



Gemeente Brummen

Raadsvergadering d.d. 27 maart 2008 nr. 6

Reg.nr.: RV08.0009/HG

Portefeuille: Onderwijs

Brummen, 26 februari 2008

Onderwerp: Integraal Huisvestingsplan (IHP) basisonderwijs en speciaal onderwijs Brummen

Wij stellen voor:

1. In te stemmen met de visie zoals weergegeven in het Integraal Huisvestingsplan (IHP).
 2. Het IHP onder de voorwaarde van een positief nader onderzoek, vast te stellen.
 3. Een nadere analyse uit te voeren van passende uitvoeringsmogelijkheden.
-

Inleiding

Op 28 april 2005 gaf de gemeenteraad het college van B&W de opdracht om een Masterplan Onderwijshuisvesting uit te werken, met als doel de kwaliteit van het basisonderwijs op de langere termijn te waarborgen. De aanleiding van genoemde opdracht is tweeledig. Enerzijds laat de leerlingprognose een afnemend leerlingenaantal zien, waardoor de fysieke capaciteit van basisscholen zich op termijn niet meer verhoudt tot het aanbod aan leerlingen. Op den duur zou dit leiden tot (gedeeltelijke) leegstand van scholen. Anderzijds voldoet de huidige fysieke staat van het merendeel van de scholen onvoldoende aan de kwaliteitseisen die het moderne onderwijs verlangt. De meeste basisscholen stammen uit de jaren '70 van de vorige eeuw en beschikken over onvoldoende ruimten voor onderwijskundige functies als ICT, IB/RT of voor volwaardige directiekamers en teamruimtes.

Op grond van deze ontwikkelingen heeft de gemeenteraad destijds het kader meegegeven om het aantal locaties van basisscholen terug te brengen van 14 naar circa 10. Dit kader is een expliciete keuze voor de ontwikkeling van geclusterde onderwijsvoorzieningen, waardoor de toekomstige ontwikkelingen van leerlingenaantallen flexibel opgevangen kunnen worden en er tegelijkertijd een fysieke kwaliteitsimpuls wordt gegeven overeenkomstig de eisen die het onderwijs vandaag de dag stelt.

Naar aanleiding van de genoemde opdracht is de gemeente in nauwe samenspraak met de schoolbesturen aan de slag gegaan met de ontwikkeling van het Masterplan Onderwijshuisvesting. Het Masterplan kwam eind 2006 gereed en is vervolgens in december 2006 door het college en in januari 2007 door de raad goedgekeurd. Het Masterplan biedt een globaal beleidskader voor de huisvesting van het primair en speciaal basisonderwijs in Brummen. Het geeft inzicht in de stand van zaken van de huidige onderwijsvoorzieningen en het zet lijnen uit naar de toekomst, rekening houdend met de leerlingprognose en de hedendaagse kwaliteitseisen van het onderwijs.

Na goedkeuring van het Masterplan volgde de tweede stap in dit proces: het opstellen van het Integraal Huisvestingsplan (afgekort: IHP). Het doel hierbij is het – in detail – uitwerken van de globale contouren van het Masterplan. Gelijktijdig met de goedkeuring van het Masterplan hebben college en raad toestemming gegeven het Masterplan uit te werken tot het IHP.

Na een intensief en zorgvuldig traject ligt het Integraal Huisvestingsplan nu voor ter goedkeuring. We hebben er naar gestreefd u een helder, compleet en haalbaar plan te presenteren. Op de eerste plaats treft u de basisingrediënten aan: de beschrijving van de toekomstige samenwerkingspartners binnen elk cluster en de specificatie van de vraag per cluster, een advies t.a.v. de meest geschikte bouwlocaties en de financiële consequenties van het plan. Daarnaast werken we een algemeen kader uit voor het toekomstig beheer en exploitatie van de voorzieningen en een beknopt voorstel m.b.t. de organisatie en uitvoering van het IHP. Verder is er in samenwerking met de schoolbesturen gewerkt aan een intentieverklaring waaraan schoolbesturen en gemeente zich committeren met het oog op hun toekomstige samenwerking. Schoolbesturen hebben verklaard de intentieverklaring te willen ondertekenen ná goedkeuring van het IHP door het college en de raad.

