

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer: Z/23/078289
Datum collegebesluit: 15 oktober 2024
Datum commissievergadering: 13 november 2024
Datum raadsvergadering: 26 november 2024

Soort Voorstel: Adviesnota
Onderwerp: Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039 onderwijshuisvesting PO en VO
Portefeuillehouder: Wethouder Bloemendaal
Programma: Mens en Maatschappij

Kernboodschap: De Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039 onderwijshuisvesting PO en VO vormt het kader voor het op te stellen IHP. Daarom is het van belang deze voorafgaand aan het IHP vast te stellen.

Bijlagen: Ja
1. *Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039 onderwijshuisvesting PO en VO met de bijlagen Programma van Eisen Frisse Scholen en de Handreiking Kwaliteitskader*

Stukken ter inzage:
Indien dit vertrouwelijke stukken zijn of persoonsgegevens bevatten

Beslispunt: 1. De Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039 onderwijshuisvesting PO en VO vast te stellen, met daarin de volgende uitgangspunten:

- 1.1. Toepassen van de eis(B)ENG/gasloos en ambitie
ENG voor schoolgebouwen bij nieuwbouw;
- 1.2. Toepassen van de ambitie Frisse scholen klasse B;
- 1.3. Toepassen van renovatie/vernieuwbouw als
levensloopverlenging naast nieuwbouw;
- 1.4. Toepassen van de effecten van de visie
doorgaande ontwikkelingslijn;
- 1.5. Toepassen van een Kwaliteitskader voor nieuw te
bouwen onderwijsgebouwen;
- 1.6. Toepassen van gebouwflexibiliteit en
onderhoudsarme materialen
- 1.7. Toepassen van de duurzaamheidsambities;
- 1.8. Toepassen van meer multifunctionaliteit van de
schoolgebouwen;
- 1.9. Toepassen van een stichtingskostennorm op basis
van reële bouwkosten.

Relatie met:

- ☐ Agendapunt:
- ☐ Toezegging:
- ☒ Amendement/motie: Motie 221 (13 december 2022)
- ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039
onderwijshuisvesting PO en VO.

Inleiding

In september 2019 is het IHP 2019-2034 vastgesteld. Tijdens de evaluatie van het huidige plan in 2022 heeft de raad geconstateerd dat een herijking noodzakelijk is. Het huidige IHP bevat basisgegevens die kunnen worden overgenomen in de actualisatie.

De aanleiding voor de overweging om tot een IHP te komen alsmede de uitgangspunten zelf, zijn opgenomen in het document 'Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039 onderwijshuisvesting PO en VO' en gelden voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs in de gemeente Wassenaar. De uitgangspunten zijn in goed overleg met de schoolbesturen tot stand gekomen.

Er is gekozen om de Startnotitie met de uitgangspunten vast te stellen voordat het daadwerkelijke IHP wordt opgesteld. Daarmee zijn vooraf de kaders helder. De verwachting is dat het herijkte IHP (2024-2039), inclusief de investeringen, in april 2025 in de gemeenteraad kan worden behandeld.

Beoogd effect

De gemeente Wassenaar voert een strategisch en toekomstbestendig onderwijshuisvestingsbeleid.

Argumenten

1.1 De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht ten aanzien van onderwijshuisvesting

De gemeente heeft op grond van de onderwijs wet- en regelgeving (waaronder de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020) een zorgplicht voor het waarborgen van adequate onderwijshuisvesting.

Vanuit de wettelijke zorgplicht heeft de gemeente de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar vastgesteld.

Tot slot heeft de gemeenteraad in 2019 een eerste IHP vastgesteld. Het beleidskader van dat IHP is ook van toepassing op het nieuwe IHP (lokaal beleid).

1.2 De uitgangspunten toepassen van de eis(B)ENG/gasloos en ambitie ENG voor schoolgebouwen bij nieuwbouw, toepassen van de ambitie Frisse scholen klasse B en toepassen van renovatie/vernieuwbouw als levensloopverlenging naast nieuwbouw (uitgangspunten 1, 2 en 3) zijn gebaseerd op de bestaande Wet op het primair onderwijs, Wet voortgezet onderwijs en een voornemen tot wetsvoorstel

Toepassen van de eis(B)ENG/gasloos en ambitie ENG voor schoolgebouwen bij nieuwbouw en van de ambitie Frisse scholen klasse B (uitgangspunten 1 en 2).

