

Advies

B&W	07-08-2018
Raadscommissie	4/5-09-2018
Gemeenteraad	19-09-2018

Portefeuillehouder	S. van Knippenberg
--------------------	--------------------

Onderwijs Centrum Texel

Bijstelling investeringskrediet.

Doelenboom

Programma	5	Toekomst voor de jeugd
Maatschappelijk doel	5.1	Goed onderwijs faciliteren
Beleidsdoel	5.1.1	Primair en voortgezet onderwijs huisvesten
Operationeel doel	5.1.1.3	Ontwikkelen Onderwijscentrum Texel

Raadsvoorstel

Voorgesteld wordt te besluiten:

1. Een extra krediet ter beschikking te stellen voor de realisatie van Onderwijs Centrum Texel van € 485.000 (variant 1) inclusief BTW en prijspeil 1 juli 2018;
2. Kennis te nemen dat de overeengekomen indexering van het oorspronkelijke investeringskrediet (onderdeel van het Raadsbesluit 014 van 22 maart 2017) tot en met juli 2018 € 550.000 bedraagt;
3. De jaarlijkse kapitaallasten samenhangende met 1. (€ 16.212) en 2. (€ 18.385) mee te nemen in de begroting 2019 en verder;
4. Ter uitvoering van punt 1. € 485.000 vrij te laten vallen uit de reserve onderhoud schoolgebouwen en toe te voegen aan de algemene reserve.

Toelichting

Voorstel tot bijstelling van het investeringskrediet OCT en de kennisname van de gevolgen van de prijsstijgingen in de bouw. De meerkosten bedragen € 485.000. Verder wordt - conform de met de onderwijsstichtingen afgesloten realisatieovereenkomst - de bouwsom geïndexeerd. Op basis van de prijsontwikkeling moet het budget worden verhoogd. Na deze aanpassingen bedraagt het aan de PO-schoolbesturen beschikbaar te stellen investeringskrediet voor de realisatie van het OCT € 6.600.000.

Consequenties

Financieel	☒ Ja ☐ Nee
Personeel/Organisatie	☐ Ja ☒ Nee
Juridisch	☒ Ja ☐ Nee
Beleid	☐ Ja ☒ Nee
Inkoop/Aanbesteding	☒ Ja ☐ Nee
Deregulering	☐ Ja ☒ Nee

Regie	☐ Ja ☒ Nee
Structuurvisie	☒ Ja ☐ Nee
Belanghebbenden	☒ Ja ☐ Nee
Zaaknummer	1646395

Bijlagen

1.	Her-analyse gemeentelijk investeringskrediet van ICS Adviseurs d.d. mei 2018 (vertrouwelijke bijlage voor raad);
2.	Notitie 'Realisatie Onderwijs Centrum Texel motivering gemeenteraad' d.d. 27 juli 2018 van de Stuurgroep OCT;
3.	Analyse gemeentelijk totaalkrediet.

Onderwijs Centrum Texel - Bijstelling investeringskrediet

Samenvatting

Het college stelt de raad voor het aan de scholen beschikbaar te stellen gemeentelijk investeringskrediet voor het Onderwijs Centrum Texel bij te stellen. Overleg tussen de stuurgroep Onderwijs Centrum Texel en de gemeente heeft geleid tot de conclusie dat een bijstelling ad. € 485.000 nodig is om voldoende invulling te kunnen geven aan de onderwijskundige- en duurzaamheidsambities. Daarnaast is - conform de met de onderwijsstichtingen afgesloten overeenkomst - de bouwsom geïndexeerd. Daarmee komt het totaal aan de scholen beschikbaar te stellen investeringskrediet voor de realisatie van het OCT op € 6.600.000.