De visie van dit Integraal Huisvestingsplan komt op het volgende neer:

Door het aantal locaties terug te brengen van 14 naar 9 locaties kunnen de ontwikkelingen in toekomstige leerlingenaantallen flexibel opgevangen worden en is de spreiding van scholen in de grote kernen gewaarborgd. Clustering biedt tegelijkertijd zowel een fysieke als inhoudelijke kwaliteitsimpuls aan het onderwijs. Fysiek doordat de huidige scholen qua gebouwen sterk verouderd zijn. Inhoudelijk door de intensievere samenwerkingsmogelijkheden die ontstaan door ruimtes efficiënter te benutten, waardoor mogelijkheden ontstaan om onderwijsverwante functies te koppelen aan een clustervoorziening. Hierdoor ontstaat een meerwaarde voor de scholen, waar zij veel belang aan hechten

Het Integraal Huisvestingsplan zal een groot beslag leggen op de beleids- en de uitvoeringsmogelijkheden van de gemeente. In combinatie met de diverse mogelijkheden voor het bouwheerschap, leidt dit tot het voorstel om deze mogelijkheden en consequenties eerst nader in beeld te brengen middels een vooronderzoek, alvorens de gemeenteraad gevraagd wordt in te stemmen met het ter uitvoering nemen van het Integraal Huisvestingsplan. Hiervoor wordt onder begeleiding van het Servicecentrum Scholenbouw, na behandeling van het Integraal Huisvestingsplan in maart, in de navolgende drie maanden, het voorgestelde onderzoek uitgevoerd. Vervolgens zal in september het totale integrale plan, inclusief een definitief voorstel van uitvoering, aan de raad worden voorgelegd.

Juridische grondslag

Wet Primair Onderwijs

Wet Voorzieningen Onderwijs

Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs – gemeente Brummen

Bouwbesluit 2003

Gemeentelijke bouwverordening

Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden.

Argumenten

In de adviesnota 'Goedkeuring Masterplan onderwijshuisvesting' (regnr: 06.005108/HG) zijn argumenten opgenomen ter onderbouwing van de visie van het Masterplan. Logischerwijs gelden deze argumenten ook voor het onderhavige IHP. We herhalen in deze adviesnota de belangrijkste argumenten, met toevoeging van nieuwe argumentatie.

1.1 Het IHP voldoet aan het geformuleerde kader van de raad om het aantal schoollocaties terug te brengen

In het licht van de komende ontwikkelingen, zoals een afnemend aantal leerlingen, is de raad van mening dat het aantal locaties dient af te nemen. Zoals voorzien in het Masterplan zal het huidige aantal van vijf schoollocaties in de kern Brummen beperkt worden tot drie – deels - geclusterde schoollocaties. In de kern Eerbeek wordt het huidige aantal van 6 locaties teruggebracht tot drie – deels – geclusterde schoollocaties. Met inachtneming van de drie scholen in de kleine kernen, zal het huidige aantal van 14 locaties worden teruggebracht tot 9 locaties.

1.2 Clustering van scholen binnen onderwijsvoorzieningen biedt meerwaarde afgezet tegen de keuze voor nieuwbouw of renovatie van bestaande 'enkelvoudige' scholen

Het bepalen van meerwaarde i.r.t. clustering van scholen is een belangrijk punt van discussie geweest met de schoolbesturen. Scholen geven bij clustering een deel van hun zelfstandigheid op en dat moet opwegen tegenover de te bereiken voordelen. In het IHP wordt derhalve uitvoerig stilgestaan bij de te behalen meerwaarde. Clustering biedt de beste mogelijkheden om een hoogwaardige impuls te kunnen geven aan de kwaliteit van het onderwijs conform de hedendaagse ontwikkelingen en eisen. Clustering maakt het mogelijk ruimte te reserveren voor extra voorzieningen als een vorm van kinderopvang / peuterspeelzaal en BSO zodat de clusters zich ontwikkelen als voorzieningen voor kinderen in leeftijd van 0 – 12 jaar. Clustering biedt mogelijkheden tot intensievere samenwerking, uitwisseling en afstemming tussen scholen wat de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Clustering maakt het mogelijk om efficiënter om te gaan met kosten en uitvoering van het onderhoud en beheer van onderwijsvoorzieningen.