Vanuit het Bouwbesluit 2012 is het vanaf 2021 verplicht om in het geval van nieuwbouw het gebouw bijna energieneutraal (BENG) en gasloos, alsmede minimaal volgens het Programma van Eisen (PvE) Frisse Scholen Klasse B te realiseren. Dit is ook zo als uitgangspunt meegenomen in het bestaande IHP.

Bij bestaande bouw (renovatie) is (B)ENG niet altijd mogelijk en wordt een zo hoog mogelijk energieprestatieniveau nagestreefd. Zie ook argument 1.4.

Toepassen van renovatie/vernieuwbouw als levensloopverlenging naast nieuwbouw (uitgangspunt 3).

In de Verordening is alleen nieuwbouw beschreven. Daarnaast wordt in het huidige IHP renovatie eveneens als maatregel genoemd. Bij renovatie en vernieuwbouw, wanneer er een deel van het gebouw compleet wordt vernieuwd, gaat het om een levensduurverlenging van het gebouw (kosten gemeente) én het koppelen van het (groot) onderhoudsmoment van onderdelen van het gebouw (kosten schoolbestuur). De definitie van deze begrippen renovatie en vernieuwbouw worden verder toegelicht in de Startnotitie uitgangspunten herijking IHP 2024-2039 Onderwijshuisvesting PO en

VO (bijlage 1). In het wetsvoorstel¹ dat momenteel in ontwikkeling is, zal dit begrip een plaats krijgen. Dat is nu nog niet het geval.

Het opstellen van een IHP is momenteel geen wettelijke verplichting, maar in het hierboven genoemde wetsvoorstel zal worden opgenomen om dit wel wettelijk verplicht te maken. Eveneens zal de mogelijkheid voor een schoolbestuur worden opgenomen om onder bepaalde voorwaarden zelf te investeren in onderwijshuisvesting. Met deze uitgangspunten loopt de gemeente Wassenaar weliswaar vooruit op de wettelijke verplichting, maar past zij goed in de landelijke ontwikkelingen binnen de onderwijshuisvesting. De gemeente voorkomt daarmee dat, wanneer de nieuwe wetgeving in de nabije toekomst een feit is, opnieuw aanpassingen (van beleid en gebouwen) en investeringen moeten worden gedaan om aan de nieuwe wetgeving te voldoen.

1.3. Bepaalde uitgangspunten zoals toepassen van renovatie/vernieuwbouw als levensloopverlenging naast nieuwbouw en toepassen van de effecten van de visie doorgaande ontwikkelingslijn (3 en 4) zijn reeds opgenomen in het bestaande IHP

In het huidige IHP zijn reeds maatregelen en investeringen toegekend voor bijvoorbeeld de renovatie van een schoolgebouw (uitgangspunt 3) en wordt een koppeling gelegd tussen de huisvesting en de vorming van een Integraal Kindcentrum (IKC) (uitgangspunt 4). Met de vaststelling van deze Startnotitie worden de begrippen renovatie (en vernieuwbouw) alsmede IKC in de vorm van een doorgaande ontwikkelingslijn verder uitgewerkt, hetgeen duidelijkheid biedt voor de kaders waarbinnen het nieuwe IHP gestalte krijgt. Beide zijn dus nog geen wettelijke eisen, maar behoren al tot het beleidskader van het huidige IHP.

Daarmee is al veel vastgelegd in het huidige IHP en de onderwijswetgeving. De Startnotitie is een verdere aanscherping van hetgeen binnen Wassenaar al beleid is.

1.4. Met uitgangspunt toepassen van de eis(B)ENG/gasloos en ambitie ENG voor schoolgebouwen bij nieuwbouw (1) neemt de gemeente de noodzaak om de klimaatdoelstellingen (2050) rondom energieneutrale gebouwen (ENG) te behalen in acht en geeft een antwoord op de raadsnotie van december 2022

De gemeenteraad heeft over het IHP een motie aangenomen (nummer 221, 13 december 2022). In deze motie wordt er bij het college op aangedrongen de vervolgstap naar energieneutraal bouwen (ENG) te zetten in het IHP, zodat de bredere doelstelling in 2050, zgn. volledig energieneutrale gebouwen te bezitten, wordt nagestreefd. Om de klimaatdoelstellingen (2050) te halen, is daarmee de ambitie om alle gebouwen energieneutraal (ENG) te maken. In 2030 wordt landelijk een verplichte eindnorm bepaald waaraan de energieprestaties in 2050 moeten voldoen. In dat kader heeft de gemeenteraad in 2021 de transitievisie warmte vastgesteld. Zo is een belangrijke stap om gebouwen uiterlijk 2030 van duurzame isolatie en hybride warmtepompen te voorzien. Daarnaast wordt de gemeente Wassenaar, middels een taakstelling, wettelijk geacht een

