Raadsvoorstel

Onderwerp	: Integraal Huisvestingsplan 2024
Zaaknummer	: 505899
Behandelaar	: Martijn Willems
Status	: Openbaar

Besluit om

1. De actualisatie van het Integraal Huisvestingsplan vast te stellen als beleidskader
2. Het tijdspad en de financiële consequenties van de plannen voor de realisering van een inclusief kindcentrum op de locatie van de Peppel in een later stadium meenemen bij de integrale afweging van de gemeenteraad om te komen tot een structureel sluitende begroting.
3. Het tijdspad en de financiële consequenties van de plannen voor levensduurverlenging van de Montijn in een later stadium meenemen bij de integrale afweging van de gemeenteraad om te komen tot een structureel sluitende begroting.

Inleiding

In 2019 is er samen met de schoolbesturen en kinderopvangorganisaties een Integraal Huisvestingsplan (IHP) opgesteld. Het IHP wordt elke 4 jaar geactualiseerd, zodat het beleidskader blijft aansluiten bij de vraag. De gemeente heeft de wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voorgezet onderwijs, voor zover dat van toepassing is in de gemeente. Samen met de schoolbesturen en kinderopvangorganisatie is het IHP geactualiseerd. Het IHP heeft een strategisch karakter, waarbij vanuit visie en beleid strategische keuzes worden gemaakt. De gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties hebben dan zicht op de benodigde toekomstige investeringen in de onderwijshuisvesting.

Op basis van de eerste begrotingsprognoses heeft de gemeente Beuningen flinke tekorten in alle jaarschijven van de meerjarenbegroting. Als we geen maatregelen nemen, komt de gemeente Beuningen in aanmerking voor preventief toezicht.

Beoogd effect

Toekomstbestendige huisvesting voor het primair onderwijs en de kindcentra in de gemeente Beuningen.

Argumenten

1.1 Gemeenten hebben op het gebied van onderwijshuisvesting de zogeheten zorgplicht.

De onderwijswetgeving stelt dat een gemeente dient te voorzien in voldoende en adequate huisvesting voor het primair onderwijs, speciaal onderwijs en voorgezet onderwijs, voor zover dat van toepassing is in de gemeente. De voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zijn vastgelegd in de wetgeving. Daarbij gaat het onder andere om (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding en eerste inrichting. Het onderhoud (binnen- en buitenkant) en de exploitatie van schoolgebouwen zijn de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

1.2 De actualisatie stelt de gemeente en schoolbesturen in staat om op korte en lange termijn strategisch en toekomstbestendige keuzes te maken en proactief beleid te voeren.

Het IHP omschrijft op basis van een gezamenlijke bepaalde visie, gerichte analyse, huisvestingsopgaven en financiële vertaling de kaders voor investeringen in onderwijshuisvesting. Het IHP wordt structureel herijkt, zodat het beleidskader blijft aansluiten bij de wet- en regelgeving en behoeften van dat moment. Samen met de schoolbesturen en kinderopvangorganisatie is het IHP geactualiseerd. Het proces is begeleid door een onafhankelijk partij. De schoolbesturen en kinderopvangorganisatie stemmen in met de inhoud van het IHP.

2.1 De gemeenteraad van Beuningen heeft eerder ingestemd met nieuwbouw van speciaal basisonderwijs de Klavervier. Het schoolbestuur en gemeente hebben geconcludeerd dat een 'standalone' school alleen voor speciaal basisonderwijs door het beperkt aantal leerlingen niet haalbaar wordt geacht.
De ambitie is om tot meer inclusief onderwijs en inclusieve voorzieningen te komen. Het bestuur van Groeisaam zet in op een combinatie met reguliere basisschool (de Peppel), kinderopvang uitgebreid met andere (zorg)partijen om tot een inclusief kindcentrum te komen. Dit sluit aan op de gemeentelijke ambitie en beleidsplannen voor de kindcentra. Gelijktijdig met het opstellen van dit IHP heeft er een haalbaarheidsstudie en scenariostudie plaatsgevonden voor het inclusieve kindcentrum De Klavervier en de Peppel. De gemeente Beuningen streeft ernaar om de samenwerking tussen alle organisaties die zich bezighouden met kinderen te versterken. Dit betekent het creëren van een doorgaande ontwikkelings- en leerlijn van 0 tot 12 jaar, het optimaliseren van de organisatiestructuur, verstandig omgaan met financiën, het benutten van elkaars kennis en expertise, en het vinden van elkaar wanneer dat nodig is. Het inclusieve kindcentrum Klavervier en de Peppel dient als een voorbeeld van deze visie.

