

## VRAGEN

door de leden van de raad gesteld overeenkomstig artikel 38 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad van de gemeente Groningen.

2010 – Nr. 17.

VRAGEN van de PvdA van de heer R. van der Schaaf en mevrouw K.A. Hazewinkel betreffende financiën onderwijshuisvesting n.a.v. onderzoek AOb. (Binnengekomen: 1 februari 2010).

De PvdA-fractie heeft zich in de raad de afgelopen jaren hard gemaakt voor de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in Groningen en de daarvoor benodigde middelen. In de stad krijgen kinderen les in een omgeving die voor een belangrijk deel bepaald wordt door de gemeentelijke overheid. In Groningen is de gemeentelijke huisvestingstaak als volgt omschreven:

*zorg dragen voor de planning en financiering van een evenwichtig gespreid, in kwantitatief opzicht toereikend en kwalitatief hoogwaardig gebouwenbestand*

De PvdA heeft de gemeentelijke huisvestingstaak steeds bijzonder serieus genomen. Immers, de leeromgeving van alle leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in de stad is in het geding. Over een aantal zaken zijn we in de loop van de jaren anders gaan denken: stijgende bouwkosten en de energiehuishouding van onderwijsgebouwen, duurzaam bouwen voor het onderwijs en duurzaam huisvesten. Door o.a. initiatieven te nemen om de reserve onderwijshuisvesting op peil te houden heeft de PvdA-fractie concreet bijgedragen aan deze ambitie. Als het aan de PvdA ligt houden we deze ambitie hoog, ook in de komende jaren van bezuinigingen.

Het gaat de PvdA er om dat personeel en leerlingen in een goede werk- en leeromgeving kunnen functioneren, waarbij voor de komende jaren duurzaamheid, energiebesparing en een goed binnenklimaat, extra aandacht behoeven.

Op 29 januari jl. verscheen het onderzoek "Hoe gul is mijn gemeente?" van de Algemene Onderwijsbond (AOB). In dit onderzoek is onderzocht hoe in het land de gemeenten omgaan met het budget voor onderwijshuisvesting dat zij ontvangen van het Rijk.

Algemene conclusies die uit het onderzoek worden getrokken zijn: Gemeenten gaan zeer verschillend om met het budget dat zij hiervoor krijgen. Een aantal legt extra geld bij, de meesten geven echter (soms veel) minder uit aan onderwijshuisvesting dan zij hiervoor van het Rijk krijgen. Gemiddeld genomen besteden gemeenten 20% van het budget niet aan onderwijshuisvesting. De AOB concludeert dat hierdoor ook schoolbesturen steeds vaker onderwijsmiddelen inzetten voor gebouwen en dat in steeds meer gemeenten de weerstand groeit tegen achterstallig onderhoud van gebouwen. Teveel scholen hebben last van een slecht binnenklimaat, afgekeurde barakken en te kleine lokalen, aldus de AOB.

Ook de gemeente Groningen is door de AOB onderzocht. Volgens het onderzoek heeft Groningen in 2009 ca. €20,2 miljoen via het gemeentefonds ontvangen voor onderwijshuisvesting. De AOB heeft over de daadwerkelijke uitgaven aan onderwijshuisvesting in 2009 geen cijfers van Groningen kunnen bemachtigen waardoor voor dat jaar geen vergelijk is te maken met andere steden.

Via de bij het onderzoek horende website [www.hoegulismijngemeente.nl](http://www.hoegulismijngemeente.nl) is echter wel te vinden hoe volgens het onderzoek de gemeente Groningen in 2007 en 2008 is omgegaan met de middelen voor onderwijshuisvesting:

<b>Inkomsten uitgaven onderwijshuisvesting gemeente Groningen</b>				
Bedragen *1000	2006	2007	2008	2009
Inkomsten onderwijshuisvesting uit gemeentefonds	16.716	17.584	19.050	20.185
Totale uitgaven	-	11.637	12.649	-
Verschil inkomsten totale uitgaven	-	5.947	6.401	-
Verhouding uitgaven inkomsten	-	66,2 %	66,4 %	-
Gemiddelde verhouding inkomsten uitgaven 2006/2009				66,3%

Het percentage van 66% dat de gemeente Groningen volgens het onderzoek daadwerkelijk uitgeeft aan onderwijshuisvesting kan in relatie tot het landelijke gemiddelde en andere vergelijkbare gemeenten als laag worden beschouwd.