1.3 De toekomstvisie, zoals neergezet in het IHP, wordt door alle partijen gedragen

Conform de opdracht van de raad is het IHP totstandgekomen in nauw overleg met alle betrokken schoolbesturen. De toekomstvisie wordt gedragen door alle partijen, hetgeen in het licht van de reikwijdte van het plan én van de context van Brummen een belangrijke stap genoemd mag worden. Het is dé kans om een onderwijskwaliteitsimpuls te creëren voor de 0 – 12 jarigen binnen de gemeente Brummen. Schoolbesturen zijn zich er overigens van bewust dat middels uitvoering van het IHP hoogwaardige voorzieningen ontstaan.

Na realisatie van het IHP zijn de schoolorganisaties vervolgens zelf verantwoordelijk om de inhoudelijke potentie van deze voorzieningen waar te maken. Het draagvlak voor de visie is ook vastgelegd in de intentieovereenkomst welke door schoolbesturen zal worden ondertekend na goedkeuring door het college en de raad.

1.4 Het IHP is in ruimtelijke zin een haalbaar en realistisch plan

De vraagspecificatie (d.w.z. de behoefte aan lokalen gebaseerd op leerlingenprognose) is omgezet in een ruimtelijke analyse dat geresulteerd heeft in de keuze van locaties waar toekomstige ontwikkeling van clusters mogelijk is. Het voorstel van locaties leidt tot een goede spreiding van onderwijsvoorzieningen binnen de beide kernen Eerbeek en Brummen.

1.5 Het IHP is in financiële zin een haalbaar en realistisch plan

De financiële onderbouwing laat zien dat het IHP ook in financiële zin haalbaar is op basis van de bestaande budgettaire ruimte van de gemeente.

1.6 Het IHP zet in op een efficiënt en effectief gebruik van overheidsmiddelen

Het IHP beantwoordt aan de noodzaak om tot een algeheel en samenhangend plan te komen gezien het huidige aantal verouderde schoolgebouwen binnen de gemeente Brummen. De meeste schoolgebouwen zijn inmiddels 30 tot 40 jaar oud en voldoen niet meer aan de eisen die het onderwijs vandaag de dag stelt. Juist de keuze voor clustering van scholen maakt het mogelijk middelen efficiënter en effectiever in te zetten omdat via clustering meer voordelen worden behaald dan bij nieuwbouw of renovatie van bestaande enkelvoudige scholen.

2.1 Voor de voortgang van het proces is een snelle besluitvorming van groot belang

Gemeente en schoolbesturen zijn zich bewust van de huidige staat van vele schoolgebouwen. De ambitie, zoals neergelegd in het IHP, heeft logischerwijs verwachtingen geschapen bij de betrokken schoolorganisaties. Het draagvlak voor het IHP is nauw verbonden met de opgenomen planning. Het is nu zaak daadkracht te tonen om de uitvoering van het IHP ook daadwerkelijk ter hand te nemen. Echter zorgvuldigheid is eveneens van belang bij een dermate groot project dat veel beleids- en uitvoeringscapaciteit zal vragen. Om die reden wordt voorgesteld de raad om een principebesluit te vragen over de inhoud van het Integraal Huisvestingsplan. Nadien zal een onderzoek worden uitgevoerd dat moet leiden tot een gefundeerd voorstel voor de meest passende uitvoeringsmodaliteit van het plan.