Onderwijs Centrum Texel - Bijstelling investeringskrediet

Argumenten tot advies

In de periode januari - juli 2018 is er overleg gevoerd met de Stuurgroep Onderwijs Centrum Texel (bestaande uit de betrokken PO-schoolbesturen, de stuurgroep) inzake een budgettaire probleem bij de realisatie van het Onderwijs Centrum Texel (OCT). Conform de Wet op het primair onderwijs zijn de schoolbesturen 'bouwheer' en hebben hiervoor een investeringskrediet toegezegd gekregen. Op 19 juli 2018 is er door de portefeuillehouder Onderwijs een afrondend overleg geweest met de stuurgroep over de kansen voor een vervolg van dit belangrijke onderwijsproject. Dit was een constructief overleg. Alle partijen onderkennen het belang van het OCT voor de levensvatbaarheid van het onderwijs op Texel, in Den Burg én in de buitendorpen. Ieder is er veel aan gelegen om het project snel vlot te trekken. De bouwmarkt staat ook niet stil.

Korte analyse van het budgettaire probleem:

- Gemeentelijk investeringskrediet o.b.v. Realisatieovereenkomst OCT ca.:
€ 6.115.000 (prijspeil mei 2018);
- Analyse Schoolbesturen o.b.v. Voorontwerp Architect ca.:
€ 7.300.000 (prijspeil december 2017) - € 7.900.000 (prijspeil juli 2019).

Alle bedragen in dit advies inclusief BTW.

Het verschil is met name ontstaan door een meer ingrijpende verbouwing van de OSG en meer m2 verbouwing en nieuwbouw dan vastgelegd in de Realisatieovereenkomst OCT. Ook de bouwmarktontwikkelingen spelen het project parten.

Gezien het voorgaande en om gefundeerd met de stuurgroep het gesprek te kunnen voeren is er door ICS Adviseurs in opdracht van de gemeente een her-analyse gemaakt van het gemeentelijk Investeringskrediet (zie bijlage 1). Deze is op 19 juni gedeeld met de stuurgroep waarbij is aangegeven dat de analyse een theoretisch maximum is uitgaande van de kaders van de realisatieovereenkomst en dat de extra investering in de verbouw (het deel van het OCT dat in de OSG wordt gerealiseerd) een aanvullende budgettaire afweging van de raad vergt.

Her-analyse ICS (prijspeil mei 2018):

Investeringskrediet bestaand	€ 6.115.000
200 m2 extra verbouwen, 1)	€ 100.000
Kwaliteitsimpuls verbouwing, 2)	€ 600.000
Totaal	€ 6.815.000

Met deze analyse is de stuurgroep aan de slag gegaan.

- 1) De laatste leerlingprognoses rechtvaardigen 200 m2 extra verbouwen OSG, 1700 i.p.v. 1.500 m2.
- 2) Om tot dit bedrag te komen is de investering voor de verbouw op 50% investering nieuwbouw gezet. Daarboven ga je buiten het kader van de realisatieovereenkomst dat uitgaat van verbouw OSG. Verder is meer dan 50% investering nieuwbouw inzetten voor verbouw niet verantwoord.

Vervolg naar aanleiding van gesprek 19 juli en conclusie/advies:

Naar aanleiding van het gesprek is door de stuurgroep een notitie 'Realisatie Onderwijs Centrum Texel motivering gemeenteraad' d.d. 27 juli 2018 opgesteld. Hoewel deze notitie op onderdelen voor nuancering vatbaar is kan worden gesteld dat voor doorgang van het OCT een bijstelling van het krediet noodzakelijk is. Uiteraard moet er vanuit budget worden gewerkt, maar er moet niet teveel afbreuk worden gedaan aan onderwijs- en (duurzaamheids)ambities. De stuurgroep vraagt om het investeringskrediet bij te stellen tot € 6.600.000 en zegt toe het OCT binnen dit budget te realiseren. Voorwaardelijk voor de stuurgroep is dat de realisatie in 'bouwteamverband' kan geschieden. Advies is om de raad voor te stellen het investeringskrediet prijnspeil juli 2018 te verhogen tot maximaal dit bedrag (variant 1).