Het is van het grootste belang, zeker in de komende tijd van bezuinigingen van zowel Rijk als gemeente, een adequaat inzicht te hebben in de voor onderwijshuisvesting beschikbare financiën en de daadwerkelijke besteding daarvan. De cijfers die uit dit onderzoek naar voren komen kunnen we moeilijk duiden omdat ze niet of nauwelijks vergelijkbaar lijken te zijn met door het college aan de raad verstrekte gegevens over hetzelfde onderwerp.

Wij hebben daarom aan het college de volgende vragen:

1. Herkent u zich in de cijfers met betrekking tot de gemeente Groningen zoals die door de AOb zijn gepubliceerd in het onderzoek "Hoe gul is mijn gemeente" en de bijbehorende website?
2. Zo nee, wat is dan volgens u een correcte omvang van:
  - Het door het Rijk aan de gemeente Groningen via het gemeentefonds uitgekeerde budget voor onderwijshuisvesting over de jaren 2006 tot en met 2009?
  - Het daadwerkelijk aan onderwijshuisvesting uitgegeven bedrag in de jaren 2006-2009?
3. Welk deel van het door het Rijk aan de gemeente Groningen uitgekeerde budget voor onderwijshuisvesting over de jaren 2006 tot en met 2009, is toegevoegd aan de reserve onderwijshuisvesting?
4. Bent u van mening dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat het budget voor onderwijshuisvesting hier ook daadwerkelijk aan besteed zou moeten worden?

Het college beantwoordt de vragen als volgt:

Groningen, 23 maart 2010.

1. Nee. De Aob-cijfers geven een onjuist en onvolledig beeld van de uitgaven voor onderwijshuisvesting over de afgelopen jaren in de gemeente Groningen. De jaarlijkse uitgaven betreffen bredere terreinen dan het onderzoekgebied van de Aob, dat alleen het CBS-cijfer vergelijkt met het berekende onderdeel voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

2. In onderstaande tabel geven wij aan welk aandeel voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering van het gemeentefonds is opgenomen in de periode 2006-2009.

Het jaarlijkse uitgavenniveau wordt niet alleen door de uitgaven van de productgroep 6.04 (onderdeel onderwijshuisvesting) bepaald, maar moet worden aangevuld met de volgende onderdelen:

- een deel van de bedragen voor de onderwijsaandelen in de huisvesting van de vensterscholen;
- eenmalige bijdragen uit verkoop van gebouwen (voorbeeld is het Werkmancollege Schoolstraat; met de opbrengst wordt de nieuwbouw aan het Schuitendiep gerealiseerd);
- aanvullend gemeentelijk beleid onderhoud schoolgebouwen;
- dotaties aan de reserves;
- uitgaven voor de nieuwbouw van het VMBO;
- incidentele middelen voor duurzaamheid, binnenmilieu, en dergelijke.

De uitgaven over 2009 zijn gebaseerd op de laatste ramingen opgenomen in het begrotingskader 2009. De definitieve uitgaven over 2009 worden bij de jaarrekening bekend. Wanneer alle uitgaven die betrekking hebben op onderwijshuisvesting zijn opgenomen, kan een vergelijking worden gemaakt met het gemeentefonds.