¹ Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs

bijdrage te leveren aan de stikstof reductie. Door deze ambitie als uitgangspunt op te nemen, wordt uitvoering gegeven aan de motie 221 van 13 december 2022. Vanuit het recent gewijzigde Bouwbesluit 2012 is het vanaf 2021 verplicht in het geval van nieuwbouw een gebouw bijna energieneutraal (BENG) en Frisse Scholen Klasse B volgens het Programma van Eisen (PvE) te realiseren. Om een toekomstbestendig beleid te voeren, is het uitgangspunt om in het geval van nieuwbouw de ENG-eisen, niet de BENG-eisen, te handhaven. Overeenkomstig het coalitieakkoord zal er per situatie worden gekeken naar de proportionaliteit van de meerkosten van BENG naar ENG en de financiële haalbaarheid. Bij bestaande bouw (renovatie) is (B)ENG niet altijd mogelijk en wordt een zo hoog mogelijk energieprestatieniveau, dat passend is bij de kwaliteit van het gebouw, nagestreefd.

1.5. Door toepassing van de effecten van de visie doorgaande ontwikkelingslijn (uitgangspunt 4) zijn de huisvestingseffecten inzichtelijk

De component IKC is slechts deels verwerkt in het huidige IHP. In het belang van de doorgaande ontwikkelingslijn, die in het nieuwe Lokale Educatieve Agenda (LEA) zal worden opgenomen, is het de ambitie om een duurzame samenwerking te bestendigen tussen partners die betrokken zijn bij de ontwikkeling van kinderen en jongeren in Wassenaar. Vanuit maatschappelijk oogpunt stimuleert de gemeente die doorgaande ontwikkelingslijn, zodat scholen daartoe een (integraal) kind centrum kunnen vormen.

De gemeente onderkent het maatschappelijk belang van de doorgaande ontwikkelingslijn en wenst scholen daar graag in te faciliteren. De gemeente wenst ten aanzien van deze initiatieven echter geen financiële risico's te lopen. Om dit te bewerkstelligen zal, wanneer het juridisch eigendom van het IKC bij het schoolbestuur ligt en de gemeente de investering voorfinanciert, een vergoeding voor de jaarlijkse kapitaallasten van het schoolbestuur ontvangen. De gemeente gaat daarvoor een overeenkomst aan met het schoolbestuur. Het schoolbestuur maakt op zijn beurt een huurafsprake met de kinderopvangorganisatie. Daarmee is het voor de gemeente kostenneutraal.

1.6. De Startnotitie uitgangspunten herijking integraal huisvestingsplan (IHP) 2024-2039 onderwijshuisvesting PO en VO is een antwoord op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer WVOLV van november 2021

De Rekenkamer Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (WVOLV) concludeert dat de onderwijshuisvesting in onder meer Wassenaar momenteel op orde is, maar dat de schoolgebouwen in de toekomst aanzienlijk verbeterd moeten worden. Daarbij houden de gemeenten volgens de Rekenkamer enerzijds onvoldoende rekening met stijgende bouwkosten. Anderzijds voldoen de schoolgebouwen aan de functionele eisen voor het geven van onderwijs en lijken zij een redelijke bouwtechnische staat te hebben. Zij voldoen echter meestal niet aan het programma van eisen Frisse Scholen (voldoende gezonde lucht en ventilatiemogelijkheden).

Er ligt volgens de Rekenkamer een grote investeringsopgave voor de schoolgebouwen op het gebied van vernieuwing, binnenklimaatproblemen, en ambities ten aanzien van CO₂-reductie en

aardgasvrij. Hoewel het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het rijk, de gemeenten en schoolbesturen, anticipeert de gemeente onvoldoende op stijgende bouwkosten.

In de uitgangspunten voor het nieuwe IHP is rekening gehouden met de ambities rond het binnenklimaat en verduurzaming. Tevens is als uitgangspunt een adequate financiële norm voorgesteld, gebaseerd op marktconforme prijzen. Daarmee worden de aanbevelingen van de Rekenkamer gevolgd (zie ook 1.7).

