Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Vergaderdatum:

Registratienummer:
BWV-19003673

Agendapunt:

Heerlen,
7 mei 2019

Onderwerp
Bijstellen budgetten projecten onderwijshuisvesting Primair- en Voortgezet onderwijs

Inleiding/aanleiding
In het kader van de "verordening voorzieningen huisvesting onderwijs" en het hierop gebaseerde en door de gemeenteraad vastgestelde "integraal huisvestingsplan primair onderwijs 2017-2027" is een aantal nieuwbouw- en renovatie projecten ten aanzien van de onderwijsgebouwen in de meerjarenbegroting opgenomen. Deze projecten bevinden zich in de fase van voorbereiding.
Gemeenten hebben de wettelijke zorgplicht voor huisvesting van het primair- en voortgezet onderwijs en dragen (o.a.) de kosten van nieuwbouw, renovatie en uitbreiding waarvoor middelen worden ontvangen via het gemeentefonds. Door middel van de gemeentelijke verordening worden deze middelen toegekend aan diverse projecten t.b.v. de schoolgebouwen voor primair- en voortgezet onderwijs. Eén van de randvoorwaarden van de zorgplicht in de onderwijswetgeving luidt: De verordening wordt zodanig vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen stelt. In de huidige VNG model "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs" is een indexeringssystematiek vastgelegd waarmee de normbedragen jaarlijks worden verhoogd. Deze systematiek blijft echter aanzienlijk achter bij de feitelijke prijsontwikkeling. Uit een analyse van het "kennisinstituut voor bouwkosten" blijkt dat het verschil inmiddels aanzienlijk is opgelopen (ca. 40%) ten opzichte van het niveau van het Bouwbesluit.
De Algemene Rekenkamer bevestigt middels een eigen ingesteld onderzoek het beeld van de veel te lage normbedragen. De volgende zaken hebben hierin een wezenlijke rol gespeeld:

- Onderwijshuisvesting is continue in beweging. De afgelopen jaren hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die zeer relevant zijn voor de huisvesting van scholen, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid en binnenklimaat. Deze veranderingen stellen andere eisen aan de huisvesting van het onderwijs;
- Vanwege het aantrekken van de bouwmarkt in deze periode van hoogconjunctuur stijgen de marktprijzen met als gevolg dat de geraamde budgetten niet langer toereikend zijn voor het realiseren van de geplande onderwijs projecten.
  Zodoende adviseert de VNG de gemeenten om de budgetten voor nieuwbouw/uitbreiding en renovatie van scholen te verhogen.
  Het financieel verschil (tekort) komt al voor bij de realisatie van huisvestingsvoorzieningen die voldoen aan slechts het wettelijk minimum.

Wanneer er extra kwaliteit geboden wordt, bijvoorbeeld op het gebied van multifunctionaliteit, duurzaamheid of klimaattechniek wordt het verschil nog groter. In die zin is een schoolgebouw niet uitsluitend een kostenpost maar goede schoolgebouwen genereren een maatschappelijke opbrengst, laten kinderen beter presteren en geven hen zelfvertrouwen en eigenwaarde mee.
Huisvesting is daarmee ook een middel om ambities in het sociale domein te realiseren. Een hogere aanvangsinvestering is vanuit het oogpunt van duurzaamheid, gezondheid of betaalbaarheid te rechtvaardigen als deze uiteindelijk tot hogere maatschappelijke opbrengsten, langere levensduur en tot lagere levensduurkosten leidt.

In het kader van de verhouding tussen de realisatiekosten en de beschikbare budgetten schrijft de VNG-visie het volgende:
"Het huidige landelijke macrobudget voor de bekostiging van nieuwe schoolgebouwen is te laag. We pleiten voor een verhoging van de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting. De afgelopen periode zijn de eisen die het Bouwbesluit aan nieuwe schoolgebouwen stelt, fors opgetrokken. In 2012 zijn de eisen aan de ventilatie in schoolgebouwen aanmerkelijk verzwaard. Op 1 januari 2015 zijn de energieprestatie-eisen aan nieuwe schoolgebouwen vrijwel verdubbeld. Gelet op de inhoud van het Energieakkoord waarin voor wat betreft nieuwbouw wordt uitgegaan van vrijwel energie neutrale overheidsgebouwen in 2018, wordt deze eis voor energie neutrale schoolgebouwen in 2020 verwacht. In de afgelopen periode is er op de gemeentelijke bekostiging voor onderwijshuisvesting juist aanzienlijk gekort en zijn middelen binnen het gemeentefonds verschoven naar andere clusters. Daarmee staat het huidige bekostigingsniveau van nieuwe schoolgebouwen op gespannen voet met de eisen die het Bouwbesluit daar aan stelt. Dit betekent dat het noodzakelijk is om de vergoedingscomponent in de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting structureel te verhogen."

