

Voorstel aan de raad

Nummer: 99

Portefeuille: D.A. Grimbergen
Programma: 4 Onderwijs
Taakveld: 4.2 Onderwijshuisvesting

Onderwerp: Concept IHP Jaarprogramma 2023-2024

Voorgesteld besluit

1. Kennis te nemen van het concept Integraal Huisvesting Plan Onderwijs (IHP) jaarprogramma 2023-2024;
2. De geraamde investeringskredieten voor onderwijshuisvestingsprojecten aan te passen aan de prijsontwikkeling van bouwkosten met een indexeringspercentage van 14,08% en vooruitlopend op de kadernota als onontkoombaar vast te stellen;
3. Ter uitvoering van de motie van 22 november 2022 betreffende 'klimaatadaptieve nieuwbouw scholen':
 - a. voor de nog op te starten nieuwbouwprojecten een 'klimaatadaptief' ontwerp te laten maken op basis waarvan de (extra) kosten van aanvullende klimaatadaptieve maatregelen inzichtelijk worden en voor besluitvorming kunnen worden voorgelegd;
 - b. een budget van € 200.000 per nieuw te bouwen school beschikbaar te stellen in de kosten van accupakketten en € 300.000 voor Kindcentrum Voorhof waarin twee scholen onder één dak zullen worden gehuisvest;
4. De financiële consequenties die voortvloeien uit beslispunten 2 en 3.b., in de begroting op te nemen als onderdeel van de bijstelling van het IHP bij de Kadernota 2024-2027;
5. Ter aanvulling op het beleidskader onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs 2019, de volgende beleidsuitgangspunten vast te stellen:
 - a. een school voor primair onderwijs wordt, in geval van ruimtetekort, voor extra ruimte doorverwezen naar leegstand in een (school)gebouw binnen een straal van 2 kilometer hemelsbreed voor een periode van maximaal 5 jaren. Hieraan de voorwaarden en uitzonderingen te verbinden zoals opgesomd onder argument 2.e.II van dit voorstel;
 - b. Nieuw te bouwen of te herbouwen gymzalen voor het bewegingsonderwijs te realiseren met een zaalgrootte van 312m2 (zgn. '1.3 formaat').

Urgentie Raad

Urgent: om de voorgestelde prijsbijstelling te kunnen betrekken bij de aanbestedingen van de aannemers voor de nieuwbouw van basisscholen De Tjalk en De Schakel (MFA Botter) is besluitvorming voor de zomer 2023 nodig.

Voorgaande besluitvorming

- IHP Meerjarenperspectief 2019
- Beleidskader onderwijshuisvesting p.o 2019
- Programmabegroting 2023-2026
- Motie 'klimaatadaptieve schoolgebouwen' aangenomen op 22 november 2022

Inleiding

Het is de wettelijke taak van de gemeente om te zorgen voor 'voldoende en adequate' onderwijshuisvestingsvoorziening voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in de stad. Onderdeel van deze taak is dat het college jaarlijks een huisvestingsplan vaststelt, waarvoor de besturen van de lokale scholen in de gelegenheid zijn gesteld om aanvragen in te dienen voor de bekostiging van onderwijshuisvestingsvoorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Ook voor 2024 is zo'n plan opgesteld, het IHP jaarprogramma 2023-2024, dat tegelijk ook een actualisering van de planning voor 2023 omvat.

Het concept IHP jaarprogramma 2023-2024 is in goed overleg met de besturen van de betrokken Lelystadse scholen tot stand gekomen. Op 9 maart jl. is het concept IHP jaarprogramma 2023-2024, besproken in het Bestuurlijk LEA (ook wel OOGO: op overeenstemming gericht overleg). Tijdens deze vergadering hebben de schoolbesturen aangegeven in te stemmen met het concept IHP jaarprogramma 2023-2024.

In relatie tot de besluitvorming door uw raad over de financiële kaders voor het IHP Jaarprogramma wordt voorgesteld om voor de bijstelling van de investeringsbudgetten voor onderwijshuisvestingsprojecten dit jaar een indexering toe te passen die eenmalig een prijscompensatie omvat voor de werkelijke prijsstijgingen in 2022. Deze prijscompensatie is nodig om gezien de toegenomen bouwkosten, de geplande projecten te kunnen blijven uitvoeren conform het door uw raad vastgestelde duurzaamheids- en kwaliteitsniveau ('groen en onderscheidend').