De wijzigingen in de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds (AUGf) zijn gebaseerd op de stijging van het reële accres, de nominale compensatie, taakmutaties en de vertaling van rijksbeleid in de omvang van de uitkering. Verder zijn volumeontwikkelingen en een aantal andere voor de berekening van belang zijnde variabelen van betekenis voor de hoogte van de AUGf. De AUGf is weliswaar uit te splitsen naar verschillende beleidsterreinen en taakgebieden van gemeenten, maar de AUGf behoort tot de algemene middelen van gemeenten. De bestedingen uit de algemene middelen voor de verschillende beleidsterreinen en taakgebieden worden steeds integraal afgewogen. In die zin is er dus in de AUGf geen sprake van budgetten; er is één ongedeelde inkomstenpost. Overigens zijn tot en met 2009 alle door de rijksoverheid ingezette taakmutaties rechtstreeks verwerkt in de budgetten voor onderwijshuisvesting.

Op grond van de parameters en verdeelmaatstaven is te reconstrueren welke elementen meewegen in de bepaling van de hoogte van de algemene uitkering. Toegesplitst op onderwijshuisvesting levert dat een financiële waarde op: "het aandeel onderwijshuisvesting in de AUGf".

Zo'n zelfde berekening kan tot op zekere hoogte overigens ook voor andere beleidsterreinen worden gemaakt.

In onderstaande tabel is het rekenaandeel onderwijshuisvesting in de AUGf zichtbaar gemaakt en afgezet tegen de uitgaven 2006 – 2009.

bedragen in mln.	2006	2007	2008	2009
Aandeel onderwijshuisvesting in berekening algemene uitkering gemeentefonds	€ 15,9	€ 18,3	€ 19,9	€ 21,0
Lasten huisvesting scholen*	€ 13,6	€ 15,4	€ 16,6	€ 15,5
Vershil	-€ 2,3	-€ 2,9	-€ 3,3	-€ 5,5
Percentage uitgaven vs budget	86%	84%	83%	74%

\* inclusief dotaties en onttrekkingen aan reserves/voorzieningen

Het percentage voor 2009 ligt lager dan in voorgaande jaren. Dit komt omdat de incidentele vrijval door fasering en/of vertraging in de realisatie van projecten (rekeningsresultaat 2009) niet is toegevoegd aan de reserve onderwijshuis-esting, maar aan het algemeen rekeningsresultaat. In de zomerbrief 2009 en in onze brief van 22 oktober 2009, OS 09.2058165 hebben wij u hierover geïnformeerd.

3. In de tabel hierna worden alle bedragen die aan de reserve onderwijshuisvesting zijn toegevoegd in de genoemde periode.

Omschrijving	2006	2007	2008	2009
Nieuwbouw Werkmancollege			3.200	
Vrijval structurele middelen VMBO 2008			1.060	
Rekening resultaat 2008				1.472
Duurzaamheid VMBO				1.200
Vrijval structurele middelen VMBO 2009				624
Totaal	-	-	4.260	3.296

bedragen x €1000,--

Het is goed om onderscheid te maken tussen drie onderdelen: de ontwikkeling van het aandeel onderwijshuisvesting in de AUGfbudgetten onderwijshuis-vesting in de begroting en de werkelijk uitgaven voor onderwijshuisvesting (jaarrekening). Het rekeningsresultaat op het onderdeel onderwijshuisvesting is tot en met 2008 volledig in de onderwijsreserve ondergebracht en daarmee beschikbaar voor onderwijshuisvesting. Van onderuitputting van de beschikbare middelen was dan ook geen sprake. Met andere woorden, gemiddeld wordt over de jaren heen 100% van het begrote budget aan onderwijshuisvesting besteed.

4. Nee. Het aandeel onderwijshuisvesting in de AUGf is geen doeluitkering en ook geen rijksvergoeding; de AUGf maakt onderdeel uit van de algemene middelen en besteding wordt integraal gewogen. Datzelfde geldt ook voor andere beleidsterreinen.  
Als het aandeel in de AUGf maatgevend moet zijn voor de gemeentelijke begroting, dan wordt voorbijgegaan aan de lokale autonomie en zou het opstellen van de begroting een technische operatie worden.

Het aandeel onderwijshuisvesting in de AUGf komt tot stand op basis van macronormvergoedingen. In deze normvergoedingen worden, zoals we ook al in ons antwoord op vraag 1 hebben geschreven, door het Rijk tevens ontwikkelingen op het gebied van taakmutaties, verdeelmaatstaven en ontwikkelingen in het accres betrokken.