Alternatief is de variant waarbinnen het OCT voor een investeringskrediet van € 6.400.000 wordt ontwikkeld, maar daarmee wordt teveel afbreuk gedaan aan de met de 'Onderwijsvisie Passend Thuis nabij Onderwijs op Texel' en het 'Contourendocument Ontwikkeling Onderwijs Texel' vastgelegde ambities voor het Texelse onderwijs (variant 2). Uitgangspunt is om vast te houden aan deze ambities.

Resumé kansen/voordelen OCT:

- Het vergemakkelijkt (onderwijskundige) samenwerking tussen de PO-scholen. De PO-schoolbesturen hebben zich in verband met het OCT vastgelegd op concurrentie-overstijgende samenwerking, waarbij de identiteit van de betrokken scholen gewaarborgd blijft. Passend onderwijs voor ieder kind. Het spreekt voor zich dat voorzieningen makkelijker kunnen worden gedeeld en dat door delen, samen doen en samenwerken ook meer voorzieningen mogelijk zijn.
- Bundeling in Den Burg maakt delen van voorzieningen en medewerkers (b.v. IB'ers) met de buitendorpen makkelijker. Uitgangspunt is dat het OCT bijdraagt aan de instandhouding van de scholen in de buitendorpen.
- Ouders met meer kinderen kunnen makkelijker kiezen voor een onderwijsconcept dat het beste past zonder dat de kinderen daarmee op verschillende locaties komen.
- De directe nabijheid van het VO en de voorzieningen van het VO bieden grote kansen. Het vergemakkelijkt goede doorlopende leerlijnen en de overgang PO-VO wordt een meer natuurlijk proces.
- De directe nabijheid van het Sportpark en de nieuwe Sporthal vergemakkelijkt de ontwikkeling van dag-arrangementen. Als partijen zoals bijvoorbeeld Artex dan meer gebruik gaan maken van voorzieningen in het OSG-gebouw wordt hier veel meer mogelijk. Dit sluit goed aan bij de ontwikkelingen gericht op preventie die ingezet worden vanuit Jeugdbeleid ('IJslands Model') en daarmee ook op het Coalitieakkoord 'Balans Brengen'. Dag-arrangementen waarbij het vanzelfsprekend is dat de dag van een jongere gevuld is met onderwijs, sport en cultuur, hetgeen andere minder wenselijke activiteiten voorkomt.
- Met het OCT wordt het PO-onderwijs kwalitatief toekomstbestendig gehuisvest. Het OCT lost daarnaast 1.700 m² overcapaciteit van de OSG-gebouw permanent op. Het PO draagt naar rato bij in de exploitatiekosten.
- Met de realisatie van het OCT komen in Den Burg vier interessante locaties vrij voor herontwikkeling. Het college ziet hier kansen voor woningbouw. Er is een tekort aan betaalbare huur- en koopwoningen. Voorgaande gezien in het perspectief van een Provincie die inzet op 'inbreilocaties' en nieuwbouw buiten de bebouwde kom niet toestaat. Daarnaast legt herontwikkeling van deze locaties geen druk op het agrarisch areaal.

Alternatieven

1. Het investeringskrediet verhogen tot maximaal € 6.400.000 (variant 2). Dit is gelet op bovenstaande eigenlijk geen alternatief.
2. Het investeringskrediet in zijn geheel niet verhogen. Dit zal als gevolg hebben dat het OCT niet doorgaat omdat de stuurgroep als bouwheer geen kans ziet voor dit budget een OCT te bouwen dat voldoende recht doet aan de onderwijskundige- en duurzaamheidsambities. Vanzelfsprekend betekent dit dat de eerder geschetste voordelen en kansen niet worden gerealiseerd. De scholen blijven dan in hun bestaande gebouwen (gemiddeld ca. 60 jaar oud). Vanuit de gemeentelijke visie op onderwijs en jeugdbeleid geredeneerd is dit voor de (middel)lange termijn een gemiste kans. Tot slot blijven de gebouwen meer dan 60 jaar oud, uiteindelijk zal er sprake zijn van vernieuwbouw of nieuwbouw en dat is een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Consequenties van het advies