Voorgesteld wordt ook om twee beleidsuitgangspunten voor de onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs vast te stellen, aanvullend op het in 2019 vastgestelde beleidskader onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs. Deze punten betreffen een aanscherping van het beleid rondom dislocaties en de oppervlakte van nieuw of te herbouwen gymzalen. Ten aanzien van uw motie betreffende 'klimaatadaptieve schoolgebouwen' wordt verder voorgesteld deze volgens twee stappen uit te voeren.

Een uitgebreide toelichting op deze voorstellen is opgenomen in het concept IHP Jaarprogramma 2023-2024

Argumenten

1. Uw raad besluit over de bijstelling van de benodigde middelen voor uitvoering van het IHP jaarprogramma 2023-2024.

Naast voorliggend raadsvoorstel, worden de financiële consequenties van het IHP voor 2024 e.v. ter goedkeuring voorgelegd aan uw raad bij de Kadernota 2024-2027. Op basis van uw besluit over de financiële kaders wordt het IHP vervolgens aan het college voorgelegd voor ('definitieve') vaststelling. In de onderwijswetten is bepaald dat het IHP Jaarprogramma voor het eind van het jaar dient te zijn vastgesteld.

2. Met indexering van 14,08% wordt beoogd dat de investeringsbudgetten marktconform worden gecorrigeerd.

De ontwikkelingen die gaande zijn in de bouwwereld zorgen ervoor dat de kosten van bouwprojecten het afgelopen jaar flink zijn gestegen. Momenteel zijn er prijsstijgingen van 5% tot 30% zichtbaar over afgelopen periode. De onzekerheid over deze stijgingen en de duur hiervan wordt veroorzaakt door onder andere de oorlog in Oekraïne, schaarste op de markt en problemen in de toelevering van grondstoffen en materialen. Met de informatienota van 5 juli 2022 heeft het college uw raad geïnformeerd over de prijsstijgingen i.r.t. de geplande onderwijshuisvestingsprojecten.

Ieder jaar worden de investeringskredieten voor onderwijshuisvestingprojecten geïndexeerd op basis van het advies hierover van de VNG. De VNG maakt het indexeringcijfer voor de bouwkosten van onderwijshuisvesting aan het einde van ieder jaar bekend voor het daaropvolgende jaar. Deze systematiek betekent dat met de indexering van de budgetten in het IHP bijna een jaar achter de

feiten wordt aangelopen. Zeker gezien de huidige marktontwikkeling brengt dit het risico met zich mee dat tussentijdse besluitvorming over bijstelling van de kredieten voor nieuwbouwprojecten nodig is, met bijgevolg ongewenste vertragingen in de uitvoering van deze projecten.

Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van bouwkosten, maakt de gemeente Lelystad ook veel gebruik van de bron van "bouwkostenkompas". Deze bron laat zien dat de werkelijke stijging van de bouwkosten over 2022 13,51% bedroeg. Ter vergelijking: De VNG-indexering voor 2022 bedroeg 4,92%. Om niet verder uit de pas te lopen met de marktontwikkeling, wordt voorgesteld om de IHP investeringsbudgetten als volgt te corrigeren met de werkelijke prijsstijgingen over 2022 cf het bouwkostenkompas, naast het door de VNG geadviseerde indexcijfer voor 2023:

Werkelijke indexatie 2022 (cf. bouwkostenkompas)	13,51%
Reeds toegepaste indexatie IHP 2022 (cf. VNG)	4,92% -/-
Indexatiecorrectie 2022	8,59%
Indexatie 2023 (cf. VNG)	5,49% +/-
Toe te passen indexatie IHP 2023	14,08%

Het normbedrag per m2 voor (vervangende) nieuwbouw komt daarmee op € 3.782,-.

3. Met de motie van 22 november 2022 heeft uw raad het college opgeroepen om nieuwe en te herbouwen scholen niet alleen duurzaam, maar ook klimaatadaptief te bouwen.

Concreet heeft u verzocht om extra aandacht te besteden aan klimaat adaptief bouwen in de nog op te starten nieuw- en verbouwplannen, zowel voor gebouwen als schoolpleinen, in het eerstvolgende Integraal Huisvestingsplan onderwijs (IHP) in 2023 en indien nodig een voorstel te doen voor extra middelen. De periode tussen het vaststellen van de motie en het opstellen van het voorliggend IHP Jaarprogramma is evenwel te kort geweest om tot een zorgvuldig en compleet voorstel te komen voor uitvoering van de motie. Hierbij speelt mee dat er op dit moment nog beperkte kengetallen beschikbaar zijn om de (extra) kosten van het klimaatadaptief bouwen van scholen integraal in beeld te brengen. Om deze reden wordt voorgesteld om twee sporen te volgen in de uitvoering van de motie.