2.2 De ontwikkeling van het inclusieve kindcentrum sluit aan bij de route naar inclusief onderwijs op landelijk niveau.
Het uitgangspunt van inclusief onderwijs is dat zoveel mogelijk leerlingen 'thuisnabij' naar dezelfde school gaan, en hier onderwijs, en waar nodig zorg, op maat krijgen. Het kabinet wil richting 2035 stapsgewijs naar inclusief onderwijs toewerken. Als het gaat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte is het doel om te komen tot 'inclusievere onderwijsvoorzieningen waar kinderen met en zonder beperking of ziekte samen naar school gaan, met behoud van het speciaal onderwijs voor leerlingen die dit nodig hebben'. Scholen voor speciaal onderwijs moeten zich uiteindelijk doorontwikkelen naar specialistische netwerken die hun expertise in reguliere scholen inzetten. Het inclusieve kindcentrum past binnen deze landelijke ontwikkeling. Het versterkt ook de argumentatie om geen 'standalone' school te bouwen alleen voor speciaal basisonderwijs. Deze ontwikkeling sluit ook aan op de Hervormingsagenda en het Regioprogramma Jeugd om jeugdhulp steviger te verbinden aan onderwijs. Onderwijs en kinderopvang zijn onderdeel van de sociale en pedagogische basis waarin kinderen opgroeien. Hoe sterker en inclusiever deze basis is, hoe beter en preventiever vragen en problemen die bij het opgroeien horen, in het gewone leven kunnen worden opgepakt.

2.3 Uit de uitgevoerde onderzoeken blijkt dat nieuwbouw op de locatie van De Peppel het meest geschikt is.
Het grootste deel van de kinderen van het nieuwe inclusieve kindcentrum komt uit de omgeving van de Peppel en gaat op dit moment al naar deze locatie toe. Dit sluit aan bij het doel dat kinderen 'thuisnabij' naar school kunnen. Daarnaast is de kavel waar de Peppel staat groot genoeg om het nieuwe inclusieve kindcentrum te huisvesten. Er zijn geen andere locaties in de omgeving beschikbaar en geschikt. Het gebouw van de Peppel is 36 jaar oud en over een aantal jaar afgeschreven. De schoolwoningen van de Peppel zijn 26 jaar oud maar staan in het huidige IHP ook als aandachtspunt over 5 jaar. Naast nieuwbouw zijn ook andere varianten zoals aanbouw en renovatie onderzocht. De varianten zijn beoordeeld op de criteria samenwerking, ondersteunend aan de visie, ruimtelijke kwaliteit, kwaliteit van het gebouw, doorlooptijd en kosten. De variant nieuwbouw kwam als beste naar voren. Het nieuwe gebouw biedt optimale samenwerking door voldoende ruimte en faciliteiten voor zowel onderwijs als kinderopvang. Fysiek bevinden alle betrokkenen zich in hetzelfde gebouw, wat een gevoel van eenheid binnen de organisatie bevordert. De visie legt de nadruk op gedeelde ruimtes en nabijheid, die in een nieuw gebouw optimaal kunnen worden gerealiseerd. Het ontwerp is specifiek gericht op het onderwijsconcept en de inhoudelijke samenwerking met de kinderopvang, waardoor vele voordelen zoals verbeterde samenwerking, efficiënt ruimtegebruik en energiebesparing worden geboden. Hoewel nieuwbouw een iets langere doorlooptijd heeft en hogere kosten met zich meebrengt dan renovatie, wegen deze nadelen niet op tegen de vele voordelen van integrale nieuwbouw. De kosten voor renovatie en aanbouw zijn ruim 90% van het bedrag voor integrale nieuwbouw.

3.1 Gebleken is dat de staat van de oudbouw bij de Montijn slechter is dan in het vorige IHP stond aangegeven.
In het IHP van 2018 is reeds rekening gehouden met levensduurverlening van 20 jaar voor het oude gedeelte van de Montessorischool de Montijn. Er heeft een extra locatiebezoek plaatsgevonden. Gebleken is dat de staat van het gebouw slechter is dan eerder aangegeven. Daarom is er een ingreep nodig om de levensduur van de oudbouw te verlengen. Er is gekozen voor levensduurverlening van 20 jaar zodat de

oudbouw nagenoeg gelijkgetrokken wordt met het bouwdeel uit 2003.

