

Registratienummer : GR 08.
Ingekomen op : 23 mei 2008

Onderwerp: Gemeentelijke budgetten onderwijshuisvesting

Groningen, 23 mei 2008

Aan de raad,

Uw raad heeft het college in november 2007 gevraagd inzicht te verschaffen in de sturingsmogelijkheden en financiering van de onderwijshuisvesting.

Strategische verkenning financiering onderwijshuisvesting.

1. Inleiding.

Bij de huisvesting van scholen voor basisonderwijs (bo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet onderwijs (vo) speelt de gemeente een centrale rol. De gemeente heeft sinds 1997 de wettelijke opdracht te voorzien in adequate onderwijshuisvesting. Groningen heeft haar taak als volgt geformuleerd: "zorg dragen voor de planning en financiering van een evenwichtig gespreid, in kwantitatief opzicht toereikend en kwalitatief hoogwaardig gebouwenbestand".

Deze wettelijke taak is vormgegeven in de "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Groningen". In deze verordening staan de regels voor de bekostiging, voor de jaarlijkse cyclus van aanvragen door schoolbesturen, voor de prioriteiten en voor het toekennen en weigeren van voorzieningen. Wij hebben u de afgelopen jaren met enige regelmaat geïnformeerd over de wijze waarop deze taak wordt uitgevoerd door middel van het IHP (integraal huisvestingsplan onderwijs), de kadernotitie onderwijshuisvesting, de jaarlijkse programma's en recentelijk de update van het IHP voor de jaren 2009-2012.

Met de kadernotitie en de update van het IHP hebben wij u eerder geïnformeerd over de sturingsmogelijkheden en het instrumentarium daarvoor (prioriteiten, budget-plafonds, deelbudgetten voor specifiek beleid, e.d.). Ook meer recent zijn een drietal ontwikkelingen te noemen, die nadrukkelijk van invloed zijn op de onderwijs-huisvesting en de bekostiging daarvan. Bij de ontwikkeling van nieuwe woonwijken zal nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan het daar te realiseren voorzieningenniveau. Binnen de woonvisie past daarbij het uitgangspunt dat die voorzieningen al in een vroeg stadium en veel eerder dan in het verleden in nieuwbouwwijken worden gerealiseerd en voor de nieuwe bewoners beschikbaar zijn. Dat geldt dus ook voor scholen. Investerings in nieuwbouw zullen in een vroeg stadium van de nieuwe wijkontwikkeling moeten worden gedaan om de leerlingen zo

snel mogelijk in de wijk onderdak te kunnen brengen. Eigenlijk zou de school er al moeten staan voordat de mensen er komen wonen. Bij de ontwikkeling van Meerstad moet daarmee uitdrukkelijk rekening worden gehouden. Bijvoorbeeld ook bij het grotere aantal op het Europapark te bouwen woningen. Onderzocht moet worden of tijdig voldoende huisvestingscapaciteit in de omgeving beschikbaar is of dat aanvullende capaciteit nodig zal zijn. Ook de kwaliteit van de gebouwen vraagt in het kader van het duurzaamheidsbeleid de nodige aandacht. De verbetering van het binnenklimaat is een randvoorwaarde voor duurzaamheid, een goed arbo-beleid en zal een gunstige invloed hebben op de leerprestaties van de leerlingen. Duurzame materiaal keuze bij onderhoud, verbouwing, uitbreiding en nieuwbouw, zijn echter evenals maatregelen voor het binnenklimaat kosten verhogende factoren. Ook zal in de budgetruimte meer dan in het verleden rekening moeten worden gehouden met autonome ontwikkelingen, zoals groei van het aantal leerlingen, wijziging van rijksnormeringen, e.d. Deze notitie gaat vooral in op de gemeentelijk voor onderwijshuisvesting beschikbare budgetten, de herkomst, de omvang en de in de periode 2009-2012 te verwachten investeringen ten laste daarvan.

