

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Marinus, Lennert

Kenmerk

Z.22.365855 / D.22.1534091

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Integraal huisvestingsplan VO

Onderwerp

Integraal Huisvestingsplan Voorgezet Onderwijs (IHP VO)

Voorgesteld besluit

1. Het 'Integraal Huisvestingsplan Voorgezet Onderwijs' (IHP VO) en het investeringsschema vast te stellen.
2. De financiële consequenties van het IHP VO af te wegen bij de begroting van 2023.
3. Voor 2022 een krediet van € 1.000.000,- beschikbaar te stellen voor de verbouwing aan de Kingweg 10 en de bijbehorende structurele kapitaallasten van € 115.000;
4. Voor 2022 een krediet van € 150.000 beschikbaar te stellen voor de infrastructuur bij de Buitenbaan 3 inclusief de bijbehorende structurele kapitaallasten van € 7.250.
5. Het bestaande krediet voor de basisschool 'de Nijewier' in Tjalleberd te verlagen met € 550.000 en het voordeel op de kapitaallasten van structureel € 21.800 in te zetten ter dekking voor het IHP VO.
6. In afwijking van de financiële verordening bij renovatie in 30 afschrijven en bij nieuwbouw in 50 jaar afschrijven.

Inleiding

U heeft in 2018 middelen beschikbaar gesteld voor het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan Voortgezet Onderwijs (IHP VO). Dit in navolging van de vaststelling van de 'Herijking van het toekomstperspectief huisvesting basisonderwijs' in juni 2016.

In 2018 zijn samen met de schoolbesturen de eerste stappen gezet om te komen tot een toekomstperspectief voor het voortgezet onderwijs (VO) in Heerenveen. Met als doel gezamenlijk met de schoolbesturen een huisvestingstrategie te maken voor een duurzame huisvesting en een breed onderwijsaanbod. Aanleiding hiervoor is onder andere de verwachte leerlingendaling van ruim 750 leerlingen tussen 2018 en 2032, leegstand in de onderwijsgebouwen, onderwijskundige vernieuwingen, versnippering en verouderde schoolgebouwen. Bij de uitwerking van het toekomstperspectief is naast het voortgezet onderwijs ook het speciaal voortgezet onderwijs en het MBO betrokken. Het eerder uitgevoerde onderzoek in 2018 heeft nog niet geleid tot een IHP voor het voortgezet onderwijs. De rapportage beperkt zich tot een eerste gezamenlijke verkenning van de huidige huisvesting, de huisvestingsstrategie/-ambitie en een uitwerking van vier toekomstscenario's of huisvestingsstrategieën.

Door u is eind 2018 besloten om een verdiepings- en verbredingsonderzoek te laten uitvoeren in hoeverre

scenario 1 (zie verderop) haalbaar is. Dit is samen met de schoolbesturen uitgevoerd vanaf 2019. Daarmee is het benodigde inzicht verkregen in:

- de ambities van de gemeente naast het wettelijk kader;
- de ambitie van de schoolbesturen;
- de positie van het MBO;
- de investeringsbehoefte gymvoorziening
- de financiële haalbaarheid.

Bij dit scenario werd uitgegaan van een gefaseerde investering van ongeveer € 30 miljoen.

Scenario 1 uit 2018

1. Renovatie Ds. Kingweg 10, huisvesting vmbo-bk Kei College binnen een onderwijscampus aan de Ds. Kingweg 8 en 10.
2. Renovatie Ds. Kingweg 1, huisvesting Lyceum, Junior & Mavo van het Bornego College in een onderwijscampus aan Ds. Kingweg 1 en 2.
3. Uitbreiding Fedde Schurer, afstoten Buitenbaan 5, huisvesting alle leerlingen van de Theoretische Leerweg/mavo en havo/vwo op één campus voor OSG Sevenwolden.
4. Uitbreiden/inpassen praktijkonderwijs bij Ds. Kingweg 10, afstoten Buitenbaan 3, vmbo-bk en praktijkonderwijs in elkaars nabijheid.

Hierbij kwam in 2020 ook het vraagstuk wat betreft het ruimtegebruik van It Oerset en de Duisterhoutschool (speciaal onderwijs) in het Facet. Na intensieve verkenning van mogelijke oplossingen hiervoor, hebben de schoolbesturen en het college gezamenlijk de intentie uitgesproken om de benodigde extra capaciteit te willen realiseren aan de Buitenbaan 3 te Heerenveen. Dit gebouw komt in het huidige scenario vrij in het kader van de herschikking van de voorzieningen voor het VO. In de begroting van 2022 heeft u € 400.000 beschikbaar gesteld voor tijdelijke huisvestingsoplossing voor het speciaal onderwijs, voor de komende 4/5 jaar, ter overbrugging naar de definitieve huisvesting aan waarschijnlijk de Kingweg 10.