In overleg met de schoolbesturen is gekeken naar de eventuele mogelijkheden om projecten gefaseerd uit te voeren of in de tijd door te schuiven waardoor er voor de gemeente een betere spreiding van de lasten kan ontstaan. Aangezien er echter zowel bij de renovatieprojecten als ook bij de geplande nieuwbouwprojecten grote en dringende noodzakelijkheid bestaat om de realisatie zo spoedig mogelijk te kunnen starten zijn deze mogelijkheden slechts zeer beperkt gebleken. Aanbeveling is dan ook om de planning zoals deze is vastgelegd in het "IHP 2017-2027" zo veel als mogelijk te volgen.

Kader
Nieuwe ontwikkeling: Nee

Kernthema:
Onderwijs

Bevoegdheid
Raad budgetrecht art. 189 gemeentewet.

Voorstel

1a. In te stemmen met een investeringskrediet ad € 16.962.844,= om de in de begroting geraamde budgetten ten behoeve van de toekomstige projecten onderwijshuisvesting, conform de landelijke aanbeveling van de VNG, te verhogen om deze zodoende marktconform te kunnen aanbesteden en de regelgeving en ambities op het gebied van duurzaamheid te realiseren;

1b. In te stemmen met een incidentele bijdrage ad € 1.765.300,= (kosten tijdelijke locaties, vervoer leerlingen, huurkosten, verhuiskosten, afboeken restant boekwaarde) en deze kosten op te nemen in de betreffende jaarschijf van de meerjarenbegroting;

2. De te ontvangen subsidie van het Rijk ad € 350.000,= in het kader van het project aardgasvrij maken van de basisschool de Horizon voor dit doel te reserveren.

Argumenten

1.1 Het vervullen van de gemeentelijke wettelijke plicht in het beschikbaar stellen van voldoende, adequate en duurzame onderwijshuisvesting laat in de praktijk een hoger prijsniveau zien dan de in de begroting opgenomen ramingen.

De gemeenten hebben de wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het primair- en voortgezet onderwijs. Eén van de randvoorwaarden van deze zorgplicht is dat zal worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van de scholen stelt. Er dienen zich nieuwe uitdagingen aan om ten behoeve van kinderen en professionals eigentijdse en duurzame schoolgebouwen aan te bieden die gezonder, energiezuiniger en beter geschikt zijn voor het onderwijs in de 21e eeuw. Deze ontwikkelingen zorgen er voor dat de behoefte aan het verhogen van de kwaliteit van de schoolgebouwen groeit. Bij renovatie van schoolgebouwen is het uitgangspunt dat renovatie dient te worden beschouwd als een volwaardig alternatief voor nieuwbouw, in te zetten als maatregel (voorziening) aan het einde van de levensduur van een schoolgebouw. Om als volwaardig alternatief te kunnen gelden moet een renovatie leiden tot een startsituatie (of startconditie) die in kwalitatief opzicht gelijkwaardig is aan nieuwbouwkwaliteit en gericht is op een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar. Renovatie is dan ook een grootschalige en integrale aanpak waarna het gebouw weer voldoet aan de functionele en kwalitatieve eisen. Het “kwaliteitskader PO/VO” zal hiervoor als basisniveau c.q. richtlijn dienen. Dit kwaliteitskader is tevens toegepast bij de uitwerking van het Integraal Huisvestingsplan PO 2017-2027.

Verder vloeit uit de regelgeving van de Europese Commissie voort dat Nederland vanaf 2020 verplicht is om energieneutraal te bouwen. Hierdoor dienen vanaf 2020 alle nieuwe schoolgebouwen te voldoen aan de BENG-norm. Verder worden de gemeentelijke duurzaamheidsambities zoals deze zijn vastgelegd in het document PALET 3.0 zo veel als mogelijk meegenomen in de projecten onderwijshuisvesting. De afgelopen periode zijn er kwaliteitseisen geformuleerd op het vlak van eigentijds onderwijs, luchtkwaliteit, energiezuinigheid, en multifunctionaliteit van schoolgebouwen.

Deze (toekomstige) wetgeving en ambities werken in de stichtingskosten als kostenverhogend. Normaliter leiden deze investeringen echter tot lagere exploitatielasten voor de schoolbesturen en hierdoor is er overleg met de betreffende schoolbesturen om deze exploitatievoordelen (deels) in te zetten ten gunste van het project. Hierbij dient echter te worden voorkomen dat de financiële participatie van het schoolbestuur negatief uitwerkt op de middelen die de school beschikbaar heeft voor haar primaire proces.