2.4 en 3.2 Het college is van mening dat de regie over het financiële huishoudboekje van de gemeente Beuningen in eigen hand moet blijven. Dit betekent dat al onze inspanningen erop gericht zijn om een sluitende begroting voor 2025 op te stellen.
Dit vraagt om ingrijpende besluiten. Daarom worden de financiële consequenties van het IHP nog niet vertaald en worden de opgaven on-hold gezet. De opgaven worden meegenomen in het ombuigingskader zodat de gemeenteraad een integrale financiële afweging kan maken voor de komende jaren. Omdat er geen voorbereidingskredieten beschikbaar zijn, en worden gesteld, liggen de voorbereidingen van de opgaven stil totdat de gemeenteraad die integrale financiële afweging heeft gemaakt.

Kanttekeningen
1.1 Het IHP rijkt verder dan de huidige wet- en regelgeving voor onderwijshuisvesting.
De kwaliteitsambities van het IHP gaan verder dan het wettelijke verplichte kwaliteitsniveaus die de gemeente heeft voor onderwijshuisvesting. Deze kwaliteitsniveaus zijn essentieel voor toekomstbestendige en langdurig bruikbare onderwijsgebouwen. Omdat de gemeente en schoolbesturen de kwaliteit, gezondheid en toekomstbestendigheid van onderwijshuisvesting belangrijk vinden wordt er boven-normatief geïnvesteerd in de vervangingsopgave. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de bouw van scholen. De schoolbesturen ontvangen via lumpsum een bedrag voor onder andere onderhoud aan het gebouw, schoonmaak en de energiekosten. Het is voor schoolbesturen wettelijk verboden om Rijksmiddelen te besteden aan 'vierkante meters' of het nu om uitbouw, verbouw of nieuwbouw gaat. Hiervoor is de gemeente verantwoordelijk. Toch zijn er mogelijkheden voor schoolbesturen om te investeren in de kwaliteit van het gebouw. Het gaat dan om aanvullende investeringen, bovenop het niveau van het bouwbesluit. Dit zijn bijvoorbeeld investeringen met het oog op duurzaamheid. Voorwaarde is dat dit goed wordt onderbouwd en de investeringen zich redelijkerwijs verhouden tot het eigen vermogen van het schoolbestuur en de tijd waarin de investering zichzelf terugverdient. Per project zal gekeken moeten worden of en op welke manier de schoolbesturen een financiële bijdrage kunnen en mogen leveren.

1.2 De investeringsniveaus van het IHP komen niet overeen met de normbedragen voor onderwijshuisvesting van de VNG en uitkering in het gemeentefonds.
Per 1 januari 2021 is de wijziging met betrekking tot *bijna energie neutrale gebouwen (*BENG) uit het Bouwbesluit in werking getreden. De verplichting van BENG heeft gevolgen voor de kosten van onderwijshuisvesting. Hierdoor heeft de VNG de normbedragen in de Modelverordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs in november 2020 aangepast. In de opvolgende jaren zijn de normbedragen geïndexeerd. Ondanks de indexering blijven de normbedragen achter op de huidige marktprijzen. Daarnaast heeft de verhoging van de normbedragen (nog) geen invloed gehad op de beschikbare middelen voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds.

1.3 *In het IHP werken we met een uitvoeringsprogramma van 0 tot 5 jaar en zijn de opgaven na deze periode in verband met de woningbouwambitie nog niet exact in beeld.*
In deze periode zijn conform de leerlingenprognoses geen investeringen opgenomen voor Ewijk en Winssen. Echter als alle woningbouwplannen gerealiseerd worden dan krijgen we ook opgaven voor onderwijshuisvesting. Omdat dit nog niet duidelijk is zijn de opgaven en dus de financiële consequenties nog niet in beeld. Begin 2025 starten we met onderzoeken zowel in Winssen als in Ewijk om te bepalen welke maatregelen nodig zijn.

