de € 26.500,- en € 28.500,-; voor Josephscholen gaat het om een bedrag tussen de € 13.500,- en € 16.000,-.

¹ De scholen hebben in 2020 een voorlopige DDC-vergoeding uitgekeerd gekregen, met de vermelding dat deze definitief wordt gemaakt na duidelijkheid over de gewichtenregeling.

CBS achterstandsscores * 7,17% x 1,4 = aantal m2 bvo. Dit aantal m2 bvo vermenigvuldigd met het DDC-bedrag per m2 leidt tot de volgende (correctie) DDC vergoeding per schoolbestuur:

De berekeningsmethode op basis van CBS-achterstandsscore zorgt voor een geringe herverdeling tussen de scholen. Deze methode heeft als voordeel dat ze rekening blijft houden met de toekomstige ontwikkelingen binnen de leerling-populatie, terwijl het vast klinken op basis van bijv. een 5-jaars gemiddelde deze ontwikkeling beviest. De CBS berekeningsmethode is in dat opzicht een zuiverder weergave van de dan actuele situatie.

Kunt u instemmen met het toepassen van de CBS achterstandsscore als berekeningsmethode voor het bepalen van de jaarlijkse DDC-vergoeding als alternatief voor het afschaffen van de gewichtenregeling PO?

Voor de registratie van deze leerlingen is geen indicator gevonden die de actuele situatie beschrijft. Om deze reden stellen wij voor om het percentage LWOO-leerlingen te bevriezen op basis van het 3-jaar (ongewogen) gemiddelde. Dit gemiddelde sluit aan bij de afspraken die gemaakt zijn met het samenwerkingsverband inzake verdwijnen registratie LWOO-leerlingen. Bij het uitkeren van de DDC-vergoeding per LWOO-leerling wordt onderscheid gemaakt naar onderbouw, bovenbouw en richting (theoretische leerweg, techniek, economie en zorg en welzijn). Dit betekent dat de volgende percentages worden vastgesteld per schoolbestuur en per richting:

Kunt u instemmen met het toepassen van het 3 jarig gemiddelde conform bovenstaande percentage als berekeningsmethode voor het bepalen van de jaarlijkse DDC-vergoeding als alternatief voor het wegvallen van de LWOO-registratie in het VO?

BIJLAGE 1.

Maatstaven basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0.3 en 1.2

In het verdeelmodel voor jeugdhulp in de algemene uitkering zitten twee maatstaven over onderwijsachterstand: de maatstaven basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0.3 en 1.2. Met ingang van uitkeringsjaar 2020 zijn geen actuele gegevens meer beschikbaar van deze maatstaven. Hierdoor zijn de fondsbeheerders genoodzaakt om deze maatstaven met ingang van uitkeringsjaar 2020 te “bevriezen” op de laatst beschikbare stand (schooljaar 2018-2019, zoals gebruikt in uitkeringsjaar 2019).

De achtergrond van deze aanpassing is dat de gewichtenregeling vanaf schooljaar 2019-2020 is komen te vervallen. Er is in opdracht van het Ministerie van OCW een nieuwe indicator over onderwijsachterstanden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkeld.³¹ Als gevolg van de invoering van de nieuwe indicator registreren scholen vanaf dat schooljaar geen gegevens meer over leerlingengewichten, waardoor DUO deze statistiek ook niet meer kan samenstellen. Doordat de gegevens over leerlingengewicht vanaf uitkeringsjaar 2020 niet meer beschikbaar zijn en de invoering van de nieuwe indicator van het CBS in het verdeelmodel voor jeugdhulp grote herverdeeleeffecten voor gemeenten tot gevolg zou hebben, resteert geen andere optie dan de maatstaven over leerlingengewicht in het gemeentefonds te bevriezen. De maatstafgegevens over basisonderwijsleerlingen met leerlingengewicht 0.3 en 1.2 voor uitkeringsjaar 2019 zullen daarom voorlopig ook voor latere jaren worden gehanteerd.

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1, 2, 14, 23