Spoor I: Voor de nog op te starten nieuwbouwprojecten een 'klimaatadaptief' ontwerp te laten maken op basis waarvan de extra kosten inzichtelijk worden gemaakt. Deze extra kosten kunnen vervolgens worden meegenomen in de raadsvoorstellen per individueel project of in het volgende IHP.

Spoor II: Via voorliggend IHP extra budget te ramen voor op stapel staande nieuwbouwprojecten voor de klimaatadaptieve maatregelen waarvan de kosten reeds kunnen worden ingeschat.

Ten aanzien van dit tweede spoor wordt voorgesteld om nu reeds de kosten van accupakketten te ramen voor de op stapel staande nieuwbouwprojecten. Met een accupakket kunnen de pieken vanuit de opbrengst van PV-panelen worden uitgevlakt. Dit zorgt ervoor dat de benodigde aansluiting van de nieuwe onderwijsgebouwen op het energienet minder groot hoeven te zijn. Hierdoor zijn er minder problemen met aansluiten van het gebouw. Omdat de techniek relatief nieuw is binnen deze toepassing, worden vooralsnog de kosten geraamd op € 200.000,- per nieuw te bouwen school en € 300.000 voor nieuwbouwprojecten met twee scholen onder één dak.

4. Naast de middels voorliggend voorstel voorgestelde bijstelling, vindt de besluitvorming over de bijstelling van de voor de uitvoering van het IHP Jaarprogramma 23-24 benodigde middelen vindt plaats bij de Kadernota 2024-2027.

De onderwijshuisvestingsuitgaven maken daarmee onderdeel uit van de integrale afweging over de gemeentelijke uitgaven.

5.a. Het huidige beleidskader onderwijshuisvesting voor het p.o. houdt geen rekening met de duur van doorverwijzing naar leegstand in een ander schoolgebouw in het geval van ruimtetekort in het hoofdgebouw van een school.

Op basis van de Wet op het primair onderwijs en de VHO, wordt een school met ruimtetekort in eerste instantie doorverwezen naar leegstaande huisvestigingscapaciteit in een nabij - op een maximale afstand van 2 kilometer - gelegen schoolgebouw. Alleen wanneer geen ruimte in de nabijheid beschikbaar is, wordt de extra ruimte toegekend in de vorm van fysieke uitbreiding. In het beleidskader onderwijshuisvesting voor het p.o. is in 2019 het beleidsuitgangspunt vastgelegd dat het aantal locaties waarnaartoe basisscholen kunnen worden doorverwezen zo veel mogelijk wordt beperkt tot één.

Dit beleidsuitgangspunt houdt evenwel geen rekening met de duur van het gebruik van een dislocatie. In de praktijk kan dit er toe leiden dat een school soms jaren lang verspreid is over twee locaties op betrekkelijk grote afstand van elkaar. Met name wanneer de dislocatie slechts een paar groepen omvat, kan dit nadelige organisatorische en onderwijsinhoudelijke consequenties hebben voor een school. In overleg met de schoolbesturen is hiervoor naar een oplossing gezocht. Voorgesteld wordt om het beleid omtrent dislocaties aan te vullen met een maximale periode van 5 jaren voor de duur van medegebruik in een ander schoolgebouw in het geval van ruimte tekort in het hoofdgebouw. Dit, met inachtneming van de volgende voorwaarden en uitzonderingen:

Voorwaarden:

- Met het aantal groepen dat in de dislocatie wordt gehuisvest, kan organisatorisch en onderwijskundig geen goede verdeling worden gemaakt tussen de groepen in de hoofdlocatie en de dislocatie (dit, ter bepaling in onderling overleg tussen de gemeente en het schoolbestuur).
- Het is mogelijk om het hoofdgebouw van de school uit te breiden.

Uitzonderingen

- Indien er vooruitzicht is op vervangende nieuwbouw van de hoofdgebouw van de school, geldt een verwijsprijsperiode van maximaal 8 jaren (conform de duur van één tranche van het IHP meerjarenperspectief)
- Indien de leegstand waarnaar een school wordt doorverwezen zich binnen een afstand van 200 meter van het hoofdgebouw bevindt, geldt geen maximale verwijsprijsperiode.
- Indien het niet mogelijk is het hoofdgebouw van de school uit te breiden, geldt eveneens geen maximale verwijsprijsperiode. In dat geval is de minimale omvang van de toe te wijzen ruimte in een dislocatie voldoende voor de huisvesting van 4 groepen plus noodzakelijke nevenruimten (bijvoorbeeld een pauze/ overlegkamer voor personeel en een speelzaal bij huisvesting kleuters), zulks ter onderbouwing door het schoolbestuur.

