Gemeente Gouda

raadsvoorstel

afdeling	steller	gouda
Cultuur, vastgoed en ontwikkeling	M.H.T. Ouweneel en A. Nieuwenstein	18 april 2023
dossiernummer	telefoon	
7102	0643385357	

onderwerp
Uitvoeringsplan onderwijshuisvesting 2020 – 2024 1e tranche IHP

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten tot:

1. Het verhogen van het investeringsbudget van het Uitvoeringsplan onderwijshuisvesting 2020 – 2024 1e tranche IHP met een bedrag van € 8,3 miljoen (24,7% van gemeentelijke investeringsbudget in 2020) en de financiële gevolgen van dit (aanvullende) investeringsbudget (inclusief de hogere kapitaalslasten) te verwerken in het meerjarenperspectief 2024-2027 en dit te dekken uit het begrotingsresultaat.
2. Het verhogen van de sloopkosten (exploitatiebudget) met een bedrag van € 166.000 en dit bedrag te dekken door een extra onttrekking aan de reserve onderwijshuisvesting.

Toelichting

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Op 19 februari 2020 is het plan en bijbehorende investeringsbudget door de raad vastgesteld voor het Uitvoeringsplan onderwijshuisvesting 2020 - 2024 1e tranche IHP (hierna Uitvoeringsplan 1e tranche). Met dit plan worden zes scholen vernieuwd, gerenoveerd en/of uitgebreid en wordt 1 gymzaal gesloopt voor een totale investering van € 33,6 mln. De raad heeft hierin als uitgangspunt benoemd om met geïndexeerde reële budgetten te werken. De zes projecten betreffen (op volgorde van vordering in project): uitbreiding Johannes Calvijnschool, nieuwbouw en clustering van Auris Taalplein – De Triangel, uitbreiding Al Qalam, renovatie en uitbreiding Kesper College, renovatie Casimir – Herpstraat en nieuwbouw Livingstoneschool.

Sinds het vaststellen van de plannen en investeringsbudgetten in 2020 en 2021 zijn alle prijzen sterk gestegen (gemiddeld 24,9% VNG) van onder andere bouwmaterialen, advieskosten en arbeidsloon als gevolg van de COVID-19 pandemie en de huidige oorlog in Oekraïne. Ook trekken aannemers zich terug uit projecten, nemen clausules op over prijsstijgingen, dienen prijs in zonder gestandsdoeningstermijn of schrijven zich geheel niet in voor aanbestedingen.

Het college heeft op 5 juli 2022 besloten om binnen het programma Uitvoeringsplan 1e tranche de financiële ruimte te benutten voor overheveling van budgetten tussen projecten. De overschrijding van het taakstellend budget van een individueel project wordt daarmee in eerste instantie opgevangen binnen het totale investeringsvolume van het Uitvoeringsplan 1e tranche IHP. De raad is via een memo geïnformeerd over de stand van zaken van onderwijshuisvesting en deze werkwijze in juli 2022. In dat memo is ook aangekondigd dat wanneer overschrijdingen voor meerdere projecten duidelijk zou zijn, het college de Raad om ophoging van het initiële investeringsbudget zou verzoeken. In alle P&C-cyclus documenten is hierna ook het risico en aankondiging van dit raadsvoorstel genoemd over de te verwachtte overschrijdingen (2e begrotingswijziging 2022 en de risicoparagraaf van de begroting 2023 – 2026). Op dit moment zijn twee van de zes projecten concreet qua cijfers omdat deze inmiddels zijn aanbesteed. Daarnaast zijn twee andere projecten in de ontwerpfases (voorlopig of definitief) waarin op basis van de nu bekende informatie ook overschrijdingen worden voorzien. In lijn met het

budgetrecht van de raad leggen we u thans ter besluitvorming de benodigde ophoging van het programmabudget Uitvoeringsplan 1e tranche voor.

2 Argumenten

2.1 Argumenten

1 Prijsstijgingen pandemie & oorlog niet te voorzien
De gevraagde verhoging van het investeringsbudget bedraagt 24,7% voor het Uitvoeringsplan 1e tranche van het door de Raad vastgesteld gemeentelijk investeringsbudget. Volgens de VNG zijn de bouwkosten tot en met 2023 met 24,9% gestegen ten opzichte van januari 2020 (het ijkmoment van vaststellen budgetten Raadsbesluit 19 februari 2020) als gevolg van de COVID-19 pandemie en de oorlog in Oekraïne. Met deze onvoorziene en significante marktontwikkelingen is destijds geen rekening gehouden bij het vaststellen van de ambities en budgetten.

