Voorstel aan college en raad

Nummer:	02430000079785
Datum:	7 oktober 2021
Opsteller:	K. Traas
Portefeuillehouder:	Wethouder Companjen
Onderwerp:	Vervolg doordecentralisatie V(S)O 2022 t/m 2026

Het college van B&W besluit:

1. Kennis te nemen van het rapport Evaluatie doordecentralisatie 2016 t/m 2021;
2. Kennis te nemen van het rapport Vervolg doordecentralisatie 2022 t/m 2026;
3. De raad te verzoeken de vergoedingen doordecentralisatie te verhogen met maximaal 40% vanaf 2023 en aflopend in lijn met een eventuele stijging van de rijksvergoeding voor onderwijshuisvesting en de financiële gevolgen hiervan te betrekken bij de kadernota 2023-2026;
4. De raad te verzoeken daarnaast een oppervlaktecorrectie in de vergoedingen doordecentralisatie toe te passen van 10% bij het Morgen College en 1% bij de RSG vanaf 2023 en de financiële gevolgen hiervan te betrekken bij de kadernota 2023-2026.

Inleiding

Aanleiding

Sinds 2011 zijn de scholen voor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs in Harderwijk doorgedecentraliseerd. Dit houdt in dat de gemeente de middelen die zij ontvangt voor de onderwijshuisvesting van deze onderwijssoorten vrijwel volledig overdraagt aan de desbetreffende schoolbesturen. Hiermee kunnen de schoolbesturen zelf verantwoorde keuzes voor hun huisvesting maken, uiteraard passend binnen de wet- en regelgeving voor onderwijshuisvesting. Jaarlijks verantwoorden zij hun uitgaven en vijfjaarlijks overleggen zij hun meerjarenonderhoudsplanning. Dit systeem werkt zowel voor de gemeente als de schoolbesturen goed, ware het niet dat het systeem begint te knellen door achterblijvende bekostiging van de Rijksoverheid.

De VNG heeft in 2019 geadviseerd “om de normbedragen voor de nieuwbouw van scholen met 40% te verhogen omdat de jaarlijkse indexering van de normbedragen over de afgelopen jaren de werkelijke prijsontwikkelingen in de markt niet goed blijkt te hebben gevolgd”. De VNG heeft daarbij opgemerkt dat de normbedragen in de VNG-modelverordening traditioneel de ‘bodem’ in de markt zijn, namelijk sober en doelmatig bouwen, waarbij aan de eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan. Dit advies is nog niet door de Minister van OCW overgenomen waardoor de rijksbekostiging is blijven steken op een normering die sterk is achtergebleven en dus niet toereikend is om het zogenaamde minimale niveau te bekostigen.

Omdat er in het primair onderwijs al langere tijd geen nieuwbouw is geweest, en de Verordening huisvesting onderwijs Harderwijk bovendien bepaalt dat wordt gebouwd op basis van feitelijke kosten (niveau aanbesteding) was het advies nog niet eerder “voelbaar” voor de gemeente. Nu echter een Integraal Huisvestingsplan voor het primair onderwijs wordt opgesteld, en het Morgen College nieuw wil bouwen, is het verschil tussen normering en werkelijke kosten voor het eerst een knelpunt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de nieuwbouwplannen voor het Morgen College. Zonder verhoging van de doordecentralisatievergoeding kan de nieuwbouw niet bekostigd worden.

Kader

Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)
Wet op de expertisecentra (WEC)
Doordecentralisatieovereenkomst
Onderwijsvisie

Alternatieven

Er zijn twee alternatieven die beiden leiden tot een ongewenste situatie.
Ten eerste kan de doordecentralisatievergoeding op de huidige wijze worden voortgezet volgens het principe ‘wat er in gaat, gaat er uit’. Op korte termijn betekent dit dat de nieuwbouwplannen van het Morgen College geen doorgang zullen vinden. Op lange termijn leidt het tot verouderde onderwijsgebouwen die niet kunnen voldoen aan de moderne eisen voor een goede leeromgeving. Bovendien worden de doelstellingen uit het Klimaatakkoord, namelijk energieneutrale schoolgebouwen in 2050, onhaalbaar.
De tweede mogelijkheid is het stopzetten van de doordecentralisatie. Op korte termijn zou dat een miljoeneninvestering van de gemeente vragen omdat zij de panden terug moet nemen tegen de boekwaarden. Op de langere termijn zal de gemeente in deze panden moeten investeren om ze toekomstbestendig te maken.

Beoogd effect

De onderwijsgebouwen voor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs blijvend laten voldoen aan de minimale eisen uit het Bouwbesluit en het Klimaatakkoord en nieuwbouw voor het Morgen College mogelijk maken.

