

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 spreiding 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 spreiding 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 spreiding 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.

Voor een uitgebreide toelichting op de probleemstelling en inhoud wordt verwezen naar de raadsbrief.

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

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.

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.

Wij hebben Kenniscentrum Ruimte-OK gevraagd om dit specifiek voor Nijmegen in beeld te brengen. De financiële impact wordt door Ruimte-OK geschat op € 4,3 tot € 10,1 miljoen per jaar aan extra kosten¹. Voor een nadere toelichting verwijzen we naar bijgevoegde raadsbrief.

Het tekort van € 4,3 miljoen per jaar is het tekort om te voldoen aan de huidige afspraken in de DDC-overeenkomst. Alle scholen worden dan in 40 jaar vernieuwd naar de huidige energie- en bouwwetgeving (BENG per 1-1-2021) en de jaarlijkse DDC-vergoeding blijft hetzelfde. Hierbij wordt dan geen rekening gehouden met de afspraken in het klimaatakkoord. Daarmee zouden we het probleem in feite een aantal jaren ‘vooruit schuiven’.

Het verschil tussen bovenstaande bandbreedte € 10,1- € 4,3 zijnde € 5,8 miljoen 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.

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.

Vraagstelling aan de Raad:

Gezien bovenstaande problematiek zijn wij van mening dat het inhoudelijk en financieel kader afgegeven door de raad 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.

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.

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

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.

Tweede kamer leden zijn op 21 december 2021 per brief hierover geïnformeerd door de minister van OCW middels een beleidsreactie op het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting funderend onderwijs *'Een vak apart: een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel'*.

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. 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.

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