2 Prijsstijging is ook het gevolg van meer leerlingen bij Auris Taalplein – De Triangel
Bij het vaststellen van het Uitvoeringsplan 1e tranche is door uw raad als uitgangspunt vastgelegd dat de meest recente leerlingprognoses gebruikt worden voor het bepalen van de precieze benodigde onderwijshuisvestingscapaciteit. Voor de nieuwbouwclustering Auris Taalplein – de Triangel laat de laatste leerlingprognose een hoger aantal leerlingen zien en daarmee meer benodigde vierkante meters.

3 Bouwheer heeft maximaal geoptimaliseerd en versoberd
Uitgangspunt van de projecten is altijd “sober en doelmatig” in relatie tot de kwaliteit en ambities van de raad over een levensduur van 40 jaar. Conform afsprakenbrief is de bouwheer aan zet voor optimalisaties en versoberingen bij budgetoverschrijdingen. Per project is onderzocht welke mogelijkheden er waren. Zo is er gekeken naar minimale/maximale hoogte van lokalen, gebruik van alternatieve constructies en materialen en combinatiegebruik van gemeenschappelijk ruimtes. Met verdere versoberingen zouden kwaliteitseisen (waaronder BENG-norm Bouwbesluit) en functionaliteit in het geding komen. Bij eerdere overschrijdingen in het ontwerpproces waarop college akkoord moest geven is het ontwerp en stichtingskostenraming altijd getoetst of er voldaan is aan het uitgangspunt van sober en doelmatig en de toetsingskaders uit de afsprakenbrief.

4 Extra onafhankelijk en gemeentelijk advies is tijdig ingeschakeld
Op verzoek van de Raad is voor de uitvoering van het Uitvoeringsplan 1e tranche bij ieder project een onafhankelijk bouwkundig adviseur ingeschakeld om gemeente danwel bouwheer te adviseren. Daarnaast is de onafhankelijk bouwkundig adviseur om extra advies gevraagd bij gebruik van alternatieve constructie/bouwmaterialen, zoals bij de Johannes Calvijnschool. De onafhankelijk bouwkundig adviseur heeft in het voorjaar van 2022 een signaal aan gemeente afgegeven dat de investeringsbudgetten voor de projecten te laag waren gezien de marktomstandigheden en daarmee voortgang onder de huidige afspraken in het geding kwam. Hierna is het procesvoorstel voor budgetoverschrijding voorgelegd aan het college om verdere vertraging en daarmee extra prijsstijgingen te voorkomen (juli 2022), en is de raad hier ook over geïnformeerd.

5 Verordening biedt ruimte voor ophogen budget in bijzondere omstandigheden
De onderwijshuisvestingsbudgetten zijn gebaseerd op de Verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Gouda 2020 (hierna Verordening). In de afsprakenbrief zijn met schoolbesturen concrete afspraken gemaakt over de uitvoering van de projecten. In de afsprakenbrief staan ook afspraken over risicobeheersing en budget. Uitgangspunt is dat bij overschrijdingen overleg plaatsvindt en dat eerst naar oplossingen binnen het bestaande budget wordt gekeken. Deze opties zijn door de bouwheer in samenspraak met gemeente en onafhankelijk bouwkundig kostenadviseur onderzocht. Alleen het ophogen van het budget biedt nog mogelijkheden om het Uitvoeringsplan 1e tranche in zijn totaliteit te realiseren. De Verordening biedt daar een mogelijkheid voor. In de Verordening is vastgelegd dat vastgestelde normbudgetten in bijzondere omstandigheden bij de uitvoering van het project verhoogd kunnen worden als de voorziening niet in redelijkheid kan worden gerealiseerd (artikel F.1. Bijlage IV van de Verordening). De Raad is bevoegd tot het vaststellen en/of verhogen van

investeringsbudgetten. Prijsstijgingen veroorzaakt door een pandemie en oorlog in Oekraïne vallen onder bijzondere niet te voorziene omstandigheden.

3 Kanttekeningen

3.1 Kanttekeningen

1 Het alternatief van minder scholen realiseren is niet wenselijk
Het alternatief voor deze werkwijze is om minder projecten uit het Uitvoeringsplan 1e tranche uit te voeren binnen het totale eerder vastgestelde investeringsbudget. Dit is om meerdere redenen niet wenselijk:

- Dit betekent dat projecten achter in de planning van het Uitvoeringsplan 1e tranche niet worden uitgevoerd, zoals de nieuwbouw Livingstoneschool en renovatie van de Casimirschool, omdat het totale programmabudget op is gegaan aan de andere projecten. Deze twee projecten schuiven dan automatisch door naar de 2e tranche, waarover de Raad nog moet besluiten. De samenwerking komt hierdoor onder druk komt te staan met alle schoolbesturen uit het totale Uitvoeringsplan (2e en 3e tranche).
- Adequate onderwijshuisvesting is een wettelijke zorgplicht van de gemeente. Gouda heeft een sterk verouderd scholenbestand, in 2017 bleek uit onafhankelijk onderzoek dat 44% van de in totaal 52 schoolgebouwen in slechte tot zeer slechte staat verkeerde op dat moment. Door middel van de nu lopende onderwijsprojecten wordt dat percentage teruggebracht naar 33%. Voeren we de projecten niet uit, dan zullen schoolbesturen alsnog een extra voorzieningsaanvraag indienen voor renovatie of nieuwbouw.