Om duurzame en moderne/hedendaagse schoolgebouwen te kunnen realiseren is uit recente berekeningen van de stichtingskosten duidelijk geworden dat de huidige in de begroting opgenomen ramingen niet kostendekkend zijn.

1.2 *De budgetten zoals deze nu in de begroting zijn geraamd dienen vanwege de marktwerking, conform het advies van de VNG, te worden verhoogd naar het bijbehorende prijsniveau.*
De huidige in de begroting opgenomen ramingen ten behoeve van de 4 renovatieprojecten te weten de basisscholen St. Martinus, de Horizon, de Gerardus Majellaschool en de basisschool Mijn Spoor alsmede de nieuwbouw van de Paulusschool, het St. Janscollege en de BMV Heerlerbaan dienen te worden verhoogd vanwege de prijsontwikkeling in de markt waardoor de bouwkosten explosief zijn gestegen. Onderzoek heeft aangetoond dat landelijk de op de VNG normen gebaseerde budgetten sterk worden overschreden, maar dat geldt ook voor de op werkelijke kosten gebaseerde budgetten, vaak met het gevolg dat de aanbestedingen mislukken. Recent voorbeeld hierin is de aanbesteding van de BMV Hoensbroek-Zuid waar een verhoging van het budget ad 35 % noodzakelijk bleek. Het advies van de VNG dd. 28 maart 2018 is het doorvoeren van een eenmalige verhoging van 40% om zodoende weer aansluiting te vinden met de werkelijke marktprijzen. Uitgangspunt van deze verhoging is dat er door deze correctie weer gebouwd kan worden conform de wettelijke eis zoals beschreven in het Bouwbesluit.

1.3 *Koerswijziging t.o.v. het Integraal Huisvestingsplan m.b.t. de Paulusschool:*
In eerste instantie is in het IHP 2017-2027 vastgelegd dat het uit 1959 daterende gebouw van de Paulusschool aan de Laurierstraat te Passart in aanmerking zal komen voor grootschalige renovatie. Echter gaande de planvoorbereiding werd steeds duidelijker dat nieuwbouw voor deze school meer voor de hand liggend is en in de functionaliteit en duurzaamheid van het gebouw veel voordelen zal bieden ten opzichte van renovatie. Verder zal het naastgelegen gemeenschapshuis "Lauriertje" alsmede de peuterspeelzaal Pino worden toegevoegd aan deze nieuwbouw. In overleg met alle betrokken partijen is derhalve besloten om de koers te verleggen naar nieuwbouw. De voorbereiding is nu gericht op deze variant en zal dan ook na goedkeuring van het extra budget door uw raad definitief in uitvoering gaan. De meerkosten van deze nieuwbouwvariant zijn meegenomen in het vermelde budget bij "kosten en dekking".

2.1 *Voor het aardgasvrij maken van de basisschool de Horizon zal een subsidie van het Rijk worden ontvangen:*
Gelijktijdig met de renovatie van de basisschool de Horizon zal dit gebouw in het kader van de landelijke pilot aardgasvrij worden gemaakt. Het subsidiebedrag wat het Rijk hiervoor beschikbaar stelt zal dan ook voor dit project in de begroting gereserveerd dienen te worden.

Tegenargumenten en risico's
De toekomstige aanbestedingen en eventuele koerswijzigingen (bijvoorbeeld nieuwbouw i.p.v. renovatie) zullen moeten uitwijzen of de verhoogde budgetten afdoende zijn om kostendekkend te kunnen aanbesteden/ bouwen.

Kosten en dekking
In totaal is een verhoging van de in de begroting geraamde investeringskredieten ad € 16.962.844,= ten behoeve van de onderstaande projecten noodzakelijk.
Verder is ter dekking van de kosten ten behoeve van het geschikt maken van de tijdelijke locaties, het dagelijks busvervoer van de leerlingen, huurkosten van de tijdelijke locaties, verhuiskosten en het afboeken restant boekwaarde van de Paulusschool een eenmalig bedrag ad € 1.765.300,= noodzakelijk.

Er worden nog gesprekken met de schoolbesturen gevoerd voor het doen van een financiële bijdrage vanwege het te behalen voordeel op de exploitatiekosten door de verduurzaming van de betreffende gebouwen en het inverdieneffect op het groot onderhoud. Het resultaat van deze gesprekken en de afspraken dienaangaande zullen in een overeenkomst worden vastgelegd.