- Financieel

	Kosten (*)	Kapitaallasten (structureel)
1) Eenmalige bijstelling investeringskrediet	€ 485.000	€ 16.212
2) Indexeren bouwsom o.b.v. raadsbesluit 22 maart 2017 en Realisatieovereenkomst OCT	€ 550.000	€ 18.385

	Dekking (*)	
1) Vrijval reserve onderhoud schoolgebouwen.	€ 485.000	
2) Structurele lasten te dekken o.b.v. raadsbesluit 22 maart 2017 en Realisatieovereenkomst OCT		

* Toelichting

1) Teneinde te voldoen aan onderwijs- en duurzaamheidsambities is een extra krediet noodzakelijk van € 485.000. De structurele jaarlast van dit extra krediet bedraagt € 16.212. Het is verantwoord om een deel van de reserve “onderhoud schoolgebouwen” ter hoogte van de extra investering te laten vrijvallen. Dit bedrag valt incidenteel vrij, omdat als gevolg van administratieve regelgeving het niet is toegestaan om dit bedrag in mindering te brengen op de investering. Dit bedrag kan worden toegevoegd aan de algemene reserve. Dit betekent wel dat er in de reserve onderhoud schoolgebouwen minder ruimte aanwezig is voor een eventuele bijdrage aan de herontwikkeling van de vrijkomende schoolgebouwen.

2) Daarnaast moet het investeringskrediet worden geïndexeerd. Het indexeren is onvermijdelijk en vastgelegd in de met de onderwijsstichtingen afgesloten Realisatieovereenkomst OCT en onderdeel van het Raadsbesluit 014 d.d. 22 maart 2017: Realisatie Onderwijs Centrum Texel. Op basis van prijspeil 1 juli 2017 moet het investeringskrediet worden verhoogd met € 550.000. De structurele jaarlast van dit extra krediet bedraagt € 18.385.

De structurele kapitaallasten van in totaal € 34.597 (16.212 + 18.385) zullen worden meegenomen in de Programmabegroting 2019 fase 2.

Het aan de PO-schoolbesturen ter beschikking te stellen bedrag voor de realisatie van het OCT bedraagt € 6.600.000. Het gemeentelijke totaalkrediet - basis voor de jaarlijkse lasten gemeente - bedraagt € 7.072.000. Bedragen inclusief btw en prijspeil juli 2018. Verschil is - conform raadsbesluit van 22 maart 2018 - onder meer de interne verrekening van grondkosten en de bijdrage aan de herinrichting buitenruimte Den Burg Zuid vanuit het project OCT. In bijlage 3 is een specificatie van het gemeentelijke totaalkrediet opgenomen mede in relatie tot het raadsbesluit van 22 maart 2017.

Algemene disclaimer financieel beheer:

De programmabegroting van onze gemeente over het jaar 2018 is sluitend met een ontvangst van € 975.000 uit de egalisatie reserve Sociaal Domein. Daarnaast zijn er een groot aantal onderwerpen waaraan ambtelijk gewerkt wordt, om die in de programmabegroting 2019 Fase 2 integraal (beleid en financiën) te kunnen presenteren. Hierbij kunt u onder andere denken aan de kwaliteitsslag I.B.O.R., ontwikkelingen Den Burg Zuid, Den Burg Oost, Onderwijs Centrum etc..

De conclusie op dit moment kan niet anders zijn, dan dat de op dit moment bekende intenties en wensen, een forse (financiële) inspanning (2-4 miljoen) en moeilijke keuzes zullen vereisen om de gemeentelijke financiën voor nu en in de toekomst gezond te houden.