2. Financiering onderwijshuisvesting 1997-2008.

Via het Gemeentefonds ontvangt de gemeente Groningen sinds 1997 middelen voor de onderwijshuisvesting van bo, so en vo. De precieze hoogte van dit bedrag is toen, op het moment van decentralisatie, exact bepaald. Het deel voor Groningen is nadien verhoogd met:

- de nominale compensatie;
- taakmutaties.

In een periode van ruim 10 jaar een uitzetting van ca € 8,3 mln naar € 10,5 mln (s). Daarnaast is de afgelopen 10 jaar voor gemeentelijke accenten in het beleid eigen gemeentelijk geld (€ 1,4 mln voor onderhoud en € 1,1 mln voor het VMBO) toegevoegd.

Al een aantal jaren hebben wij bij de vaststelling van de jaarlijkse programma's voor onderwijshuisvesting en bij de vaststelling van het IHP (integraal huisvestingsplan onderwijs) aangegeven, dat de financiële bodem van het in de begroting opgenomen budget in zicht komt. In het nu voorliggende financiële beeld is als recente ontwikkeling ook de aankoop van sporthal de Brug en de huur van tijdelijke accommodatie voor RENN-4 verwerkt. In de laatste update van het IHP (2007) is het beeld gepresenteerd, dat het budget nog tot 2011/2012 met een jaarlijkse onttrekking aan de reserve toereikend is. Daarna zakt het budget en de ingestelde reserve zonder aanvullende maatregelen door die financiële bodem. De bodem komt in zicht, mede omdat in de afgelopen tien jaar het leerlingenaantal met 11% (=2.500 leerlingen) is gestegen en gewijzigde wetgeving in huisvestingsvoorzieningen moest worden omgezet en door de gemeente bekostigd. De beschikbare budgetten zijn niet afgestemd op deze autonome kostenstijgingen. Ook is de behoefte aan geld toegenomen door nieuwbouw voor scholen in verband met stadsuitbreidingen, groei van het aantal leerlingen in verband met demografische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de ontwikkeling van Meerstad), ambities met betrekking tot de kwaliteit van de gebouwen, waaronder duurzaamheid, nieuwbouw VMBO, vervangingsinvesteringen, e.d. Daarnaast moet met een aantal andere ontwikkelingen rekening worden gehouden. Een paar voorbeelden zijn het effect van de BTW-stijging, de financiële relatie met Haren voor

wat betreft de huisvesting van het Zernike-college, verbeteringen in het binnenklimaat van schoolgebouwen, e.d. Voor deze autonome ontwikkelingen is en wordt het budget voor onderwijshuisvesting tot dusver niet gecompenseerd.

3. Te verwachten uitgaven periode 2009-2012.

Onderstaand geven wij een overzicht van de te verwachten nieuwe investeringen (update van het IHP 2009-2012). Dit zijn de bekende huisvestingsbehoefte de komende 4 jaar op basis van gemeentelijk beleid en de toekomstige huisvestingsbehoefte zoals door de schoolbesturen aangegeven. De fasering in dit overzicht is gebaseerd op de prioriteitsvolgorde conform de "Verordening" en het door uw raad in november 2007 vastgestelde model voor prioritering van de categorie 4 voorzieningen. Deze worden vervolgens per onderdeel kort toegelicht.

Meerjareninvesteringsoverzicht.

