

Datum:	27 juni 2022	Zaaknummer:	66929/737403
Van:	het college van burgemeester en wethouders, portefeuillehouder Wethouder Koenraad		
Aan:	de raad van de gemeente Roosendaal		
Steller:	Dongen, Kees van		
Kopie aan:	Bart van Loenhout		
Onderwerp:	Financiële afwijkingen voorjaarsbrief op onderwijshuisvesting		
Bijlage:	n.v.t.		

Kennisnemen van

In deze brief informeert het college uw raad over vier onderwerpen:

- 1) De financiële effecten van de indexatie van de lopende kredieten onderwijshuisvesting.
- 2) Het aanpassen van de fasering van kredieten op basis van actuele planning schoolbesturen.
- 3) We hanteren de bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting alleen nog voor incidentele baten en lasten.
- 4) We geven een vooruitblik op het proces van lopende beleidsstukken (Verordening Onderwijshuisvesting, nieuw Integraal Huisvestingsprogramma (IHP) en de visie op Integrale Kind Centra (IKC)) die in de tweede helft van 2023 volgen.

Inleiding

Eind 2022 nam uw raad de motie 'Vinger aan de pols bij financiële afwijkingen' aan. Met deze motie draagt u het college op om uw raad actief te informeren bij financiële afwijkingen of bij investeringen groter dan € 250.000. In aanloop naar de Voorjaarsbrief hebben wij de gevolgen van de sterk gestegen inflatie en bouwkostenstijging op de verschillende projecten onderwijshuisvesting in onze gemeente in beeld gebracht. Ook actualiseerden de schoolbesturen de planning van realisatie en oplevering van de nieuwe schoolgebouwen. We zien dat projecten opschuiven in de tijd en de bouwkredieten later benodigd zijn. De afwijkingen op de bouwkredieten worden groter dan € 250.000. We verwachten ook dat schoolbesturen nog aanvullende kredietaanvragen gaan doen gedurende hun verdere planvorming. Daarom informeert het college u voorafgaand aan de Voorjaarsbrief actief over deze afwijkingen.

Het college informeerde u eerder met een [informatiefilm](#) en per brief¹ over de beleidsvisies Onderwijshuisvesting Integrale Kind Centra (IKC) en Integraal Huisvesting Programma (IHP). We deelden toen dat we een gespecialiseerd adviesbureau in de arm hebben genomen om ons door het proces heen te begeleiden. In deze brief geven we u een update over de uitvoering en geven we u een doorkijk in de huidige planning.

Informatie/kernboodschap

1 De stijging van bouwkosten en inflatie maken het noodzakelijk om de kredieten bij te stellen

In onze gemeente zijn de schoolbesturen vaak ook bouwheer. Bouwheer betekent dat een schoolbestuur zelf opdrachtgever is aan architect en aannemer voor het ontwerp en de bouw van een schoolgebouw. De gemeente stelt hiervoor budget beschikbaar op aanvraag van de school. De gemeente toetst de aanvragen en blijft vervolgens als lid van de stuurgroep betrokken bij de ontwikkeling en de bouw van de school. Het schoolbestuur is verantwoordelijk dat een gebouw voldoet aan alle normen en wettelijke kaders. Wat betreft die kaders kunt u onder andere denken aan het maken van de juiste oppervlakte voor het aantal leerlingen, een goede inrichting en uitstraling, duurzaamheid en ventilatie.

De al beschikte kredieten voor (ver)nieuwbouw van basisscholen kennen een oud prijspeil, vaak 2021. Door de hoge inflatie en sterk gestegen bouwkosten van afgelopen jaren zien we dat schoolbesturen momenteel geen passende huisvesting kunnen realiseren binnen het verkregen budget. Het is daarom nodig om de kredieten bij te stellen naar het huidige prijspeil.