In 1997 is het budget onderwijshuisvesting overgeheveld naar het gemeente-fonds met als doelstelling om meer beleidskeuzeruimte op lokaal niveau mogelijk te maken. Dat betekent dat gemeenten de ruimte hebben om meer, of minder dan het aandeel in de AUGf aan onderwijshuisvesting te besteden.

Wij zijn van mening dat in die lijn de gemeenteraad binnen de kaders van de gemeentebegroting eigen keuzes en een integrale afweging moet kunnen maken over de inzet van middelen. Het uitgangspunt dat wij daarbij voor onderwijshuisvesting hanteren is dat wij als lokale overheid invulling geven aan de wettelijke taak om te voorzien in een adequaat niveau van onderwijshuisvesting en om daarvoor jaarlijks voldoende middelen in de begroting op te nemen. Tot en met 2009 zijn de budgetten onderwijshuisvesting steeds aangepast aan door het Rijk ingezette taakmutaties en lokale ambities.

Met de Integrale Huisvestingsplanning Onderwijs (IHP), de jaarlijkse programma's en investeringsbudgetten geeft uw raad vorm en inhoud aan deze taak. Daarin worden jaarlijks de financiële kaders geschetst en door uw raad vastgesteld. In onze informatieverstrekking richting de raad is daarom niet de omvang van het aandeel in de AUGf als uitgangspunt genomen, maar de uitgangspunten zoals hiervoor geschetst. Die zijn namelijk relevant voor de bepaling van de omvang van het budget voor onderwijshuisvesting in Groningen.

Zoals is gebleken uit de recente 0-meting, verkeren de gebouwen van het openbaar en het bijzonder onderwijs gemiddeld in een goede staat van onderhoud. Vanaf 1997 tot heden is geen enkele aanvraag om huisvestingsvoorzieningen afgewezen op grond van budgettaire overwegingen.

Over de opbouw van het budget voor onderwijshuisvesting, het meerjarig (financieel) perspectief, de knelpunten en oplossingen daarbij, hebben wij u ondermeer in onze brieven van 23 mei 2008, OS 08.1598016, 9 oktober 2008, OS 08.1735212 en met de updates van het IHP-onderwijshuisvesting recent nog in december 2009 geïnformeerd. Met de nodige afspraken over de fasering van projecten en voorzieningen (IHP) is het mogelijk om de wettelijke taak uit te voeren en het door uw raad geformuleerde ambitieniveau te realiseren.

Een deel van de groei van het aandeel in de algemene uitkering wordt veroorzaakt door volumeontwikkelingen. Een grotere stad betekent meer leerlingen, nieuwe en grotere spreiding van voorzieningen. Als de groei binnen de huidige capaciteit kan worden opgevangen, hoeft het budget niet te groeien. Als die groei zich vertaalt in behoefte aan meer capaciteit, dan wordt er capaciteit bijgebouwd (De Held/Gravenburg, Reitdiep). Als capaciteits-uitbreidingen en vervangingsinvesteringen (bijvoorbeeld VMBO) niet meer binnen het budget kunnen worden opgevangen, dan zal het budget gaan groeien. Dat zal als gevolg van de stadsuitleg in Meerstad straks bijvoorbeeld ook het geval zijn (voorzieningenvisie Meerstad). Dat zijn geen technische aanpassingen van het meerjarenbeeld; de aanpassing van budgetten verloopt via de verdeling van nieuw beleid en komt dus jaarlijks bij de Voorjaarsbrief en begroting in uw raad aan de orde.

Wij realiseren ons dat bij u de indruk kan zijn ontstaan dat de budgetten voor onderwijshuisvesting in de gemeentebegroting gelijk zijn of waren aan het aandeel onderwijshuisvesting in de AUGf. Als dat zo zou zijn, dan betreuren wij dat en wij hopen dat we met de beantwoording van deze vragen eventuele onduidelijkheid hebben kunnen wegnemen.