(bedragen prijspeil 2008 x € 1.000 en exclusief VMBO en duurzaam bouwen)

	2009	2010	2011	2012	Totaal
<u>Programma 2009 e.v. onafweegbaar (aut)</u>	2.050	2.100	2.150	2.200	8.500
RENN 4 (aut en amb)		4.200			4.200
Haydnschool (aut)	900				900
2e basisschool Noordwest (Reitdiep) (aut)	3.300				3.300
Subtotaal onafweegbaar	6.250	6.300	2.150	2.200	16.900
<u>Ambities</u>					
Star Numanschool (amb)	3.500				3.500
Boerhaaveschool (amb)		2.400			2.400
't Poortje nieuwbouw (aut en amb)			3.700		3.700
Haydnschool (amb)	1.100				1.100
De Wingerd (amb)				3.100	3.100
Aanpassing ruimtenormeringen ZMLK (amb)				2.500	2.500
	4.600	2.400	3.700	5.600	16.300
Totaal van de voorzieningen	10.850	8.700	5.850	7.800	33.200

Aut = noodzakelijk op basis van autonome ontwikkelingen

Amb = voorzieningen op basis van schoolbestuurlijk en gemeentelijk geformuleerde ambities

Reguliere uitgaven programma's 2009 e.v.

Jaarlijks moet rekening worden gehouden met uitgaven voor groot onderhoud, verzekeringen, schades, regulier voorkomende capaciteitsaanpassingen (kleine uitbreidingen, verbouwingen, e.d.). Minimaal moet rekening worden gehouden met een bedrag van ruim 2 mln euro (s); de komende jaren oplopend tot een bedrag van 2,2 mln euro.

Specifieke projecten 2009.

Haydn-school.

Voor de Haydn-school moet op korte termijn worden voorzien in de huisvesting van 3 groepen leerlingen als vervangende huisvesting voor gehuurde ruimten bij de Stichting de Borg. Voorzien onafweegbaar investeringsniveau 0,9 mln euro. Deze uitbreiding is gepland tussen de gymlokalen aan de Helperbrink/Groenensteinlaan. Achter deze locatie staan 4 noodlokalen. Om adequaat de huisvestingsproblematiek van de Haydn-school op te kunnen lossen dienen ook deze noodlokalen door permanente bouw te worden vervangen. Faseren in tijd is gelet op een doelmatige realisatie geen optie, zodat deze vervangende bouw als ambitie voor 2009 in het schema is opgenomen voor een bedrag van 1,1 mln euro.

Nieuwe basisschool in Reitdiep.

De voortgang van de uitbreiding van de stad in de Held, Gravenburg en Reitdiep, brengt met zich mee dat voor de leerlingen in dit gebied naast het al gerealiseerde schoolgebouw in Gravenburg in Reitdiep voor 15 groepen nieuwbouw nodig is. Wij hebben u hierover afzonderlijk reeds geïnformeerd. Deze nieuwbouw moet gelet op de ontwikkeling van de leerlingenaantallen klaar zijn in 2010. Betekent derhalve een niet afweegbare investering in 2009 van 3,3 mln euro.

Nieuwbouw praktijkonderwijs Star Numan-school.

In het door uw raad voor het VMBO ontwikkelde huisvestingsbeleid is als beleidsinhoudelijke ambitie ook voorzien in de verplaatsing van het praktijkonderwijs Star Numan-school. Het is voor wat betreft de efficiëntie van belang, dat de bouw voor het praktijkonderwijs in één bouwstroom gekoppeld aan de nieuwbouw van het VMBO in Noord-Oost wordt gerealiseerd. De bekostiging van dit onderdeel van het totale plan komt tot een bedrag van 3,3 mln euro ten laste van het budget onderwijs-huisvesting. Gelet op de fasering van de nieuwbouw voor het VMBO dienen de kredieten voor het praktijkonderwijs beschikbaar te worden gesteld in 2009.

Uiterlijk in december 2008 ontvangt u van ons het programma onderwijshuisvesting voor 2009 met daarbij het voorstel de noodzakelijke kredieten voor ondermeer deze drie specifieke projecten beschikbaar te stellen. Beschikbaarstelling van de gelden voor deze projecten is met een onttrekking aan de reserve voor 2009 nog mogelijk zonder dat dit direct leidt tot budgetoverschrijding.

Projecten 2010-2012.

Voor de periode 2010-2012 kunnen investeringen worden verwacht in de volgende projecten.

Uitbreiding en vervangende bouw voor het RENN-4.