2.1 Netcongestie is een dynamisch probleem.
Hoe de netcongestie zich gaat ontwikkelen blijft onzeker. We dienen rekening te houden met netcongestie bij nieuwe grote ontwikkelingen. In de planvorming zal zo snel mogelijk onderzoek gedaan moeten worden en de benodigde aansluiting moet zo snel mogelijk aangevraagd worden.

2.2 Wijziging omgevingsplan
Er moet nog een ruimtelijk procedure worden doorlopen. Voordat het inclusief kindcentrum gerealiseerd kan worden moet het huidige omgevingsplan aangepast worden. Belanghebbenden krijgen de

mogelijkheid om een bezwaar- en beroepsprocedure te starten. De direct omwonenden worden wel betrokken bij de planvorming van het inclusieve kindcentrum.

Financiën

Investeringskosten

In het onderstaande schema worden de investeringskosten voor de projecten uit het IHP voor tijdsperiode van 0 tot 5 jaar weergegeven:

Tijd 0-5 jaar	**School/opgave**	**Investering gemeente basiskwaliteit**	**Investering (kinder)opvang**	**Boekwaarde (begin 2024)**
2025	Montijn Levensduurverlening oudbouw met 20 jaar	€1.820.727		-
2027 / 2028	Inclusief kindcentrum (Klavervier / Peppel)	€8.976.830	€993.145	Klavervier €165.000 Peppel hoofdgebouw €338.742 Peppel schoolwoningen €235.486
Subtotaal		€10.797.557		
Opslag 25% stichtingskosten	€2.919.962			
Totaal		€13.717.519		

De investeringsniveaus zijn bepaald op prijspeil 2024 (incl. btw). Gezien de financiële situatie de komende jaren hebben we gekeken hoe we de kosten zoveel mogelijk kunnen beperken. Daarom hebben we de minimale basiskwaliteit voor nieuwbouw vanuit de gemeente gedefinieerd. De basiskwaliteit voor nieuwbouw betreft die onderdelen die essentieel zijn voor een goed schoolgebouw en daarom niet afhankelijk dienen te zijn van een bijdrage van een schoolbestuur. Het gaat dan om de onderdelen binnenklimaat, onderwijskundig en flexibel bouwen. Dit zijn geen luxe uitgaven maar de basiskwaliteit die nodig is voor toekomstbestendige en langdurig bruikbare onderwijsgebouwen. De schoolbesturen kunnen ervoor kiezen om bij te dragen aan aanvullende kwaliteit. Het gaat dan om de onderdelen exploitatiegericht bouwen, vergroten zichtlijnen en verplaatsbaarheid panelenwanden. Daarbij streven de schoolbesturen ernaar om binnen hun financiële mogelijkheden een bijdrage aan projecten te leveren volgens de principes Total Cost of Ownership (TCO). Een Energieneutraal Gebouw (ENG) is niet meer het uitgangspunt maar een Bijna Energieneutraal Gebouw (BENG). We zullen wel met het schoolbestuur per project onderzoeken of de stap van BENG naar ENG haalbaar is. De uitwerking van de basiskwaliteit en aanvullende kwaliteit staat nader uitgewerkt in hoofdstuk 6 financiële vertaling van het IHP. Het is voor het schoolbestuur niet financieel haalbaar om te investeren in zowel de aanvullende kwaliteit (zichtlijnen exploitatiegericht bouwen en energieneutraliteit en duurzaamheid). De kinderopvangorganisaties zijn verantwoordelijk voor de investering die betrekking hebben of ruimten die bedoeld zijn voor de kinderopvang. De wijze waarop de kinderopvangruimte gefinancierd kunnen worden staan toegelicht in het IHP.

Opslag stichtingskosten

In de tabel van de investeringen is tevens een post opgenomen voor de stichtingskosten zijnde 25% van de totale stichtingskosten die betrekking hebben op het onderwijs. Omdat het opslagpercentage wordt berekend over de totale maximale stichtingskosten wijkt deze af van de kosten (basiskwaliteit) gemeente. Deze post is een raming voor de aanvullende kosten die locatie gebonden zijn (zoals kosten voor tijdelijke huisvesting, sloopkosten, advies of projectbegeleiding). De lasten van deze posten zijn nog niet in de hierboven genoemde bedragen opgenomen. Per project worden de exacte aanvullende kosten nader gespecificeerd en onderbouwd in de kredietaanvraag aan de gemeenteraad. Om de locatie gebonden

kosten zoveel mogelijk te beperken is voor tijdelijke huisvesting het uitgangspunt om zoveel mogelijk gebruik te maken van (mogelijke) leegstand. De projecten stemmen we daarom gefaseerd op elkaar af.