Het betreft de volgende projecten:
- (Ver)Nieuwbouw St. Janscollege;
- Nieuwbouw Paulusschool;
- Renovatie basisschool de Horizon;
- Renovatie basisschool Martinus;
- Renovatie basisschool Mijn Spoor;
- Renovatie basisschool Gerardus Majella;
- Nieuwbouw BMV Heerlerbaan.

Het investeringskrediet leidt tot extra kapitaallasten die zullen worden meegenomen in de meerjarenbegroting 2020-2024. Omdat eerst na de aanbesteding definitief duidelijk is hoeveel extra budget per school noodzakelijk is zal er in eerste instantie één krediet aangemaakt worden. Na de aanbesteding zal het krediet worden toegekend aan het betreffende project. Dit maakt het mogelijk om flexibel met het budget om te kunnen gaan en zodoende een eventueel aanbestedingsnadeel van de ene school op te vangen met een aanbestedingsvoordeel bij een andere school.

Ten aanzien van de incidentele lasten ad € 1.765.300,= zal een bedrag ad € 467.500,= ten laste van de algemene reserve worden opgenomen in de begroting/jaarschijf 2019. Het resterende deel (realisatie in 2020/2021) wordt opgenomen in de meerjarenbegroting 2020-2024.

Communicatie
Structureel overleg met de schoolbesturen tijdens de voorbereiding en uitvoering.

Evaluatie
Tijdens de voorbereiding en uitvoering zullen er vaste evaluatie momenten zijn.
Dit is tevens in het proces ingebouwd middels de vaststelling van de fasedocumenten.

Planning, procedure en uitvoering
Planning: Vanwege de dringend noodzakelijke renovaties van de 4 basisscholen worden deze projecten met voorrang en grote spoed ter hand genomen. Het onderzoek naar de mogelijkheden ten aanzien van de tijdelijke huisvesting van deze scholen loopt en hierin zal op korte termijn in overleg met de betreffende schoolbesturen een besluit worden genomen. Na verhuizing van de leerlingen kunnen de renovaties daadwerkelijk starten.

De bedoeling is dat er voor de renovatieprojecten van INNOVO (Horizon en Martinus) een tijdelijke locatie beschikbaar zal zijn en dat dit ook het geval is voor de renovatieprojecten van de scholen van Movare (Mijn Spoor en Gerardus Majella).
Hierdoor is het mogelijk om de renovaties van de scholen van beide schoolbesturen successievelijk achter elkaar te laten volgen.
Het streven is om de renovatieprojecten alsmede de nieuwbouwprojecten uiterlijk (en zoveel eerder als mogelijk) vanaf het schooljaar 2022/2023 gereed te hebben.

Procedure: Mocht bij de toekomstige aanbestedingen onverhoopt blijken dat de verhoogde budgetten niet toereikend zijn en niet gedekt kunnen worden uit het gereserveerde totaalbedrag zoals beschreven in het voorliggende voorstel dan zal de incidentele verhoging worden meegenomen in de tussentijdse rapportages.

Uitvoering: de voorbereiding van de renovatie van de basisschool de Horizon is op dit moment het meest ver gevorderd waardoor de werkzaamheden met betrekking tot deze school in de 2e helft 2019 zullen starten. Ook de (ver)nieuwbouw van het St. Janscollege en de nieuwbouw van de Paulusschool zullen binnenkort starten. Een en ander uiteraard onder de voorwaarde dat uw raad instemt met de voorgestelde verhoging van de budgetten.

Bijlagen
N.V.T.

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris a.i.,
M.L. Wilke

de wnd. Burgemeester,
E.G.M. Roemer

Dit voorstel is digitaal ondertekend en is daarom niet voorzien van handtekeningen.

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 mei 2019 registratienummer BWV-19003673;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

1a. In te stemmen met een investeringskrediet ad € 16.962.844,= om de in de begroting geraamde budgetten ten behoeve van de toekomstige projecten onderwijshuisvesting, conform de landelijke aanbeveling van de VNG, te verhogen om deze zodoende marktconform te kunnen aanbesteden en de regelgeving en ambities op het gebied van duurzaamheid te realiseren;

1b. In te stemmen met een incidentele bijdrage ad € 1.765.300,= (kosten tijdelijke locaties, vervoer leerlingen, huurkosten, verhuiskosten, afboeken restant boekwaarde) en deze kosten op te nemen in de betreffende jaarschijf van de meerjarenbegroting;

2. De te ontvangen subsidie van het Rijk ad € 350.000,= in het kader van het project aardgasvrij maken van de basisschool de Horizon voor dit doel te reserveren.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad der gemeente Heerlen van

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer E.G.M. Roemer