3.1 De uitvoering van het onderzoek naar uitvoeringsmodaliteiten van het IHP vraagt aan extra begeleidingskosten een extra bedrag van maximaal € 5.000,-- voor 2008

Het extra bedrag dient ter bekostiging van extra uren voor de projectleider ten behoeve van zijn coördinerende rol in het onderzoek. Het onderzoek naar uitvoeringsmodaliteiten zal uitgevoerd onder begeleiding van het Service Centrum Scholenbouw. Genoemd kenniscentrum is onlangs ingesteld op initiatief van de ministeries van Financiën, OC&W en VROM. Het kenniscentrum stelt zich ten doel gemeenten en schoolbesturen te begeleiden in de besluitvorming naar de meest passende uitvoeringsmodaliteit rekening houdend met de specifieke context van de betreffende gemeente. Daarbij gelden ruwweg twee opties: de traditionele of innovatieve bouwvorm. Bij de traditionele bouwvorm voert de gemeente dan wel het schoolbestuur het bouwheerschap. Bij innovatieve bouwvorm gelden vormen van Publiek Private Samenwerkingsconstructies, waarbij private partijen betrokken worden bij de ontwikkeling, bouw en/of onderhoud, exploitatie en beheer van te bouwen onderwijsvoorzieningen. Met deze innovatieve vormen is nog weinig ervaring opgedaan in Nederland, vandaar dat de centrale overheid pilots ondersteunt in de vormgeving.

Het kenniscentrum is derhalve opgericht en verleent gemeenten kosteloos ondersteunende en adviserende dienstverlening. De gemeente Brummen heeft zich inmiddels aangemeld als pilot en het kenniscentrum heeft zich hiermee akkoord verklaard. Samen met het kenniscentrum zal de gemeente in samenwerking met de schoolbesturen een onderzoek uitzetten dat in mei moet leiden tot een definitief voorstel dat zal worden voorgelegd ter besluitvorming aan het college en de raad.

De onderzoeksvraag dient de volgende resultaten te bereiken:

- Inventarisatie van die onderdelen van uitvoering die behoren tot de verantwoordelijkheid van de gemeente conform wet- en regelgeving, b.v. onderzoek bestemmingsplan ontwikkelingslocatie.
- Inventarisatie van de mate van keuzevrijheid en mate van regie van de gemeente in relatie tot traditionele en innovatieve bouwvormen.
- Inzicht in de consequenties van beide bouwvormen t.a.v. de gemeentelijke / schoolbestuurlijke organisatie, b.v. t.a.v. vereiste inzet van personeel en vereiste deskundigheid;
- Inzicht in de financiële consequenties voor gemeentelijke en schoolorganisatie in relatie tot bovengenoemde punten;
- De mate van flexibiliteit voor de koppeling van aanpalende functies bij de ontwikkeling van de afzonderlijke clustervoorzieningen in relatie tot de traditionele en innovatieve bouwvorm;
- Inventarisatie van uit te voeren taken alvorens overgegaan kan worden tot een vorm van PPS-constructie, dus wat dient de gemeente en de schoolorganisatie reeds voorbereid hebben alvorens een contract te sluiten;
- Keuze in wijze van benadering tussen het al of niet betrekken van vrijkomende locaties in het totaal pakket, zeker m.b.t. vormen van PPS-constructie;
- Inventarisatie van risicobeheersing (in termen van financiën, planning, personele organisatie, beheer, exploitatie en onderhoud) als vergelijking tussen traditionele en innovatieve bouwvormen;
- Inzicht in de voor- en nadelen van beide bouwvormen;
- Inzicht in de rol en verantwoordelijkheid van schoolbesturen binnen beide bouwvormen.

Forum

Het Forum Samenleving/Ruimte heeft in haar vergadering van 13 maart 2008 geadviseerd dit voorstel als bespreekpunt op de agenda van de raadsvergadering van 27 maart 2008 te plaatsen.

Advies adviescommissie

Het Op Overeenstemming Gerichte Overleg heeft ingestemd met de visie van het IHP. Daarnaast staan ook de besturen van de Stichtingen Kinderopvang Brummen en Eerbeek en de Stichting Peuterspeelzaal positief tegenover de visie en delen de ambitie om onderwijsgerelateerde voorzieningen te koppelen aan de onderwijsclusters.

Kanttekeningen

1. In de huidige uitwerking van het IHP is voorzien dat de uitvoering zal geschieden onder volledige regie van de gemeente. Zoals reeds gemeld zijn er andere opties qua uitvoering denkbaar, zoals:
 - a. Het betrekken van private partijen bij de ontwikkeling en bouw van de onderwijsclusters, waarbij gedacht kan worden aan vormen van publiek-private samenwerking.
 - b. Het betrekken van private partijen bij de exploitatie en onderhoud van de onderwijsvoorzieningen.