Deze onderwijsinstelling is de laatste jaren sterk gegroeid en als gevolg daarvan zal moeten worden geïnvesteerd in uitbreiding en aanpassing van bestaande accommodaties. De 1^e fase wordt gerealiseerd door middel van tijdelijke huisvesting (plaatsing van noodlokalen) en een gemeenschappelijk gebruik van vaklokalen Noorderpoort College. Met het bestuur van het RENN wordt overleg gevoerd over de verdere fasering van voorzieningen. Voorlopig worden de investeringen daarvoor geraamd op een bedrag van 4,2 mln euro (inclusief verplaatsing van de locatie Van Heemskerckstraat). Het is wellicht mogelijk deze investeringen over meerdere jaren te spreiden. Vooralsnog gaan we ervan uit dat vanaf 2010 middelen voor dit doel moeten

worden gevoteerd.

Nieuwbouw Poortje.

De functie van het Poortje verandert de komende jaren. Het aantal door deze school binnen en van buiten de "poorten" op te vangen leerlingen zal sterk toenemen. De huidige onderwijsruimten zijn verspreid gekoppeld aan de groepen opgenomen in het bestaande gebouw. De functie van het bestaande gebouw verandert uiteraard mee met de nieuwe rol. Daardoor is nieuwbouw van de school op het terrein van het Poortje aan de orde. Een deel van de nieuwbouwkosten kan worden gefinancierd met de bestaande aan deze instelling door de gemeente betaalde huurvergoeding. Daarnaast zullen aanvullende middelen nodig zijn om ook de toename van het aantal leerlingen onder dak te brengen. De verwachting is dat daarvoor in 2011 een bedrag van 3,7 mln euro nodig is.

Boerhaave-school.

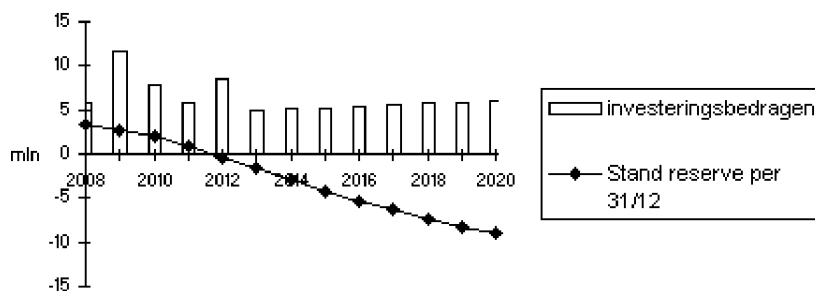
De Boerhaave-school is onderdeel van de herstructurering van het gebied tussen de Laan Corpus den Hoorn en de Semmelweisstraat. Samen met een woningbouwcorporatie wordt voor dit gebied een plan ontwikkeld, waarin in de plint van de nieuwbouw de herbouw en uitbreiding van de Boerhaave-school is opgenomen naast voorzieningen voor kinderopvang, de speeltuinvereniging, buurtvoorzieningen, een gymlokaal, e.d. De corporatie realiseert dit plan, dat naar verwachting klaar is in 2010. Dan zullen de in het gebouw opgenomen onderwijsvoorzieningen (school en gymnastieklokaal) turn-key worden overgenomen. Kosten: 2,4 mln euro.

Wingerd en aanpassing ruimtenormering ZMLK.

Op basis van de "Verordening" en het model voor prioritering van de categorie 4-voorzieningen genieten de gewenste nieuwbouw voor de Wingerd en andere uitbreidingen van schoolgebouwen ZMLK een minder hoge prioriteit dan de andere hier genoemde voorzieningen. In de fasering zijn deze voorzieningen dan ook niet eerder opgenomen dan voor 2012. Totale kosten te zijner tijd: 5,6 mln euro.

Ontwikkeling reservepositie.