1.7. De toepassing van een stichtingskostennorm op basis van reële bouwkosten (uitgangspunt 9) geeft een antwoord op de wens van de Rekenkamercommissie tot het hanteren van een adequate financiële norm

In de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar, die de gemeenteraad heeft vastgesteld, is de financiële norm (stichtingskostenvergoeding) opgenomen op basis van de VNG. Gelet op de aanbeveling van de Rekenkamer WVOLV, waarin expliciet aandacht wordt gevraagd voor het realistisch begroten van de investeringen, is gezocht naar een reëlere bouwkostennorm bij het bepalen van de investering voor nieuwbouw. In de VNG-norm wordt namelijk uitsluitend rekening gehouden met de basisvoorziening (BENG) en gasloos. Kosten voor Frisse Scholen, ventilatie, duurzaamheid (ENG), flexibiliteit en onderhoudsarme toepassingen, zijn hierin niet verwerkt. Die komen daar nog bij en worden vaak pas zichtbaar bij de afrekening op basis van de werkelijke kosten.

Een nadeel van de VNG-norm is verder, dat deze achteraf jaarlijks wordt geïndexeerd en daarmee niet in staat is om de fluctuaties op de markt accuraat te volgen. Beide leiden tot verkeerde verwachtingen bij de gemeente ten aanzien van de juiste kredietvoting en bij de schoolbesturen voor wat betreft de budgetverwachting en de stichtingskostenraming. Daarom wordt voorgesteld als uitgangspunt het zogeheten kostenconfigurator-model (HEVO) te hanteren. Met dit model is de financiële norm te berekenen aan de hand van de reële bouwkosten plus de ambities en de marktwerking. Daarmee is een reëler beeld te geven van de te verwachten werkelijke bouwkosten.

Vanuit de basisvoorziening (BENG en gasloos) zijn beide normen vrijwel identiek. Met de kostenconfigurator is echter een actueel beeld te verkrijgen en inzichtelijk wat de meerkosten zijn voor het realiseren van de ambities.

De wijziging van de financiële norm zal worden geëffectueerd in de eerstvolgende wijziging/actualisatie van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar.

Kanttelingen

1.1. Er zijn risico's verbonden aan het niet vaststellen van de startnotitie en onderliggende uitgangspunten. De herijking van het IHP komt niet of slechts deels tot stand.

De vaststelling van de Startnotitie is van essentieel belang voor het opstellen van de herijking van het IHP.

Als de Startnotitie niet wordt vastgesteld, is een herijking niet mogelijk. Dan voldoet het college niet aan de opdracht van de gemeenteraad om het IHP te herijken. Met het uitstel van een herijking van het IHP komen ook de duurzaamheidsafspraken van 2030 in het gedrang.

Het vaststellen van de uitgangspunten zou eventueel ook integraal bij de vaststelling van het IHP kunnen plaatsvinden. Het risico daarbij is, dat bij de besluitvorming van het IHP alsnog vraagtekens kunnen worden gezet bij de uitgangspunten, hetgeen leidt tot mogelijke uitstel van het IHP en daarmee tot een ernstige vertraging van de besluitvorming.

1.2. Wat houdt het palet van uitgangspunten in?

De uitgangspunten zijn gerelateerd aan de wetten, de Verordening en het lokaal beleid vanuit het bestaande IHP. Het zijn onderbouwingen en aanscherpingen die het nieuwe IHP meer duidelijkheid bieden in het te voeren beleid. Het betreft ook een *checks en balances* met de verantwoordelijkheden van de schoolbesturen.

Hieronder is weergegeven wat de eis is vanuit VNG (Verordening), het bestaand IHP en het voorstel bij de herijking van het IHP:

nr	uitgangspunt	VNG	Bestaand IHP (par 5.5 beleidskader)	Voorstel herijkt IHP
1	BENG-ENG	Beng, gasloos	Beng, gasloos schoolbestuur kan zelf eerder dan gepland een schoolgebouw functioneler en duurzamer (ENG) te maken.	Ambitie ENG bij nieuwbouw Toetsen op financiële haalbaarheid per situatie/ontwikkeling
2	Frisse scholen	Speerpunt, maar geen eis	Klasse B	Ongewijzigd
3	Renovatie/ Vernieuwbouw, levensduur- verlenging	Levensduur- verlenging wetsvoorstel, maar nu nog geen eis	Renovatie 100% nieuwbouw norm	Ongewijzigd, maar aangescherpt met differentiatie naar 50% van de nieuwbouwnorm (20 jaar) en 70% van de nieuwbouwnorm (40 jaar)
4	Doorgaande ontwikkeling, leerlijnen	Niet opgenomen	de gemeente ondersteunt schoolbesturen op inhoudelijk gebied in hun ambities om bre(e)d(er) samen te werken met maatschappelijk partners en is bereid de kapitaallasten van de huisvestingscomponent voor maatschappelijke partners voor te financieren op basis van kostprijsdekkende huur.	De gemeente draagt naast de onderwijs-m2 ook de kinderopvang-m2 over aan het schoolbestuur. De gemeente financiert voor en ontvangt een vergoeding voor de jaarlijkse kapitaallasten via het schoolbestuur, dat op zijn beurt een huurafpraak met de kinderopvangorganisatie heeft. (ongewijzigd)