2 De aangevraagde ophoging investerings- en sloopbudget is op basis van inschatting nu
De voorgestelde ophoging van het investeringsbudget is een optelsom van:

- De stichtingskostenraming van de eerste twee concrete projecten.
- VNG-indexatie tot en met 2023 toegepast op het taakstellend budget van de andere vier onderwijshuisvestingsprojecten uit het Uitvoeringsplan 1e tranche.

Kanttekening is dus dat investeringsbudget niet gebaseerd is op definitieve cijfers, deze zijn pas definitief bij oplevering bouw.

3 In de aangevraagde ophoging zit niet het eventueel benodigde extra budget voor IKC De Ontdekkingsreizigers en voorfinanciering van realisatie kinderopvang bij Auris Taalplein – de Triangel.
Er is geen indexatie toegepast op de eerder toegekende voorfinancieringsbudgetten voor de realisatie van kinderopvang bij Auris Taalplein – de Triangel. De raad heeft reeds besloten (december 2022) om een investeringsbudget hiervoor vrij te maken. Zoals toen in raadsvoorstel vermeld zijn definitieve cijfers pas bekend bij oplevering bouw.

Naast het Uitvoeringsplan 1e tranche wordt er ook uitvoering gegeven aan de Nota Maatschappelijke Voorzieningen Westergouwe, onder andere nieuwbouw IKC De Ontdekkingsreizigers. Voor dit programma zijn op 5 juli 2022 dezelfde afspraken gemaakt als voor het Uitvoeringsplan 1e tranche. Vooralsnog zijn de financiën voor de Nota Maatschappelijke Voorzieningen nog binnen het taakstellend budget. Dit komt omdat het om een cluster van meerdere voorzieningen gaat, waar aannemer ervaring mee heeft en daardoor een scherp aanbod heeft aangeleverd.

4 Juridische- / financiële gevolgen

1 Toelichting investeringshoogte en sloopbudget
Bij het raadsbesluit van 19 februari 2020 is een geheime bijlage toegevoegd ‘Annex financiën’. Hierin is per project aangegeven wat het taakstellend investeringsbudget en eventuele sloopkosten zijn. Deze is nog steeds geheim vanwege de aanbestedingen die nog moeten volgen. Sloopkosten vallen in de exploitatie van onderwijshuisvesting en worden vanuit de reserve onderwijshuisvesting IHP gedekt. Daarom maken zij geen deel uit van het door Raad eerder vastgestelde totale investeringsbudget van 33,6 miljoen euro.

In 2022 is bij de totstandkoming van de begroting 2022-2026 is een risico-inschatting van 3 miljoen afgegeven voor het Uitvoeringsplan 1e tranche. Dit was gebaseerd op de indexaties van

2020 en 2021 en zonder concrete cijfers door aanbestedingen of vergevorderde ontwerpfases van projecten.

In de geheime bijlage 1 ‘Financiën IHP 1’ is de verantwoording opgenomen voor het totaal benodigde bedrag. Hierin zijn de totaalbedragen per project genoemd zoals vastgesteld in 2020 met de benodigde ophogingen per project. Deze bijlage is door het college geheim verklaard (dossier 7102) op grond van economische en financiële belangen in relatie tot de aanbestedingen die nog moeten volgen. De totale ophoging van het investeringskrediet is nu gebaseerd op twee projecten met concrete cijfers: de uitbreiding Johannes Calvijnschool en de nieuwbouw en clustering Auris Taalplein – de Triangel. Het percentage ophoging voor project Auris Taalplein – de Triangel komt boven de VNG-indexatie uit vanwege de extra benodigde m2 ten opzichte van het moment van vaststellen van budgetten in 2020. Op basis van de oude benodigde m2 dan valt het benodigd percentage voor het project Auris Taalplein- de Triangel wel binnen de VNG-indexatie. Voor de andere vier onderwijshuisvestingsprojecten is gekozen om vooralsnog de richtinggevende VNG-indexatie van 2020 t/m 2023 van 24,9% aan te houden. Twee projecten, namelijk de uitbreiding Al Qalam en renovatie Kesper College, bevinden zich momenteel in de ontwerpfases (Voorlopig/ Definitief). De eerste ramingen komen qua benodigde ophoging in de buurt van de VNG-indexatie t/m 2023. De verwachting is daarmee dat de VNG-indexatie een realistische benadering is.