Het is van belang dat er zo snel mogelijk een gedegen analyse wordt gemaakt van voor- en nadelen van uitvoeringsmodaliteiten, op basis waarvan een definitief besluit genomen kan worden. Dit zal pas gebeuren na goedkeuring van het IHP.

De gemeenteraad wordt met dit advies gevraagd hiervoor toestemming te geven.

2. De uitvoering van het IHP stelt hoge eisen aan de gemeentelijke capaciteit om het plan conform de planning te realiseren. De uitvoering verlangt een projectmatige aanpak, waarbij verschillende afdelingen op integrale wijze betrokken zijn bij de uitvoering, met een eigen projectstructuur. De uitvoering volgens plan is slechts mogelijk indien de betrokken medewerkers voldoende tijd krijgen om uitvoering te geven aan hun taken. Dit wordt bij het onderzoek meegenomen.

3. De vraagspecificatie als onderbouwing van de ruimtebehoefte is gebaseerd op de beschikbare leerlingenprognoses. Deze prognoses komen jaarlijks beschikbaar en de ervaring leert dat deze cijfers kunnen fluctueren. Per te ontwikkelen cluster zullen de meest recente prognoses worden gebruikt bij de planvorming.
4. De financiële paragraaf is gebaseerd op diverse aannames, zoals de opbrengsten van vrijkomende locaties en de huidige kostprijzen in de bouw. De onderbouwing hiervoor staat weergegeven in de geheime bijlage 4. Aannames houden van zichzelf automatisch in dat er zich risico's voor kunnen doen.
5. Bij definitieve besluitvorming over het IHP, zal bij de Nota weerstandsvermogen c.a. duidelijk moeten worden welke ruimte er is binnen de Algemene Vrije Reserve ter dekking van de gewenste incidentele activiteiten.
Bij het bepalen van die ruimte moet dan rekening worden gehouden met de drie miljoen ter dekking van de incidentele kosten IHP en met de € 105.000,-- eenmalige storting in de nieuw te vormen voorziening onderwijsgebouwen.

Communicatie

Het definitieve besluit zal aan de schoolorganisaties worden medegedeeld. Vervolgens is het van belang om samen met de schoolbesturen de communicatie richting de schoolorganisaties en de ouders te organiseren.

Inkoop en aanbesteding

Bij verdere uitwerking van het plan zal rekening gehouden worden met het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Financiële dekking

De nu gemaakte uitwerking van het IHP kent twee vormen van kosten en baten. De eerste vorm betreft de structurele gevolgen en de tweede vorm betreft de incidentele gevolgen.

De **structurele** gevolgen moeten worden afgezet tegen de cijfers in de, begin november 2007, vastgestelde begroting 2008-2011. Dit levert het volgende plaatje op:

	2008	2009	2010	2011
Stand begroting, blz. 4	0	-100.205	-264.806	-782.510
Gevolgen behandeling begroting	-10.000	60.000	-85.000	0
Stand begroting na raadsvergadering	-10.000	-40.205	-349.806	-782.510
Gevolgen IHP	-628	2.417	68.957	219.304
Situatie begroting na overnemen IHP	-10.628	-37.788	-280.849	-563.206

Uit de geheime bijlage 4b blijkt dat het uiteindelijke structurele gevolg van alle te verrichten investeringen afgerond € 617.000 per jaar zal zijn. Dit blijft dus binnen de ruimte in de begroting die in 2011 al zichtbaar is van € 782.510. Van de € 617.000 is in 2011 nog maar € 219.304 zichtbaar. Dit komt omdat een groot deel van de investeringen zich na 2011 voordoen.