¹ Raadsmededeling 03-2023 *Visie onderwijshuisvesting Integrale Kind Centra (IKC) en Integraal Huisvesting Programma (IHP)*, verzonden op 24 januari 2023 met zaaknummer 660968

1.1 Het college maakt voor de indexatie voornamelijk gebruik van de normbedragen van het ministerie

Het college heeft gekeken naar een zo objectief mogelijke manier van indexeren. De hoogte van het percentage en bedrag van indexatie hangt af van de fase in het bouwproces waarin de school zich bevindt:

- Daar waar scholen nog in een initiatieffase zitten indexeren we met indexeringen op basis van de modelverordening van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap²: voor 2021 en 2022 is dat jaarlijks circa 5,5%. We schatten eenzelfde percentage in voor 2023. In een initiatieffase of een daarop volgende definitieffase is er nog geen ontwerp gemaakt voor een schoolgebouw.
- Als scholen al verder zijn (als er al een ontwerp ligt met een goede kostenrekening of een prijsopgave van een aannemer) dan hanteren we de laatst bekende prijs.
- Adviesbureau ICS bracht daarnaast op verzoek van de gemeente voor vier scholen waar de bouw al loopt advies uit over de benodigde bedragen. Dit advies legden we naast de meest actuele financiële projectrapportages van de schoolbesturen.

1.2 De indexatie leidt tot € 7,4 miljoen hogere kredieten en op termijn € 185.000 hogere afschrijvingslasten

De indexering leidt momenteel over de komende jaren tot een onontkoombare bijstelling van de kredieten met € 7,4 miljoen. Dit leidt op termijn ook tot hogere kapitaallasten. We schrijven schoolgebouwen in 40 jaar af. Afhankelijk van het jaar van gereedkomen van het schoolgebouw - is het eerste jaar van afschrijving - nemen de jaarlijkse lasten trapsgewijs toe naar in totaal op jaarbasis € 185.000 hogere lasten. Doordat het veelal kredieten voor gebouwen betreft die pas in volgende jaren worden gerealiseerd en de kapitaallasten pas vanaf dat jaar in de begroting landen, leidt dit in 2023 tot een beperkte toename van de kapitaallasten € 24.000 (voor IKC De Kroevendonk).

1.3 Het college stelt voor de tarieven nog niet te indexeren voor 2024 en verder

De bouwmarkt is momenteel te grillig om betrouwbare inschattingen te maken over de prijsontwikkeling de komende jaren. We blijven hierover in gesprek met schoolbesturen en stellen kredieten waar nodig bij gedurende de vaste p&c-momenten. Dat is een bestendige gedragslijn met andere onderdelen van de begroting. Omdat de kredieten over meerdere jaren lopen, is het reëel dat de tarieven de komende jaren nog bijstelling vragen. We proberen hier zoveel als mogelijk de actualisatie van de normbedragen van het ministerie te volgen. We toetsen uiteraard wel of dit ook aansluit op de (lokale) marktsituatie. Deze en andere uitgangspunten leggen we vast in de nog te actualiseren Verordening Onderwijshuisvesting. Onder punt 4 volgt meer informatie over de bestuurlijke planning van opstellen van deze verordening.

1.4 Komende jaren volgen nog aanvullende kredietaanvragen van schoolbesturen

We zien dat veel scholen bij (ver)nieuwbouw nadenken over IKC-vorming. Op zo'n Integraal Kind Centrum-locatie worden alle activiteiten op het gebied van opvang, onderwijs en ontwikkeling voor kinderen aangeboden. Om een IKC te vormen vraagt dat enerzijds dat een schoolbestuur intensief gaat samenwerken met partners, zoals een kinderopvang- of maatschappelijke organisatie. Hiervoor moet men dan in overleg met elkaar om een gezamenlijke visie en strategie op te stellen en afspraken vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst.