nr	uitgangspunt	VNG	Bestaand IHP (par 5.5 beleidskader)	Voorstel herijkt IHP
5	Gebouwkwaliteit (kader) Bron: Ruimte OK	Niet opgenomen	Niet extra opgenomen	Kwaliteitskader als handreiking voor onderwijsinstellingen
6	Gebouwflexibiliteit en onderhoudsarm Bron: RVO	Niet opgenomen	Niet opgenomen	Maakt een gebouw meer toekomstbestendig
7	Duurzaamheid Bron: RVO	Niet opgenomen	gemeente staat positief tegenover scenario's waarbij een eigen bijdrage van het schoolbestuur kan worden ingezet om een schoolgebouw eerder dan gepland functioneler en duurzamer te maken.	Ambitie gericht op 2030 en 2050 (niet gewijzigd)
8	Multifunctionaliteit schoolgebouwen	Niet opgenomen, alleen wettelijke mogelijkheden	Niet opgenomen	Gemeente krijgt meer mogelijkheden om medegebruik binnen de gebouwen te bewerkstelligen
9a	Gebruik kostennorm op basis van reële bouwkosten	Indexering achteraf	VNG norm met verhoging	Marktconforme norm De werkelijke investeringskosten behoren tot de zorgplicht van de gemeente bij realisatie van onderwijsvoorzieningen
9b	Te hanteren normbedrag, HEVO kostenconfigurator	Niet van toepassing	Niet opgenomen	Maakt het mogelijk onderdelen aan de basisnorm toe te voegen en vormen een (financiële) toetssteen voor de planbeoordeling bij investeringsaanvragen voor onderwijsvoorzieningen

Uitvoering: Financiën

De financiële effecten van de uitgangspunten zullen worden verwerkt in de op te stellen herijking van het IHP. In het IHP zullen de maatregelen in kwaliteit en in tijd worden weergegeven (renovatie dan wel vernieuwbouw of nieuwbouw) op basis van meest recente leerlingenprognoses, op basis van realistische normbedragen. Tevens zullen daarin de eigen bijdragen van de schoolbesturen (bij renovatie) worden meegenomen.

In de kadernota (2025 -2028) is reeds rekening gehouden met de geactualiseerde financiële consequenties van de maatregelen die in het bestaande IHP zijn opgenomen.

Na de vaststelling van de Startnotitie door de gemeenteraad, zal het IHP begin 2025 gereed zijn. Behandeling en goedkeuring door de gemeenteraad is te voorzien in april 2025.

Nadat het IHP is vastgesteld, volgt per project de kredietaanvraag (investeringsverzoek). Ook daarover vindt besluitvorming plaats. Als eerste verwachten we een investeringsaanvraag voor de renovatie/nieuwbouw van de Kievietschool en de vervangende nieuwbouw voor te fuseren scholen Sint Jan Baptistschool en Sint Jozefschool van de SKOW.

Uitvoering: Juridisch kader

Het college heeft een zorgplicht om te voorzien in adequate huisvesting, hetgeen in de Wet op het primair onderwijs (artikelen 91 t/m 114), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (artikelen 6.1 t/m 6.23) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar² is opgenomen. Verder heeft de gemeenteraad in 2019 reeds een Integraal Huisvestingsplan Onderwijs vastgesteld (lokaal beleid). Gemeentewet, artikel 147, tweede lid en artikel 160, eerste lid, onder b.

Uitvoering: Communicatie, Bekenmaking en Inwonersparticipatie

De uitgangspunten zijn in nauw overleg met de schoolbesturen PO en VO binnen de gemeente Wassenaar opgesteld. Het besluit zal eveneens worden gecommuniceerd met de schoolbesturen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. K.D. Handstede,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester

² Laatstelijk gewijzigd in 2020 (2de wijziging) zonder publicatie. Dit zal alsnog worden hersteld.