Jaarlasten
De hierboven vermelde investeringen resulteren in de volgende jaarlijkse kapitaallasten voor de gemeente:

School	Ingangsjaar kapitaallasten	Begrote jaarlijkse kapitaallasten	Reeds opgenomen in meerjarenbegroting 2024-2027	Uitzetting begrote jaarlijkse kapitaallasten
Levensduur verlenging oudbouw Montijn	2026	€ 136.550,-	€ 125.000,-	€ 11.550,-
Inclusief kindcentrum	2028	€ 449.500.-	€ 225.000,- (nieuwbouw Klavervier) € 38.800,- (kapitaallasten Peppel, vallen vrij na sloop)	€ 185.000,-

Voor de levensduurverlenging bij de Montijn gaan we uit van een afschrijvingstermijn van 20 jaar. De afschrijvingstermijn van nieuwbouw van een school is vastgesteld op 40 jaar. Bij het inclusieve kindcentrum hanteren we dus 40 jaar als afschrijvingsperiode.

Boekwaarde (begin 2024)
De afschrijvingstermijn in onze gemeente is vastgesteld op maximaal 40 jaar. Het schoolgebouw van de Klavervier is op dit moment 38 oud en heeft een boekwaarde van €165.000. De leeftijd van het hoofdgebouw van de Peppel is 36 jaar oud en heeft een boekwaarde van €338.742, de schoolwoningen van de Peppel zijn 26 jaar oud en hebben nog een boekwaarde van €235.486. Bij sloop van de gebouwen moeten deze bedragen afgeboekt worden.

Voorbereidingskredieten
Voor zowel de levensduurverlenging van de Montijn als het inclusieve kindcentrum is een voorbereidingskrediet nodig om de voorbereidingen voort te zetten en de kosten die hiervoor gemaakt worden te kunnen dekken. Een voorbereidingskrediet wordt aangewend voor het opstellen van het programma van eisen, plan tijdelijke huisvesting, procesafspraken en wijzigen omgevingsplan. Het voorbereidingskrediet bestaat vaak voor ongeveer uit 5% van het totale krediet. Normaliter worden de gemaakte kosten van het voorbereidingskrediet uiteindelijk ten laste gelegd van de totale investering (kapitaallasten). Als een plan verder is uitgewerkt dan zal aan de gemeenteraad een definitief kredietvoorstel worden voorgelegd. Als het project uiteindelijk niet gerealiseerd wordt dan worden de gemaakte kosten uit het voorbereidingskrediet afgeboekt ten laste van de exploitatie. Aangezien er voor de opgaven uit het IHP nog geen voorbereidingskredieten beschikbaar zijn liggen de voorbereidingen van de opgaven stil totdat de gemeenteraad een integrale afweging heeft gemaakt. De opgaven lopen hierdoor vertraging op.

Tijdspad
n.v.t.

Duurzaamheid
Vanaf 2021 moeten gebouwen voldoen aan de eisen voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG). De BENG-norm is het uitgangspunt van het IHP. Tevens wordt per project onderzocht of ENG (energieneutraal) haalbaar is. BENG is namelijk onvoldoende om voor onderwijshuisvesting de klimaatdoelstelling te halen in 2050. Het streefdoel van het Klimaatakkoord is 95% CO2 reductie in 2050.

Communicatie
De gemeente neemt de regie bij de communicatie over het IHP. Dit gaat in afstemming met de betrokken partijen zoals het onderwijs en de kinderopvang

Evaluatie
Het IHP vormt het beleidskader voor het onderwijshuisvestingsbeleid voor de periode 2024 – 2029. Het IHP wordt elke 4 jaar geactualiseerd, zodat het beleidskader blijft aansluiten bij de vraag. Ieder jaar wordt in het OOGO de voortgang van het IHP besproken. De raad wordt tussentijds op de hoogte gehouden over de voortgang van de projecten.

Bijlagen
- Bijlage 1 Integraal Huisvestingsplan 2024

Burgemeester en wethouders,

Dyanne Kocken
secretaris

Daphne Bergman
burgemeester