2 De investeringshoogte is exclusief de eigen bijdrage van schoolbesturen
De huidige aanvraag van de investeringshoogte is exclusief de eigen bijdrage van schoolbesturen. Aan de hand van een businesscase zou per project de definitieve eigen bijdrage worden vastgesteld van de schoolbesturen. Deze wordt berekend in de Definitief Ontwerpfase en dan vastgelegd. Echter, is het huidige format moeilijk werkbaar anno 2023 om een reële onderbouwde eigen bijdrage vast te stellen over een termijn van 40 jaar vanwege de grote veranderingen en onzekerheden m.b.t. de indexaties (MI-vergoeding en energie) die verwerkt zijn in het format. Basisafspraak met alle schoolbesturen is en blijft dat zij een eigen bijdrage leveren. Binnen de grenzen van de wetgeving worden er nu waar nodig aparte afspraken gemaakt per schoolbestuur over wat zij wel kunnen en mogen investeren. Hierbij wordt gekeken naar verduurzamingsmaatregelen bovenop bouwbesluit. Daarnaast worden extra investeringen die de Total Cost of Ownership (TCO) beperken ten laste gelegd van de schoolbesturen (een voorbeeld is de meerinvestering voor aluminium kozijnen). Omdat met verschillende schoolbesturen deze gesprekken en berekeningen nu nog plaatsvinden, is bij deze aanvraag nog geen rekening gehouden met de hoogte van de eigen bijdrage van schoolbesturen. Deze eigen bijdrage zal, conform afsprakenbrief, uiteindelijk in mindering worden gebracht op het gemeentelijke investeringskrediet. Deze werkwijze van ‘behoedzaam’ begroten is ook gevolgd bij het vaststellen van het oorspronkelijk investeringskrediet voor het 1e tranche Uitwerkingsplan. De eigen bijdragen kunnen dus financiële meevallers opleveren als ze haalbaar en uitvoerbaar blijken in de praktijk.

3 Financiële verwerking
Het ophogen van het investeringsbudget wordt verwerkt als begrotingswijziging ten laste van het begrotingsresultaat. Conform het eerdere raadsbesluit is de afschrijvingstermijn 40 jaar, annuïtair en starten de kapitaallasten na oplevering en in gebruik name van het gebouw. Dit leidt tot extra kapitaallasten, de verhoging van de investeringsbudgetten heeft een negatief effect op het schuldenplafond. De extra kapitaalslasten van deze extra investeringsbudgetten bedragen in 2026 € 275.000,- en in 2027, het jaar dat alle investeringen gereed en in gebruik zijn, € 389.000,-. Naar aanleiding van dit raadsbesluit wordt dit verwerkt in het meerjarenperspectief 2024 – 2027. De ophoging van de sloopkosten (exploitatiebudget) wordt gedekt door een extra onttrekking aan de reserve onderwijshuisvesting.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

1. Huidige programmageld is voldoende voor aanstellen externe ambtelijke capaciteit
Met het vaststellen van plannen en budget voor het Uitvoeringsplan 1e tranche is ook een jaarlijks exploitatiebudget vastgesteld onder de noemer ‘programmageld’ ten behoeve van aanstellen extern ambtelijke capaciteit, aanvullende onderzoeken en tegenberekeningen. Deze is tot nu toe voldoende om deze activiteiten jaarlijks te bekostigen.

2. *Het toetsingskader uit het Uitvoeringsplan 1e tranche voorziet in kaders rondom inclusiviteit en toegankelijkheid*

In het Uitvoeringsplan 1e tranche zijn de door Raad vastgestelde strategische uitvoeringskaders opgenomen. Dit is een totaal van 10 bouwstenen waaraan ieder onderwijshuisvestingsproject moet voldoen. Hierin staan bouwstenen op het gebied van duurzaamheid, groennorm, toegankelijkheid (conform VN-verdrag). In iedere projectfase worden de ontwerpen getoetst of deze voldoen aan deze uitvoeringskaders.

6 Communicatie / interactiviteit

Na akkoord van de raad, worden de interne investeringsbudgetten herijkt. In het proces richting schoolbesturen blijft de werkwijze zoals die is vastgelegd door het college op 5 juli 2022. Wat betekent dat bij overschrijding van een projectbudget in een ontwerpfase het college beslist of dit akkoord is en het project verder kan naar een volgende projectfase. Voorwaarde is en blijft dat bouwheer moet aantonen dat aan afspraken uit afsprakenbrief is voldaan (sober en doelmatig).

Burgemeester en wethouders van Gouda,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. R.C. Bakker	mr. drs. P. Verhoeve