Beoogd effect

Duurzame onderwijsgebouwen, die bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Uit de strategische agenda.

1. Voorzieningen zijn bereikbaar.

Onderdeel: Zorgen voor gezonde, klimaatbestendige en leefbare wijken en dorpen.

2. Ontwikkelingskansen voor kinderen zijn vergroot.

Onderdeel: Gezond en veilig op kunnen groeien en doorgroeien naar een fatsoenlijk en verrijkt bestaan.

Argumenten

Uit het verdiepende onderzoek (inclusief nieuwe inzichten en tussentijdse ontwikkelen) met de benoemde doelen komt het volgende scenario 1 voor de huisvestingssituatie voor het voorgezet onderwijs naar voren:

2022 Fase 1

- De centrale diensten van Bornego en Sevenwolden verhuizen naar een gemeenschappelijk Servicebureau van OGMF aan de Kingweg 1.
- Kingweg 10 wordt met beperkte bouwkundige ingrepen voor een periode van circa tien jaar geschikt gemaakt voor het Praktijkonderwijs. Per 1 augustus 2022 verhuist de Compagnie/PrO Sevenwolden (praktijkonderwijs) van de Buitenbaan 3 naar de Beroepencampus (Kingweg 10).
- De Duisterhoutschool neemt haar intrek in Buitenbaan 3 voor circa 10 jaar.

2023 Fase 2

Gezien leeftijd en staat van Lyceum Bornego (Kingweg 1) wordt deze gerenoveerd. Na renovatie gaan de leerlingen van mavo-3 en mavo-4 van Beugel 68 terug naar Kingweg 1 en 2.

2024 Fase 3

Gezien leeftijd en staat van de Beugel 68 wordt deze gerenoveerd ten behoeve van Kiim. Fedde Schurer wordt uitgebreid (deels permanent, deels tijdelijk) ten behoeve van het bij elkaar huisvesten van de onder- en bovenbouw. Tevens wordt bij Fedde Schurer een nieuwe gymzaal gerealiseerd. Hierdoor komt Buitenbaan 5 na deze verhuisbewegingen leeg en wordt teruggegeven aan de gemeente. De beoogde woningbouw op het Fedde Schurerplein wordt gerealiseerd op de Buitenbaan.

2031 Fase 4

Afhankelijk van de uitkomsten van een onderzoek naar de mogelijkheden tot uitbreiding van de Beroepencampus, wordt ten behoeve van het vmbo/Praktijkonderwijs, met mogelijk aanvullende onderwijsvraag vanuit het algemeen vormend onderwijs (mavo, havo, vwo) en het VSO, de Kingweg 10 gerenoveerd of nieuwbouw gerealiseerd op de Beroepencampus.

Dit scenario heeft de beste aansluiting op de onderwijskundige visies van de schoolbesturen, aanbod van onderwijsvoorzieningen, reduceren van leegstand, financieel en duurzame gebouwen.

1.1 Het IHP is een goed instrument voor de gemeente, schoolbesturen en andere stakeholders om goede onderwijshuisvesting te realiseren.

De PO-raad, de VO-raad en de VNG hebben in april 2018 een gezamenlijk landelijk plan opgesteld. In dit plan wordt de gemeente verplicht om samen met de schoolbesturen een IHP voor ten minste 16 jaar vast te stellen. Voor de eerste vier jaren wordt daarbij een concreet uitvoeringsprogramma opgesteld. Het IHP wordt in de onderwijswetten opgenomen en vervangt het systeem waarbij jaarlijks huisvestingsaanvragen kunnen worden ingediend voor (vervangende) nieuwbouw, renovatie en uitbreiding. In het IHP wordt voor elk schoolgebouw aangegeven of en wanneer er renovatie of vervangende bouw is voorzien. Deze voorstellen van de PO-raad, VO-Raad en VNG zijn aangeboden aan de minister van OC&W. De verwachting is dat de wettelijke verankering van de plannen nog enkele jaren zal duren. In dit IHP sorteren we voor op dit wetsvoorstel middels een doorkijk voor de komende 16 jaar.