Argumenten

1. Ongewijzigd beleid leidt tot ongewenste gevolgen voor het voortgezet (speciaal) onderwijs
   Onder het kopje ‘Alternatieven’ zijn de alternatieven opgenomen.
   Ongewijzigd beleid zal leiden tot onderwijshuisvesting voor het V(S)O dat achterblijft bij de toenemende eisen op het gebied van bv duurzaamheid, energieneutraliteit en binnenklimaat/ventilatie.
   Bovendien staat ongewijzigd beleid haaks op de uitgangspunten van de Onderwijsvisie waarin het versterken van het Voortgezet Onderwijs er één is. Hoewel versterken niet letterlijk is bedoeld, heeft de kwaliteit van de huisvesting ongetwijfeld gevolgen voor leerlingen die een keuze moeten maken voor voortgezet onderwijs.
   Tenslotte betekent ongewijzigd beleid dat het Morgen College niet nieuw kan bouwen. De huidige normbedragen, die de schoolbesturen vanuit de doordecentralisatie ontvangen, zijn namelijk ontoereikend om hun gebouwen te vervangen.

2. Advisering VNG over normbedragen 2020 en 2021
   Naast een verhoging van 40% in 2019, heeft de VNG een verhoging van 6% en een verhoging van ruim 9% geadviseerd voor resp. 2020 en 2021. De schoolbesturen hebben aangegeven af te kunnen zien van deze laatste verhogingen. De schoolbesturen zijn bereid om deze uitdaging aan te gaan.

3. Rijksbekostiging
   De signalen van de achterblijvende bekostiging voor onderwijshuisvesting zijn bekend bij het Rijk. Een van de belangrijkste documenten op dit vlak, het Interdepartementaal Beleidsonderzoek “Een vak apart” van maart dit jaar, heeft dit duidelijk gemaakt. Besluitvorming hierover is controversieel verklaard en doorgeschoven naar het nieuwe kabinet. Verwacht wordt dat de middelen voor onderwijshuisvesting zullen stijgen. Deze stijging wordt in mindering gebracht op de extra middelen tot deze weer gelijk lopen. Diverse gemeenten, waaronder Harderwijk, zijn een lobby gestart om dit verder onder de aandacht te brengen.

4. Oppervlaktecorrectie
   De doordecentralisatievergoeding per leerling maakt geen onderscheid tussen HAVO/VWO en VMBO, terwijl laatstgenoemde onderwijssoort meer m2 bvo oppervlakte nodig heeft. Zo is een gemiddeld techniekokaal groter dan een ‘gewoon’ klaslokaal. In het rapport Vervolg doordecentralisatie 2022-2026 is met cijfers in beeld gebracht wat de oppervlaktebehoefte is van de scholen in Harderwijk. Aangezien de doordecentralisatievergoeding juist is bedoeld om te

voorzien in voldoende en adequate huisvesting is het logisch om de vergoeding te corrigeren op basis van deze extra ruimtebehoefte.

Omgevingswet
Het verhogen van de vergoeding voor de doordecentralisatie heeft geen relatie met de Omgevingswet.

Financiën
De verhoging van de doordecentralisatievergoeding met 40% betekent een forse ingreep in de gemeentekas. De eerste berekening, voor zowel de correctie van 40% als de oppervlaktecorrectie, komt uit om een jaarlijkse extra uitgave van circa € 810.000,-. Hier is op dit moment geen dekking voor. De gemeente bevindt zich momenteel in een ombuigingsoperatie om de begroting structureel sluitend te houden. Mogelijk zal op andere beleidsvelden bezuinigd moeten worden om de verhoging van de doordecentralisatievergoedingen mogelijk te maken. Om die reden dient dit advies betrokken te worden bij de kadernota 2023-2026.
Naast verhoging van de doordecentralisatievergoeding zal vanaf 2023 ook geïnvesteerd moeten worden in onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs. Hierover vindt separate besluitvorming plaats op basis van een Integraal Huisvestingsplan.

Duurzaamheid
Het verhogen van de vergoeding voor de doordecentralisatie heeft geen directe relatie met duurzaamheid, maar wel een indirecte relatie. De vergoeding stelt de schoolbesturen in staat om te voldoen aan de alsmaar toenemende eisen die ook betrekking hebben op duurzaamheid.

Communicatie
Over de voortgang en besluitvorming wordt voortdurend gecommuniceerd met de betrokken schoolbesturen.

Uitvoering
Na positieve besluitvorming over de verhoging wordt deze zo spoedig mogelijk doorgevoerd. Daartoe worden eerst de kaders van de nieuwe bestedingsdoelen zoals duurzaamheid en renovatie verder uitgewerkt. Indien negatief wordt besloten wordt met de schoolbesturen nader overleg gepleegd over de alternatieven.

Evaluatie
De doordecentralisatie wordt iedere vijf jaar geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie is in 2026.

Bijlagen
1. Evaluatie doordecentralisatie 2016 t/m 2021
2. Vervolg doordecentralisatie 2022 t/m 2026