Anderzijds betekent het vaak een grotere ruimtebehoefte, dus een groter gebouw en ook een hogere investering. We zien dat schoolbesturen de afgelopen jaren al wel een krediet hebben aangevraagd voor het onderwijs-gedeelte maar nog geen krediet hebben voor het 'IKC-deel'. Na akkoord door uw raad zijn zij toch aan de slag gegaan met IKC-vorming en daaruit volgen dan later aanvragen voor aanvullend krediet. Ook zien we een ontwikkeling waarbij er een grotere behoefte ontstaat aan meer ruimte voor bewegingsonderwijs. Het realiseren van een gymzaal op een IKC locatie geniet momenteel een grote voorkeur bij schoolbesturen.

Er is nu vaak pas in een later stadium duidelijkheid over de omvang van plannen en het totaal benodigde krediet. Het college en uw raad willen hier meer regie op. Daarom stellen we momenteel IKC-beleid op. We verkrijgen zo een duidelijk toetsingskader voor dergelijke initiatieven. Vanuit het IKC-beleid werken we een Integraal HuisvestingsPlan (IHP) uit. We willen met het opstellen van IKC-beleid en een IHP bereiken dat schoolbesturen al bij de initiële bouwkredietaanvraag dergelijke keuzes hebben gemaakt en doorgerekend. Onze doelstelling is dat we toewerken naar een werkwijze waarbij in één aanvraag het totaal benodigde bouwkrediet voor een volledig plan door de raad kan worden behandeld. In punt 4 informeren we u nader over de planning van het opstellen van het IKC-beleid en uitwerken van een IHP.

2. Bijgestelde bouwplanningen van de schoolbesturen leiden tot financiële voordelen in 2024 tot en met 2027.

In de meerjarenbegroting 2023 is op basis van de eerdere aanvragen van schoolbesturen rekening gehouden met het gereedkomen van diverse schoolgebouwen in 2023 en 2024. De bouw van schoolgebouwen gaat over meerdere jaren. Op basis van de huidige voortgang en actuele inzichten van onder andere KPO schuiven de meeste van deze projecten één of meerdere jaren op in de tijd.

² Zie: [Indexering normbedragen onderwijshuisvesting 2023 | VNG](#)

Onder andere de wens om meer aansluiting te vinden op de uitvoering van het Nationaal Programma voor Leefbaarheid en Veiligheid spelen daarbij een rol. De benodigde investeringskredieten schuiven mee. Hiermee schuift ook het eerste moment van afschrijven naar latere jaren. Dit leidt tot voordelen in de jaren 2024 tot en met 2027, van € 860.000 in 2024 aflopend naar € 186.000 in 2027. In de Voorjaarsbrief informeren we u per onderwijslocatie over de verschuivingen voor zover nu bekend. In de Kadernota 2024 nemen we het financiële effect mee.

In de Voorjaarsbrief maken wij inzichtelijk wat de effecten van bovengenoemde wijzigingen (de indexatie en fasering) op de individuele kredieten zijn.

3. Het terugdraaien van de structurele stortingen en onttrekkingen aan de Reserve onderwijs leidt tot een voordeel van € 1,3 miljoen in 2023.

We hanteren in onze gemeente voor de dekking van de lasten onderwijshuisvesting een bestemmingsreserve. Mede door de aangescherpte regels van onze toezichthouder, de provincie, kunnen wij deze reserve niet meer inzetten voor de dekking van structurele lasten (zoals nieuwe investeringen). Structurele lasten moeten ten laste van de exploitatie worden gebracht en structureel worden gedekt. Dit kan door de geplande structurele stortingen in deze reserve te laten vervallen. Per saldo leidt dit voor 2023 tot een incidenteel voordeel van afgerond € 1,3 miljoen. Vanaf 2024 leidt dit tot een nadeel van ongeveer € 100.000 per jaar. Het voordeel in 2023 is met name te verklaren door het later opleveren van nieuwe schoolgebouwen dan waarmee in de begroting was gerekend. Dit betreft onder andere de scholen Jeroen Bosch en de Zilverlinde.

Incidentele stortingen (bijvoorbeeld bij verkopen) of incidentele onttrekkingen (bijvoorbeeld bij tijdelijke huisvesting en sloopkosten) blijven toegestaan. Het restant van de bestemmingsreserve blijft hiervoor intact.