1.2 Met het IHP VO is er een samenhang in de huisvesting

In 2018 heeft de raad aangegeven – in navolging van het toekomstperspectief huisvesting basisonderwijs – dat het ook een Integraal Huisvestingsplan Voortgezet Onderwijs voorgelegd wil krijgen. Gezamenlijk met de VO-schoolbesturen is in dit IHP VO gekeken naar de samenhang tussen de gebouwen. Er is niet enkel gekeken naar de leeftijd en de staat per gebouw, maar naar de gehele opgave van de gebouwen van het voortgezet onderwijs om zo tot slimme, duurzame keuzes te komen.

Op 10 maart 2022 hebben we in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) overleg gevoerd over het IHP met de vertegenwoordigers van het Primair en Voortgezet onderwijs. In de bijlage treft u het verslag.

1.3/3.1/4.1 Hierdoor komt er een oplossing voor de huisvesting van het speciaal onderwijs (Fase 1)

Het is de insteek dat het VSO en SO van de Duisterhoutschool per 1 augustus 2022 haar intrek doet in de Buitenbaan 3. Doordat dit nu een praktijkschool is, leent dit gebouw zich voor het VSO en SO (praktijklokalen). Om deze beweging mogelijk te maken verhuist de Compagnie/PrO Sevenwolden (praktijkonderwijs) van de Buitenbaan 3 naar de Beroepencampus (Kingweg 10). Op deze manier hoeven geen extra m2 bijgebouwd te worden en kunnen ook de andere fases in het IHP VO doorgang vinden.

Aangezien de Duisterhoutschool voor ongeveer 10 jaar in de Buitenbaan 3 gehuisvest wordt, moet er ook qua infrastructuur de nodige aanpassingen komen. Bij de planvorming hiervan wordt de buurt betrokken.

1.4 De gemeente krijgt hierdoor de Buitenbaan 5 terug in zijn eigendom (Fase 3)

De Buitenbaan 5 wordt teruggegeven aan de gemeente, waardoor deze niet gerenoveerd hoeft te worden voor

het onderwijs. Dit levert voor de gemeente een besparing op van ruim € 8 miljoen. Door het afstoten van de Buitenbaan 5 door het schoolbestuur is er extra capaciteit nodig bij het Fedde Schurerplein.

De verwachting is dat de investering voor de uitbreiding en de bekostigde van tijdelijke lokalen bij het Fedde Schurerplein ongeveer 7 miljoen is.

De enige ruimte om bij het Fedde Schurerplein uit te breiden is ten zuiden van de school. Op een deel van deze grond staat op dit moment ook al een unit voor het onderwijs. Deze locatie (zie bijlage) heeft de bestemming wonen en hierop staat een programma van ongeveer 40 woningen. Door de bestemming te wijzigen in maatschappelijk en hier de uitbreiding van de school te realiseren kunnen de woningen daar niet komen en heeft dit een nadeel in de grondexploitatie van ongeveer € 500.000 in 2022. Tegelijkertijd is het door deze beweging mogelijk om op de locatie van de Buitenbaan 5 vrij te spelen en hier ongeveer hetzelfde woningbouwprogramma te realiseren. Ook is het meer dan waarschijnlijk dat we de Buitenbaan 3 binnen 10 jaar terugkrijgen als gemeente waardoor deze locatie ook ontwikkeld kan worden voor woningbouw. Wij komen in 2022 bij u terug met een voorstel om het woningbouwprogramma van de Fedde Schurer te verplaatsen naar de Buitenbaan 5. Daarbij ontvangt u ook een aangepaste grondexploitatie voor het Fedde Schurerplein.

1.5 Hiermee komen we tot een duurzame oplossing voor de Beroepencampus en het VSO/SO (Fase 4)

In 2026/2027 wordt gestart met de uitvoering van een locatieonderzoek, gericht op de ontwikkeling van een integraal plan voor de Beroepencampus. Hierin kunnen ook andere onderwijssoorten, zoals het VSO/gespecialiseerd onderwijs, een plek krijgen. Ook leerlingen van andere avo-schooltypen kunnen veelvuldig gebruik gaan maken van de praktijkvoorzieningen aan de Kingweg 8/10. Hierdoor ontstaat een heterogene school, waarin leerlingen elkaar tegenkomen en waarbinnen de zorg-problematiek wordt verminderd. De bedoeling is deze Beroepencampus rond 2030 wordt gerealiseerd.

1.6 Hierdoor wordt de overcapaciteit gereduceerd

De totale capaciteit onderwijshuisvesting voor het (regulier) voortgezet onderwijs bedraagt op dit moment, exclusief gymaccommodaties, 40.640 m² bruto vloeroppervlakte (bvo), waarvan ruim 36.000 m² bvo is bekostigd door de gemeente en 4.418 m² bvo door de schoolbesturen. Na uitvoering van het Toekomstperspectief wordt de capaciteit met circa 8.500 m² bvo gereduceerd tot 32.149 m² bvo. Door leegstand te verminderen gaan de kosten die de schoolbesturen hebben voor de exploitatie naar beneden. Ook draagt het reduceren van leegstand bij aan het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsgebouwen.