Uit het onderstaande overzicht blijkt dat vooral de investeringsniveaus voor 2010 en volgende jaren zullen leiden tot uitputting van de budgettaire mogelijkheden en zelfs een negatieve stand van de reserve.



Duurzaam bouwen.

In het meerjarenoverzicht en in de beschreven scenario's zijn de extra kosten

verbonden aan duurzaam bouwen nog niet meegenomen. De ambitie om duurzaam te bouwen is namelijk geen specifieke onderwijsproblematiek en is ook niet meegenomen in de genormeerde vergoedingen daarvoor. Duurzaam bouwen is een ambitie die voortvloeit uit het collegeprogramma en zal bijgevolg in het kader van de jaarlijkse integrale afweging bekostigd moeten worden ten laste van de middelen nieuw beleid, al dan niet aangevuld met gelden uit externe subsidies en uit een zogenaamd revolving fund. Er wordt momenteel onderzocht wat gemiddeld de prijstechnische consequenties zijn van het doorvoeren van duurzaamheidsmaatregelen. Het beeld is nog niet volledig, maar globaal gaan we op dit moment voorzichtig uit van een meerprijs van ca €100,-- per m2 nieuwbouw. Zonder aanvullend gemeentelijk budget zal het niet mogelijk zijn voldoende voorzieningen in het kader van de duurzaamheidsdoelstelling te realiseren. Wij verwachten dat structureel rekening moet worden gehouden met tenminste € 150.000,-- tot € 200.000,-- op jaarbasis (rentelast en afschrijving).

4. Koersbepaling.

Om een negatieve stand van de reserve onderwijshuisvesting te voorkomen zijn vier scenario's denkbaar.

Het eerste scenario is om na 2009 vast te houden aan het huidige budgetniveau en het handhaven van de voorgenomen ambities, zoals hierboven geschetst. Dit leidt tot een volledige uitputting van de reservepositie. In 2012 ontstaat een niet-acceptabele negatieve reserve.

Het tweede scenario is het vasthouden aan het huidige budgetniveau, in combinatie met het terugschroeven van de politiek-bestuurlijke en schoolbestuurlijke ambities. Dit betekent dat er de komende jaren geen geld meer is voor afweegbare ambities, ondermeer nieuwbouw Poortje, Wingerd, klassenverkleining ZMLK, extra kosten maatregelen t.b.v. duurzaam bouwen. Tevens zal het beleidsinstrumentarium (budgetplafonds, budgettaire weigeringsstoets, afwegingskader categorie 4 voorzieningen, etcetera) strak moeten worden gehanteerd met het oog op fasering van de andere voorzieningen over een langere periode.

Het derde scenario is om de nieuwe investeringen in vooral de beleidsmatig noodzakelijke voorzieningen aan te vragen in de jaarlijkse rondes voor nieuw beleid. Dit scenario heeft als nadeel dat de financiering van de onderwijshuisvesting onzeker wordt. Door elke investering jaarlijks afweegbaar te maken is het onmogelijk om de continuïteit in het beleid te bewaren en om een betrouwbare meerjarenprognose op te stellen.

Het vierde scenario bestaat uit een structurele verhoging van het budgetniveau, gefaseerd of in één keer. Afhankelijk van het niveau van deze verhoging, kan dan via prioritering en fasering een keuze worden gemaakt voor de te realiseren projecten.

5. Conclusie/advies.

Het realiseren van alle voorgenomen onderwijsvoorzieningen leidt de komende jaren tot uitputting van de reserve onderwijshuisvesting. In 2012 ontstaat zelfs een negatieve reserve.

Dat beeld is gebaseerd op de autonome ontwikkelingen, ambities en op de bekende investeringen tot 2012. We zullen moeten bijsturen; daarvoor hebben we u de scenario's geschetst. De ontwikkelingen zullen we betrekken bij de voorbereiding van de begrotingen 2009-2011.

Wij vertrouwen erop u met vorenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Jacq. Wallage.

H.P. Bakker.