4. De actualisatie- en ontwikkeling van de beleidsstukken over onderwijshuisvesting loopt

In deze brief kwam al naar voren dat ons college en uw raad behoefte hebben aan actualisatie van de Verordening Onderwijshuisvesting, nieuw IKC-beleid en een Integraal Huisvestingsplan voor onderwijshuisvesting (primaire- en speciaal onderwijs).

4.1 Voor de Verordening onderwijshuisvesting verkiezen we een tweetrapsraket.

De Verordening die momenteel geldig is in Roosendaal is enorm verouderd. Deze is voor het laatst geactualiseerd in 2011. Dit maakt dat we feitelijk werken met een Verordening die op veel punten al niet meer werkbaar is. Bij het toetsen van eerdere HPO-aanvragen is daarom ook al op onderdelen gekozen om de laatste modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten erbij te pakken. Dit om op door de tijd achterhaalde zaken vanuit een meer actueel en geaccepteerd kader te werken. De actualisatie heeft niet eerder plaats gevonden door onder andere een langlopend proces met de insteek om tot doordecentralisatie te komen. We kiezen ervoor nu eerst een technische aanpassing door te voeren, als een eerste stap. Zo voldoet de verordening weer aan geldende wet en regelgeving. Daar wachten we niet mee, want we willen de basis weer op orde brengen. We voeren in deze stap dan ook geen nieuwe beleidswijzigingen door. De beleidsaanpassingen volgen dan bij de integrale behandeling van IKC-beleid en het nieuwe IHP. Daarmee wordt het ook inzichtelijker wat er op beleidsgebied gaat wijzigen. Door deze tussenstap te maken kunnen we tevens tussentijds vanuit een technisch geactualiseerde verordening HPO-aanvragen helder en transparant toetsen.

4.2 We streven ernaar de beleidsstukken eind 2023 voor integrale besluitvorming aan uw raad voor te leggen.

Aan de actualisatie van de Verordening en de ontwikkeling van nieuw beleid wordt momenteel zorgvuldig gewerkt. Bij dit proces werken ambtenaren uit verschillende beleidsvelden intensief samen. Voor zowel de actualisatie en ontwikkeling van deze stukken geldt dat ook externe partners hierin betrokken zijn, zoals onder andere schoolbesturen en kinderopvangorganisaties. Deze aanpak hebben wij eerder aan u toegelicht in een beeldvormingsbijeenkomst eerder dit jaar. Onder begeleiding van een gespecialiseerd adviesbureau zijn al vruchtbare gesprekken op gang gekomen over de inhoud van nieuw IKC-beleid.

Als deze zomer de hoofdlijnen van het IKC-beleid scherper worden, starten we vervolgens met het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan. Met dit beleid krijgen we inzicht in de investeringen die we de komende jaren kunnen verwachten. Ook legt u hierin kaders voor de realisatie en het onderhoud van de gebouwen vast. Hierbij kunt u ook denken aan duurzaamheid (energieneutraliteit), circulair slopen, ruimtebehoefte en oppervlak-gebruik op basis van leerlingprognoses. Naar huidige verwachtingen ronden we eind 2023 de lopende processen af. Wij streven ernaar om direct daarop u een voorstel aan te bieden voor integrale besluitvorming.

U beslist dan over het vaststellen van een nieuwe Verordening die geactualiseerd is en aansluit op nieuw IKC-beleid en een Integraal Huisvestingsplan.

Vervolg(procedure)

We verwerken de indexering en fasering in het investeringsplan (IP). De consequenties hiervan landen in de Voorjaarsbrief 2023 en Kadernota 2024, deze komen voor het zomerreces naar de gemeenteraad. Via de bestuurlijke planning en waar nodig tussentijds informeren we u over de voortgang van de genoemde beleidsdocumenten.

Bijlagen

geen

Afsluiting en ondertekening

Wij vertrouwen erop U hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Roosendaal,
De secretaris, De burgemeester,