De leegstand is versnipperd over alle locaties en is niet terug te voeren naar één enkele locatie of onderwijsrichting. Daarnaast maakt de fusiegrondslag het vrijwel onmogelijk om openbare vestigingen naar een christelijke vestiging te verplaatsen.

1.7 We sluiten hiermee aan bij de duurzaamheidseisen en het vastgestelde duurzaamheidsbeleid.

Vanaf 1 juli 2020 moeten alle nieuwe gebouwen in Nederland Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG) worden gebouwd. Tegelijkertijd weten we dat op termijn de gebouwen energieneutraal gebouwd moeten worden en dat een schoolgebouw voor ongeveer 50 jaar wordt gebouwd. Waar mogelijk kiezen we voor Energie Neutrale Gebouwen (ENG) en anticiperen we op toekomstige (wettelijke) verplichtingen ten aanzien van duurzaamheid van gebouwen. Hierdoor hoeven gebouwen op relatief korte termijn niet weer aangepast te worden om te voldoen aan de duurzaamheidseisen.

Door te kiezen voor ENG in plaats van BENG wordt er gekozen voor de lange termijn waarmee we voorkomen dat we desinvesteringen doen. Ook sluiten we hiermee aan bij ambities die staan genoemd in het duurzaamheidsbeleid om te komen tot duurzame samenleving die klaar is voor de toekomst.

2.1 *De VNG-norm is onvoldoende om voor te bouwen.*

De VO-schoolgebouwen die de komende 4 jaar worden gerenoveerd zijn geschouwd. Op basis van deze schouwing zijn kosten voor de renovatie in beeld gebracht. Bij deze projecten wordt uitgegaan van feitelijke kosten. De kapitaalslasten en het investeringskrediet worden jaarlijks geïndexeerd met de ‘BDB-index’.

Voor toekomstige nieuwbouw en renovatie maken we gebruik van onderstaande normbedrag.

De vergoeding van (vervangende) nieuwbouw eventueel met uitbreiding van lesgebouwen vindt niet meer plaats volgen de normbedragen van de VNG, maar op grond van de normbedragen BDB (stichting Bureau Documentatie Bouwwezen). De praktijk leert dat de VNG-norm die wij tot op heden hanteerden onvoldoende is om voor te bouwen. Bij de laatste projecten constateerden we dat de budgetten te laag waren en we tijdens het project terug moesten komen bij de raad om extra budget aan te vragen.

In de VNG-vergoeding is geen compensatie opgenomen voor kostenverhogingen als gevolg van wetwijzigingen van het afgelopen decennium en het wijzigende bouw-economische klimaat. Zelfs bij sober en doelmatige bouw die alleen voldoet aan de actuele wettelijke vereisten, is de normvergoeding te laag. Bij het realiseren van toekomstbestendige onderwijshuisvesting die voldoet aan de onderwijskundige en functionele eisen en klimaat- en/of duurzaamheidsdoelstellingen, is het verschil nog groter. De normen van de BDB gaat uit van feitelijke kosten voor het realiseren van duurzame scholen. De vergoeding voor (vervangende) nieuwbouw eventueel met uitbreiding van gebouwen voor bewegingsonderwijs blijft wel op basis van de normvergoeding van de VNG (die is toereikend).

4.1 *Door een aanbestedingsvoordeel bij de basisschool ‘de Nijewier’ in Tjalleberd kan er aanvullende dekking voor dit plan gevonden worden.*

U heeft op 6 oktober 2020 een besluit genomen over de bekostiging voor het bouwen van een nieuwe basisschool in Tjalleberd, de Nijewier. Met de nieuwbouw heeft u in totaal een bedrag van € 3.757.528 beschikbaar gesteld. Inmiddels is de school inclusief de buitenruimte opgeleverd. Er is een restant van € 550.000 over op dit krediet. Wij stellen voor het krediet te verlagen met € 550.000 en de vrijval van de kapitaallasten van € 21.800 in te zetten voor het IHP VO.

5.1 *Door de huidige bouwkwaliteit, onze ambities en omdat schoolbesturen hebben toegezegd nog beter de schoolgebouwen te onderhouden is dit realistisch.*

In de financiële verordening staat aangegeven dat bij renovatie of nieuwbouw van schoolgebouwen de investering over een periode van 40 jaar wordt afgeschreven.

Bij renovatie wordt de levensduur van het gebouw minimaal met 30 jaar verlengd. Het gebouw voldoet weer aan de functionele eisen, aan de kwaliteitseisen genoemd in het rapport en sluit aan de bij de huidige eisen van een schoolgebouw.

Bij nieuwbouw wordt uitgegaan van een levensduur van 50 jaar in plaats van 40 jaar. Dit sluit aan bij de kwaliteitseisen genoemd in het rapport en aan de eisen van het huidige bouwbesluit.

Doordat de schoolbesturen ingestemd hebben dat een ‘nieuwe’ voorziening langer meegaat, is de structurele last voor de gemeente lager. Hierdoor zijn de eerder genoemde ambities te realiseren.

Bij de eerstvolgende aanpassing van de financiële verordening wordt bovenstaande verwerkt

Risico's of kanttekeningen

Toekomstige ontwikkelingen

De wereld verandert snel en dat kan ook impact hebben op het IHP VO. Om die reden evalueren wij jaarlijks in het OOGO met de schoolbesturen het vastgestelde IHP VO en het bijbehorende investeringsplan. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie wordt in ieder geval een meerjaren uitvoeringsplan ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Dit betekent dat het IHP VO zelf niet elke 4 jaar wordt voorgelegd, tenzij de uitgangspunten van het IHP VO zouden moeten veranderen

Investeringsbedragen

Zodra de kapitaalslasten voor een 'nieuwe' voorziening in de begroting staan wordt deze jaarlijks geïndexeerd met de BDB-index, zodat de kans dat er een tekort verkleind wordt.

Bij het opstellen van de begroting is de BDB-index voor het volgende jaar nog niet bekend. Daarom wordt bij de begroting een inschatting gemaakt van de te verwachten BDB-index.

Door voortschrijdend inzicht in de voorbereidende fase kan dit leiden tot aanpassing van de investeringen zoals opgenomen in het IHP VO. Het streven is om dit zo veel mogelijk op te vangen binnen het investeringskader zoals geschetst in het IHP. Na de voorbereidingsfase wordt duidelijk wat de projecten gaan kosten, inclusief de financiële vertaling van locatie specifieke kosten en de afschrijving van de boekwaarden. Dit kan betekenen dat bedragen afwijken van de ramingen in dit IHP.

Doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting VO

Doordecentralisatie houdt in dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. Ze ontvangen daarvoor een x bedrag van de gemeente. Wel blijft de gemeente haar wettelijk zorgplicht houden voor de huisvesting van het onderwijs.

Door schoolbesturen en gemeente is geconcludeerd dat doordecentralisatie geen middel is om de visie te verwezenlijken en dat het eerder vertragend werkt. Ook levert het voor beide partijen geen financieel voordeel op.

Communicatie en participatie

Na akkoord van de gemeenteraad wordt het IHP VO toegestuurd aan alle schoolbesturen van het VO.

Financiën

In het bijgevoegde plan is een compleet overzicht opgenomen van de investeringen en de bijbehorende incidentele en structurele lasten. Voor de komende begrotingsperiode is onderstaand overzicht opgesteld:

	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Structureel</i>					
Totaal structureel lasten		€ 115.000	€ 114.000	€ 996.000	€ 986.000
Totaal beschikbare dekking in de begroting		€ 22.000	€ 22.000	€ 87.000	€ 86.000
restant te dekken structurele lasten		€ 93.000	€ 92.000	€ 909.000	€ 900.000
<i>incidenteel</i>					
Totaal incidenteel		€ 1.102.419	€ -	€ 1.363.961	€ -
incidentele dekking tlv algemene reserve		€ 1.102.419	€ -	€ 1.363.961	€ -

De structurele last, bestaande uit de kapitaallasten van de nieuw te bouwen scholen, die nog te dekken is ten laste van het begrotingsresultaat loopt op van afgerond € 93.000 in 2023 naar € 900.000 in 2026. Daarna lopen de structurele lasten af.

De incidentele lasten bestaan voor het grootste gedeelte uit afwaardering van de restant boekwaarden en tijdelijke huisvesting/verhuiskosten. In totaal is de incidentele last voor het IHP is € 2.466.000 en valt binnen de eerste 4 jaar. Deze middelen worden onttrokken uit de algemene reserve, hiermee daalt het beschikbare weerstandscapaciteit.

Bijlagen

- Integraal Huisvestingsplan Voortgezet Onderwijs.
- Fedde Schurerplein
- Verslag OOGO 10 maart 2022