2.b. II. '1.3 gymzalen' zijn beter geschikt voor het hedendaagse bewegingsonderwijs;

Bij veel nieuwbouwprojecten van de scholen, maakt de vervanging van de gymzaal ook onderdeel uit van het project. De afgelopen jaren is bij nieuw te bouwen gymzalen nagenoeg steeds besloten om een zgn. '1.3 gymzaal' te realiseren. Een 1.3 gymzaal is een gymzaal met een groter vloeroppervlak dan de minimale norm voor een gymzaal (312 m² vs 252 m²) en is daarnaast ook hoger (5,5 meter vs 5 meter). Hoewel het bouwen van een 1.3 gymzaal al enkele jaren gebruikelijk is binnen de gemeente, zijn hier nooit duidelijke afspraken over gemaakt. Voorgesteld wordt daarom, om als nieuw beleid op te nemen dat, indien een gymzaal vervangen moet worden of nieuw gebouwd moet worden, een 1.3 gymzaal wordt gebouwd. Redenen hiervoor zijn:

- de onderwijsinhoud die geboden wordt binnen het basisonderwijs: er wordt in meerdere groepen gewerkt, waardoor meer ruimte wenselijk/noodzakelijk is.
- Steeds grotere groepen binnen het basisonderwijs, met kinderen die ook steeds groter worden: veiligheid speelt hier een rol.
- De 1.3 gymzaal is voor VO en sportverenigingen interessanter om te huren: ook voor deze partijen is meer ruimte een groot voordeel.

De extra kosten van een 1.3 gymzaal, ten opzichte van een 'reguliere' of 1.0 gymzaal zijn ca. € 594.000 per zaal (prijsspeil 2023), met een bijbehorende extra kaptaallast van gemiddeld €10.655 per jaar.

Kanttekeningen

De prijsontwikkelingen in de bouwmarkt blijven onzeker.

Met de onder beslispunt 2 voorgestelde indexering van de IHP investeringsbudgetten wordt op het moment van schrijven verwacht dat, (nieuw)bouwprojecten conform het vastgestelde duurzaamheids- en kwaliteitsniveau ('groen en onderscheidend') kunnen worden gerealiseerd. De onderwijshuisvestingsprojecten zullen verder uitgewerkt worden waarbij er nauw gestuurd wordt op de prijs en het voorkomen van kostenverhogende aspecten. De instabiliteit in de bouwwereld maakt evenwel dat het tot het moment van aanbesteding van de bouwende aannemer onzeker blijft of de geraamde budgetten toereikend zijn. Het is daarmee mogelijk dat voor een project een voorstel voor aanvullend krediet aan de raad moet worden voorgelegd.

Financiën

Inclusief de bijstelling die voortvloeit uit voorliggend voorstel is de totaal benodigde bijstelling voor uitvoering van het IHP Jaarprogramma 2023-2024 voor de jaren 2024 t/m 2027 als volgt:

Bijstelling IHP 2023-2027 (x 1.000)	2024	2025	2026	2027
Exploitatielasten	1.768	1.200	884	508
Kapitaallasten	-897	-632	208	450
Totaal	871	568	1.092	957

(waarbij een negatief getal minder benodigde middelen betekent)

Hierbij wordt het volgende opgemerkt:

- De totale kosten van het realiseren van de accu's in de nieuw te bouwen schoolgebouwen zoals voorgesteld onder beslispunt 3, bedragen € 1.500.000 met een gemiddelde kapitaallast van in totaal € 102.000. Hiermee kunnen de nieuwe gebouwen van basisscholen De Kring, Windroos, Boeier, Albatros, Regenboog en Wingerd evenals de twee nieuwe schoolgebouwen in Warande worden voorzien van een accupakket.
- De financiële consequenties van de voorgestelde prijsbijstelling zijn per project opgenomen in het concept IHP-jaarprogramma 2023-2024.
- Om in de pas te kunnen lopen met het kadernotaproces is in het IHP-kadernotavoorstel vooralsnog uitgegaan van een prijsbijstelling voor 2023 van 14,08% en de voorgestelde accupakketten.

Vervolg

De financiële consequenties van dit voorstel worden meegenomen in de totale bijstelling van de voor de uitvoering van het IHP Jaarprogramma 2023-2024 benodigde middelen in het kader van de Kadernota 2024-2027. Op basis van het besluit van uw raad over de financiële kaders wordt het IHP vervolgens (definitief) vastgesteld door uw college.

Bijlagen

Concept IHP Jaarprogramma 2023-2024

Lelystad, 18 april 2023

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,
J.S.W. Ozenga

**Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*