Qua **incidentele** kosten en baten komt uit de nu voorliggende uitwerking IHP het volgende plaatje: Aan incidentele kosten, voornamelijk bestaande uit het vervroegd afboeken van restantboekwaarden van af te stoten onderwijslocaties, is afgerond een bedrag nodig van 3 miljoen euro. Aan incidentele baten, bestaande uit te verwachten netto opbrengst verkoop vrijkomende locaties, wordt een opbrengst verwacht van afgerond 3,75 miljoen. Vanwege begrotingsvoorschriften is het niet toegestaan om de incidentele baten al te verantwoorden voordat ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Om de dekking van de incidentele kosten zeker te stellen is het noodzakelijk om 3 miljoen van de huidige Algemene Vrije Reserve specifiek vrij te maken. De 3 miljoen kan dan in een voorziening worden gestopt, waar dan daadwerkelijke incidentele kosten uit gedekt kunnen worden. De daadwerkelijke inkomsten kunnen dan in het jaar dat ze zich voordoen aan de Algemene vrije reserve worden toegevoegd.

Dat de 3 miljoen in een voorziening gestopt wordt en niet in een bestemmingsreserve heeft te maken met het feit dat het specifiek vrij spelen van de 3 miljoen is te beschouwen als een aangegane verplichting. In die zin is het te vergelijken met de al bestaande voorzieningen voor bijvoorbeeld het onderhoud van gebouwen of wegen. Of en in hoeverre de 3 miljoen nodig zal zijn is afhankelijk van het nadere onderzoek dat daarin meer inzicht zal geven.

In de nu voorliggende IHP zit ook een voorstel opgesloten om de financiering van het onderhoud van schoolgebouwen, waarvan de kosten ten laste van de gemeente komen, anders te gaan oppakken. Tot en met 2008 was de werkwijze dat er elk jaar een specifiek besluit wordt genomen binnen de financiële kaders van de begroting en gebaseerd op de huisvestingsverordening onderwijs. Bij de definitieve besluitvorming wordt voorgesteld om analoog aan het onderhoud van overige gemeentelijke gebouwen, wegen etc. te gaan werken met een voorziening onderhoud schoolgebouwen. Dit is financieel alleen mogelijk door een startbedrag in deze voorziening te storten. Uit de doorrekening (geheime bijlage 4c) blijkt dat dit startbedrag € 105.000 moet zijn. De storting van dit bedrag in de nieuwe voorziening kan worden gedekt door een eenmalige onttrekking aan de Algemene Vrije Reserve.

Uitvoering

De realisatie van het IHP, zoals nu voorzien, bestrijkt een periode van ca. zeven jaar, waarbij er in totaal vijf nieuwe geclusterde onderwijsvoorzieningen (incl. het MFC Brummen) gebouwd gaan worden. Vanaf 2008 – conform de huidige planning - zal gestart worden met de ontwikkeling van de eerste twee clusters. Het totale proces zal het nodige eisen van de gemeentelijke organisatie, wil deze planning behaald worden. Een nuttige toevoeging hierbij is dat de verschillende deelprojecten niet volgorde-lijk zullen worden uitgevoerd maar op een bepaald moment lopen er verschillende deelprojecten naast elkaar, ieder volgens haar specifieke planning.

Voordat echter overgegaan kan worden op de uitvoering zal, zoals reeds genoemd, allereerst een onderzoek worden uitgevoerd naar de meeste passende wijze van uitvoering.

Bijlage(n):

De volgende bijlagen liggen voor u op de gebruikelijke wijze in de leeskamer.

Stukken ter vaststelling

- Integraal Huisvestingsplan (kenmerk: BR08.0004/HG)

Stukken ter inzage

- Collegebesluit d.d. 26 februari 2008 (kenmerk BW08.0063/HG) inclusief bijlagen.

Burgemeester en wethouders van Brummen,

drs. Th. van Waes
secretaris a.i.

N.E. Joosten bc.
burgemeester

Volgens voorstel door de raad besloten op 27 maart 2008

mr. M. Veenbergen
griffier

N.E. Joosten bc.
voorzitter

Verzendinstructie**Raadsvergadering d.d. 27 maart 2008 nr. 6**

Reg.nr.: RV08.0009/HG

Portefeuille: Onderwijs

Brummen, 26 februari 2008

Onderwerp: Integraal Huisvestingsplan (IHP) basisonderwijs en speciaal onderwijs Brummen

Dit besluit op

, verzonden aan: