Raadsvoorstel

Raadsvergadering: 8 juni 2021
Voorstel: 2021-027

Zaaknummer: 1894/2020/2225817
Documentnummer: 1894/2021/2363788
Datum collegebesluit: 3 mei 2021

Onderwerp
Integraal Huisvestingsplan (IHP) 2021-2036

Openbaarheid
Alle stukken zijn openbaar.

Voorstel
1. De in het integraal huisvestingsplan (IHP) 2021-2036 beschreven visie op kindcentra vast te stellen;
2. De schoolkalender als richtinggevend uitvoeringsprogramma vast te stellen;
3. De in beslispunt 2 uitgezette richting per school/kindcentrum uit te laten werken in een businesscase conform vast format, waarbij vooraf uitgangspunten per businesscase door het college in afstemming met de raad worden vastgesteld;
4. De toekomstige kapitaallasten die uit de businesscases met betrekking tot het IHP 2021-2036 voortvloeien, als onderdeel van een stelpost voor extra kapitaallasten in de kadernota op te nemen;
5. Het IHP 2014-2023 in te trekken.

Inleiding
Vanaf 2018 zijn door de schoolbesturen en in dorpsontwikkelingsvisies aan de gemeente vragen gesteld om in te spelen op de nieuwe ontwikkelingen binnen het onderwijs en de gevolgen die dit heeft voor de onderwijshuisvesting. In het IHP 2014-2023 waren deze ontwikkelingen niet voorzien en was ook financieel geen rekening gehouden met de situatie van na 2023. Er is dus gekozen voor vooruitkijken en niet doorschuiven tot het einde van de looptijd van het IPH 2014 - 2023. De verzoeken waren voldoende onderbouwd om eerder dan gepland te starten met de voorbereidingen van een nieuw IHP. Omdat duidelijk was geworden dat het IHP 2014-2023 aangepast diende te worden als gevolg van de diverse ontwikkelingen, is daar met de raad over in gesprek gegaan en is de actualisatie van het IHP ter hand genomen. In de raadsinformatiebrief van 13 juli 2020 (zie bijlage) en in informatiebijeenkomsten met de raad (17 september 2019, 6 oktober 2020 en in 2021 op 9 maart en 6 april) is ingegaan op de noodzaak tot actualisering van het IHP 2014-2023. Daarvoor zijn inhoudelijke en financiële argumenten genoemd:

a. Inhoudelijke argumenten:
- veranderende leerlingenaantallen;
- fusie van scholen;
- veranderde inzichten in onderwijsconcepten;
- er komt een nieuw onderdeel in de wet op het primair onderwijs en in de wet op het voortgezet onderwijs, die aangeeft elke 4 jaar het lange termijn IHP (16 jaar) te herzien en jaarlijks bij te stellen;
- vanuit partnerschap: Proces IHP eerder opstarten samen met schoolbesturen.

b. Financiële argumenten:
- de bedragen die in het IHP staan waren gebaseerd op verouderde VNG normen;
- de nieuwe VNG norm is lager dan de bedragen die zijn te verwachten op basis van aanbesteding, waarbij we de aanbestedingsprijzen willen hanteren om goede onderwijshuisvesting te kunnen realiseren. en om ook in financiële zin vanuit reële aannames te werken.

Daarnaast is er tijdens het IHP-proces geconstateerd dat de noodzaak tot ingrijpen ook kan worden ingegeven doordat moet worden voldaan aan wet- en regelgeving inzake onderwijshuisvesting.

In opdracht van de gemeente heeft ICS, adviesbureau op het terrein van maatschappelijk vastgoed, het IHP geactualiseerd. In samenwerking met de gemeente en de schoolbestuurders en kinderopvang staat in het IHP 2021-2036, onder andere beschreven:

- de borging in de Kaderstelling;
- de visie op onderwijshuisvesting;
- de huidige situatie van alle scholen/kindcentra in Peel en Maas;
- een beeld van eventuele maatregelen door de schoolbesturen Primair Onderwijs (PO) op grond van hun ambitie en denkrichtingen nodig zijn om in adequate onderwijshuisvesting te voorzien (de schoolplannen). Deze zijn in nauwe samenwerking met de bestuurder van stichting Hoera kindercentra, die tevens stichting Kinderopvang Meijel vertegenwoordigde, tot stand gekomen;
- Een financiële paragraaf;
- aanbevelingen voor de uitvoering.

In het IHP 2021-3036, dat als bijlage is toegevoegd, zijn de schoolplannen, de ambities van de schoolbestuurders, weergeven. De keuzes die de gemeente vervolgens heeft gemaakt zijn weergegeven in de schoolkalender. Voor de keuzes van de gemeente is gezocht naar een evenwicht tussen de schoolplannen enerzijds en anderzijds de wettelijke noodzaak en spreiding in de tijd vanwege de druk op de financiële middelen die de investeringen vragen. In de schoolkalender staat die keuze per school onder het kopje ‘Vormgeving door het gemeentebestuur’. Deze keuzen van het gemeentebestuur zijn leidend voor met name de start van de businesscases waarmee gewerkt gaat worden. In de businesscase krijgt de ambitie van het schoolbestuur ook een plek. De schoolkalender is onderdeel van de bijlage ‘Overzicht schoolplannen en schoolkalender IHP 2021-2036’. De schoolplannen zijn daarin samenvattend opgesomd. Dit overzicht wordt na besluitvorming in de gemeenteraad aan het IHP toegevoegd.

Als over de beslispunten positief wordt besloten, is daarmee het IHP 2021-2036 vastgesteld en komt het IHP 2014-2023 te vervallen. Daarna gaan de schoolbestuurders en de gemeente samen op weg in de uitwerking van de plannen via afzonderlijke businesscases.

De plannen hebben financiële consequenties. De huidige reserve Onderwijshuisvesting is toereikend voor de plannen die in het IHP 2014-2023 stonden beschreven. Het krediet van kindcentrum Kloosterstraat was hierin als laatste voorzien. Met de vernieuwing van het IHP 2021-2036, die drie jaar eerder is gestart dan gepland op nadrukkelijk verzoek van de schoolbestuurders, is voor de schoolplannen ook inzichtelijk gemaakt wat de verwachte en indicatieve toekomstige kosten zijn en welke betekenis dit heeft voor de gemeentelijke begroting. De uiteindelijke kosten per school worden zichtbaar in de businesscases, die na de uitwerking ervan, afzonderlijk aan de raad worden voorgelegd.

Beoogd effect
Een goede stimulerende onderwijshuisvesting faciliteert kinderen om te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met hun leeftijd en ontwikkelingsniveau.

Argumenten

1.1 *De elementen uit de visie geven inhoudelijk uitgangspunten voor adequate onderwijshuisvesting*
De in het IHP opgenomen punten zijn:

- aanbod en samenwerking;
- flexibiliteit en ruimtegebruik;
- gezondheid;
- maatregelen in IHP;
- kindcentrum, kinderopvang investeert zelf.

1.2 *De visie geeft een kader aan waarvan de betekenis per kindcentrum kan verschillen*
De visie geeft in brede zin invulling aan de eisen waaraan onderwijshuisvesting moet voldoen. In bestaande huisvesting wordt hiernaar zoveel mogelijk gestreefd. Voor nieuw te ontwikkelen huisvesting is dit in principe een eis. Daarbij is een kosten-batenanalyse bepalend voor de uitwerking in plannen.

1.3 *Aan de onderwijshuisvesting ligt een onderwijskundige visie ten grondslag*
Kinderen krijgen onderwijs op basis van een onderwijskundige visie. De verantwoordelijkheid hiervan ligt helemaal bij het schoolbestuur en waar van toepassing in samenwerking met de kinderopvang. De onderwijskundige visie kan gevolgen hebben voor het gebouw. Daarom is het van belang om de visie goed doordacht te hebben voordat er veranderingen in de huisvesting gaan plaatsvinden. Maar ook zal het gebouw flexibiliteit moeten hebben om zich zonder veel moeite en extra kosten aan te passen aan de tijd (veranderende visie) en capaciteit.

2.1 *Op grond van de huidige situatie per school/kindcentrum is zichtbaar of en waarom maatregelen nodig zijn,*
Per school/kindcentrum is de stand van zaken opgenomen van capaciteit, exploitatielasten, duurzaamheid en kwaliteit. De kwaliteit bestaat uit technische staat, functionaliteit, binnenklimaat en veiligheid. De resultaten hiervan staan in de factsheets in het als bijlage toegevoegde ‘Bijlagenboek IHP’.

2.2 *De schoolbestuurders en bestuurder stichting Hoera kindercentra hebben op grond van de huidige situatie hun ambitie en plannen ingebracht in het IHP.*
In interviews met ICS hebben de schoolbesturen de gewenste toekomstige situatie voor hun kindcentrum/school aangegeven. Dit zijn de schoolplannen. Deze denkrichting is gebaseerd op diverse relevante ontwikkelingen zoals krimp of groei, fusies en de stand van zaken van het gebouw (op basis van de factsheets in ‘Bijlagenboek IHP’). In de schoolplannen is de gemeentelijke context (financiën, gebiedsontwikkeling etc) nog niet meegenomen. In enkele gevallen zijn diverse scenario’s voor vervolgstappen ingebracht en zijn voorkeurscenario’s aangegeven.

2.3 *De gemeentelijke context is relevant voor het uitvoeringsprogramma*
De gemeente is verantwoordelijk voor adequate onderwijshuisvesting. Daarbij wordt zoveel mogelijk gestreefd naar rationaliteit en objectiviteit in toekenning van financiële middelen aan de schoolbesturen. Leeftijd van het gebouw en vierkante meters gebaseerd op leerlingenaantallen en -prognoses zijn daarvan de meest essentiële. Daarnaast zijn boekwaarden van gebouwen relevante gegevens voor de gemeente. Vaak zijn die terug te voeren op de beoogde levensduurverlenging van het gebouw. Ook kunnen dorpen samen met de gemeente plannen hebben, die van invloed zijn op de toekomst van het kindcentrum/school.

2.4 *De schoolkalender als uitvoeringsprogramma geeft een basis voor vervolgstappen*
In de schoolkalender zijn de schoolplannen naast de gemeentelijke context gehouden. Hierin is gezocht naar een evenwicht tussen de schoolplannen en de wettelijke noodzaak. Die afweging is in de schoolkalender weergegeven, alhoewel daar ruimte voor interpretatie in zit. Uitgangspunt blijft om in partnerschap de plannen van de schoolbesturen verder te ontwikkelen. Vanwege de druk op de gemeentelijke begroting is daarom wel een prioritering van de plannen bepaald en zijn de schoolplannen in plaats van over 5 over 9-10 jaren verspreid. Dit heeft weliswaar vanwege indexering enigszins een prijsverhogend effect, maar maakt de uitvoering toch meer behapbaar om de realisatie mogelijk te maken. De keuze van de gemeente wijkt dus enigszins af van hetgeen de schoolbestuurders hebben geformuleerd. Zij vinden het jammer dat hun plannen niet integraal zijn overgenomen, maar hebben begrip voor de keuzen die door de gemeente zijn gemaakt. In de businesscases worden uiteindelijk de diverse scenario’s onderzocht. Dit kunnen zowel scenario’s zijn die al in de schoolplannen zijn aangegeven, maar ook alternatieve scenario’s. Het uitvoeringsprogramma is, net zoals dat ook voor het IHP geldt en daar in is beschreven, richtinggevend en daarmee niet in beton gegoten.

2.5 *Het IHP en het uitvoeringsprogramma worden als een rolling forecast gehanteerd*
Het begrip rolling forecast betekent voortschrijdende prognose. Daarmee wordt hier bedoeld dat jaarlijks overleg wordt gevoerd met de schoolbesturen en wordt met name gekeken of de financiële consequenties nog in de pas lopen met de verwachtingen. Jaarlijks wordt op hoofdlijnen voor de volgende 4 jaar vooruitgekeken, zodat tussentijds de begroting zo nodig kan worden bijgesteld en ook aan het einde van de looptijd van het IHP zicht is op het vervolg.
Ook daarom is de schoolkalender als uitvoeringsprogramma richtinggevend en is door mogelijke tussentijdse bijstellingen via de raad een dynamisch document. Het IHP als geheel wordt elke vier jaar geëvalueerd, te beginnen in 2025.

3.1 *In een businesscase wordt in nauwe samenwerking en afstemming tussen schoolbestuur en gemeente onderzocht op welke wijze een kindcentrum/school verder wordt ontwikkeld.*
Door desbetreffend schoolbestuur wordt in het jaar dat in de schoolkalender staat het initiatief genomen om een businesscase te starten. Daarvoor meldt zij zich bij het college, die in afstemming met de raad uitgangspunten voor de businesscase meegeeft in een startdocument.
Vanuit de gemeente wordt een projectleider aangewezen om samen met de projectleider van de school, de gemeenschap, andere kindpartners en eventuele andere betrokkenen de businesscase uit te werken. Er kan vanuit de gemeente een bijbehorend onderzoeksbudget worden meegegeven. Het bedrag is afhankelijk van aard en complexiteit van de businesscase. Een indicatie van het gemiddelde bedrag hiervoor is € 10.000.

3.2 *Een businesscase heeft een vast format met daarnaast mogelijke specifieke voorwaarden per casus, waarin op basis van maatwerk de situatie wordt onderzocht*
In bijlage ‘Ingrediënten businesscase’ worden de te onderzoeken elementen voor de businesscase aangegeven. Omdat het uitvoering betreft wordt het startdocument door het college vastgesteld. Van tevoren wordt ook input verzameld uit de gemeenteraad. Belangrijk onderdeel hiervan is het onderzoek naar de hoogte van de eigen bijdrage van het schoolbestuur. Dit is met name afhankelijk van de wijze van bouwen (BENG of ENG) en de besparingen op onderhoud. De notitie ‘Ingrediënten businesscase’ wordt nog als bijlage aan het IHP toegevoegd.

3.3 *Een businesscase resulteert in een document waarmee de volgende stap in de besluitvorming kan worden ingezet; de aanvraag voor een voorbereidingskrediet*
De businesscase is een uitwerking van het onderzoek van de uitgangspunten zoals die in het startdocument zijn weergegeven. Er worden aan het einde van de businesscase één of meerdere scenario’s voorgesteld. Daardoor is het voor de raad mogelijk om keuzes voor het vervolg te maken.

4.1 *De indicatieve bedragen voor de investeringen worden op de begroting in kapitaalslasten weergegeven*
Vanuit de financiële wetgeving wordt bepaald dat een investering wordt vertaald in kapitaalslasten. In het financieel overzicht zijn de kapitaalslasten van het eerste jaar weergegeven. Deze nemen af tot het bedrag in veertig jaar is afgeschreven. Het totaal van de kapitaalslasten worden in de meerjarenbegroting opgenomen, waardoor het mogelijk is de investering af te wegen tegen het totaal van investeringen. Aan de hand van de jaarlijkse besprekingen rond IHP en de begroting is steeds bijstelling mogelijk.

4.2 *De werkwijze met jaarlijkse kapitaalslasten sluit aan bij het begrotingssysteem/de planning en control systematiek*
Vanaf de start van de gemeente Peel en Maas in 2010, is er gewerkt met een reserve onderwijshuisvesting. Dit was mede ontstaan vanuit de werkwijze vanuit de oude gemeenten Helden en Maasbree. De in 2015 naar beneden bijgestelde jaarlijkse dotatie van € 215.000 in de voorziening was voldoende om te gebruiken om de geplande maatregelen voor onderwijshuisvesting binnen het IHP 2014-2023

te realiseren. En daarmee was er geen ruimte meer voor de nieuwe plannen na 2023. In het IHP 2014-2023 werd ook geen vooruitblik voor de periode daarna gegeven. Indicatief is er nog wel ruimte voor extra uitgaven als wordt gekeken naar het aandeel in het gemeentefonds voor onderwijs. Dit is echter niet geoormerkt. Dit verschilt jaarlijks en voor dit jaar is berekend dat ongeveer € 600.000 daarvan nog niet is ingezet voor onderwijs maar als algemene middelen, die voor diverse doeleinden in de gemeentelijke begroting zijn opgenomen.
Met de investeringen die worden gedaan vanuit het IHP 2021-2036 wordt gebroken met de onttrekking van de nieuwe kapitaallasten uit de reserve onderwijshuisvesting. Daarnaast vraagt het onderhouden van deze reserve jaarlijkse bijstellingen wat het beheer onnodig complex maakt. Tevens is er een grijs gebied dat discussie oplevert over wat wel en niet uit de onderwijsreserve betaald moet worden, zoals bijvoorbeeld verkeers- en infrastructurele maatregelen. Aansluiting zoeken met de huidige werkwijze die voor alle grote investeringen wordt gehanteerd is daarom ook een logische keuze.

5.1 *De beslispunten 1-4 vormen de basis voor het volledige IHP 2021-2036*
Als positief wordt besloten over de beslispunten, worden de bijlagen ‘Overzicht schoolplannen en schoolkalender IHP 2021-2036’ en ‘Ingrediënten businesscase’ aan het voorliggende IHP toegevoegd. Daarmee wordt het IHP 2021-2036 een actueel, compleet en koersbepalend werkdocument. Het IHP 2014 - 2023 komt hierdoor te vervallen.

Kanttekeningen
Het IHP 2021-2036 gaat alleen over het primair onderwijs. Dit betekent niet dat er geen ontwikkelingen voor het voortgezet onderwijs zijn. Met name vanwege de komst van het openbaar voortgezet Agora-onderwijs die start in augustus 2021, is er een nieuwe huisvestingsvraag ontstaan. Er wordt de eerste 2 jaar in tijdelijke huisvesting voorzien die, zoals het er nu naar uitziet, uit reguliere middelen kan worden bekostigd. Voor de periode daarna moet wellicht een verzoek worden gedaan voor extra financiële middelen. Het onderzoek daarvoor wordt na de start van de Agora-school opgepakt.

Tevens is het mogelijk dat in de nabije toekomst in verband met de ontwikkelingen rond COVID-19 extra maatregelen nodig zijn rond ventilatie in zowel het PO als het VO. De gemeente heeft alleen een taak als ze bekostiging vanuit de Rijksoverheid daarvoor ontvangt.

Alternatieven
Deze komen in de uitwerking in businesscases aan de orde

Financiën
In het onderzoek dat voor het IHP is gedaan is gekeken naar de ambitie van de scholen, de schoolplannen. Indien deze gevolgd worden betekent dit een investering ten behoeve van de stichtingskosten voor de gebouwen van € 26 miljoen in 5 jaar. Het gemeentebestuur heeft de denkrichtingen van de schoolbestuurders vormgegeven in een voor de gemeente realistisch, haalbaar en inplanbaar scenario, dat richtinggevend is, de schoolkalender. Indien alle wensen van de scholen gespreid over 8-10 jaar ten uitvoer worden gebracht gaat het om € 27,5 miljoen (vanwege indexering vallen deze kosten hoger uit, maar is de financiële druk per jaar minder hoog). Gekeken naar minimale noodzakelijke investeringen vanwege wettelijke verplichtingen en gespreid over 8-10 jaar, komen de kosten indicatief rond de €16,5 miljoen uit.
De daadwerkelijke kosten per gebouw worden, zo mogelijk met verschillende scenario’s, concreet gemaakt en getoond in de businesscases, die afzonderlijk aan de raad worden voorgelegd. Deze kosten worden vertaald in kapitaalslasten. In de kadernota 2022 wordt voor de komende jaren extra ruimte gecreëerd om investeringen te doen, waarmee onder ander de kapitaallasten die voortkomen uit het IHP gedekt kunnen worden. Om die ruimte de komende jaren in te vullen zullen keuzes gemaakt moeten en prioriteiten worden gesteld voor het totale pakket aan toekomstige investeringen. Daarbij moeten we voor alle toekomstige investeringen ook de ontwikkeling van de schuldenpositie van de gemeente in het oog houden.

Reserve onderwijsvoorziening
Als we met de meerjarenbegroting gaan werken, blijft de reserve onderwijshuisvesting alleen nog in stand voor alle investeringen die daar in het verleden op zijn geboekt (scholen, gymzalen, verbouwingen). De onderwijshuisvestingsreserve moet nog jaarlijks tot ongeveer 2040 worden gevoed (afhankelijk van de ontwikkeling van het rentepercentage) met € 215.671 om de kapitaallasten die reeds zijn opgenomen (vorige IHP en andere investeringen die voorheen zijn gedaan met betrekking tot onderwijshuisvesting) te kunnen dekken.

Kosten voor tijdelijke unit bij de Kemp, Egchel in de bijstellingsrapportage bekostigen
De Kemp was één van de scholen die een signaal afgaf over de huisvesting, waardoor mede het IHP 2021-2036 eerder is opgestart. Daar is op eigen initiatief in 2019 een unit bijgebouwd. Er is namelijk een tekort aan vierkante meters, doordat er meer leerlingen zijn gekomen vanwege de ontwikkeling van Giel Peetershof. Conform de schoolkalender wordt verwacht dat er vanaf 2024 een definitieve oplossing komt. Mogelijk is tot die tijd nog extra tijdelijke huisvesting nodig, dat wordt onderzocht in de businesscase. De noodzaak van het plaatsen van de eerste unit in 2019 is tijdens het onderzoek voor het IHP 2021-2036 in 2020 aangetoond. Daarom willen we deze kosten, € 24.000 per jaar, met terugwerkende kracht tot 1-1-2020 vergoeden. Deze kosten komen terug in de bijstellingsrapportage met € 48.000 in 2021 en € 24.000 per jaar voor de jaren 2022 en 2023.
Omdat deze kosten in principe horen bij het IHP 2014-2023 en er nog ruimte voor is in de reserve Onderwijshuisvesting kunnen de kosten voor de komende jaren hieruit worden gedekt.

Budget businesscase
Voor de inzet van deskundigen en dergelijke kunnen kosten worden gemaakt in de businesscase. Deze kosten worden in principe door de gemeente betaald of kunnen in de vorm van een budget ter beschikking worden gesteld, afhankelijk van aard en complexiteit van de businesscase. Een indicatie van het gemiddelde bedrag hiervoor is € 10.000. Deze kunnen worden gedekt binnen de begroting van het programma onderwijs.

Juridische afwegingen
In het IHP is, waar het gaat om regelgeving over huisvesting, de Wet op het primair onderwijs als grondslag genomen.

Communicatie
Schoolbestuurders en bestuurders kinderopvang worden direct geïnformeerd over het besluit. Het is aan deze bestuurders om de direct betrokkenen en de omgeving informeren over het IHP.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas,

de gemeentesecretaris/directeur,
L.P.H. Breukers

de burgemeester
W.J.G. Delissen-van Tongerlo

Behandelend portefeuillehouder: Wim Hermans

Bijlagen:
- IHP 2021-2036
- Overzicht schoolplannen en schoolkalender IHP 2021-2036
- Ingrediënten businesscase
- Bijlagenboek IHP
- raadsinformatiebrief 13 juli 2020