- Juridische consequenties

De Realisatieovereenkomst OCT zal d.m.v. een addendum worden aangepast:

- de bijstelling van het investeringskrediet;
- realisatie d.m.v. een bouwteam;

- c. ca. 1.700 m2 verbouw OSG i.p.v. 1.500 m2 verbouw OSG;
NB:
Voor de OSG heeft dit geen consequenties, er was voor de 1.500 m2 verbouw, ca. 1.750 m2 beschikbaar in de OSG.
De te realiseren 2.500 m2 nieuwbouw verandert niet.
 - d. de eventuele wijziging van het installatieconcept: 'aanhechten op bestaande installaties OSG' De stuurgroep onderzoekt of hier voordeel te behalen is, of dat technisch reëel is en voldoende duurzaam is.
- **Inkoop- en aanbestedingsbeleid**
Voor de stuurgroep is het gelet op het taakstellende budget voorwaardelijk dat de realisatie van het OCT in 'bouwteamverband' kan plaatsvinden. Een variant waarbij een aannemer eerder aan tafel zit en direct mee kan denken over slimme oplossingen. Een variant ook waarbij directer gestuurd kan worden op het budget.
Daarnaast is het de wens dat het OCT start schooljaar 2020-2021 in gebruik genomen kan worden. Er kan dan worden verhuisd in de grote vakantie. Er zal hiertoe onderhands worden aanbesteed waarbij minimaal 3 partijen worden uitgenodigd. Deze onderhandse aanbesteding zal voorafgegaan worden door een vooraankondiging op TenderNed. Het gemeentelijk inkoopbeleid gaat voor aanbestedingen boven € 1.500.000 uit van Nationaal Aanbesteden, maar het college kan besluiten hiervan af te wijken.

De opdracht met een bouwkostenraming ad. € 4.545.455 ex btw is ruim verwijderd van het Europese drempelbedrag voor werken € 5.548.000 ex btw.

Gelet op het voorgaande kan er aan de schoolbesturen (bouwheer) toestemming worden gegeven dat:
 - de realisatie in bouwteamverband kan geschieden;
 - er na vooraankondiging op TenderNed (termijn minimaal 2 weken) meervoudig onderhands kan worden aanbesteed, waarbij er minimaal drie partijen worden uitgenodigd.
De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding zelf ligt bij de PO-schoolbesturen als bouwheer.

Bovenstaande werkwijze is afgestemd met de inkoopadviseur. De inkoopadviseur heeft aangegeven dat de bouwkostenraming een stuk boven de € 1.500.000 ligt, maar dat deze uitzondering niet in strijd is met aanbestedingswetgeving mits het Europese drempelbedrag voor werken niet wordt overschreden. Gelet op de wens voor een onderhandse aanbesteding wordt de vooraankondiging uitdrukkelijk geadviseerd.
 - **Risico's/planning**
Ontwikkelingen bouwmarkt (*)
Het (bijgestelde) investeringskrediet wordt conform raadsbesluit 22 maart 2017 en Realisatieovereenkomst OCT geïndexeerd aan de hand van de BDB-index nieuwbouw schoolgebouwen.
(*)
Grafweg kan worden gesteld dat elke 1% kostenstijging leidt tot een extra structurele last van ca. € 2.500 per jaar.
De ingebruikname van het OCT wordt nu voorzien per ingang schooljaar 2020-2021. Om deze planning te halen moet er vanaf september 2018 voortvarend worden doorgepakt. Verdere vertraging is - ook met het oog op de ontwikkelingen op de bouwmarkt - niet wenselijk.

Belanghebbenden

- **Externe belanghebbende(n)**
Dit advies is vertrouwelijk en ter informatie voorafgaand aan de advisering gedeeld met de stuurgroep OCT.

Structuurvisie

Dit voorstel draagt bij aan de in de in de Texelse Structuurvisie gestelde doelen onder 'Vitale Samenleving, Een breed onderwijsaanbod' (p. 126 t/m 128).

Relevante wet- en regelgeving of jurisprudentie

- Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs en de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Texel.

Aanleiding / Voorgeschiedenis / Eerdere besluiten

- Onderwijsvisie 'Passend Thuis nabij Onderwijs op Texel;
- Contourendocument Ontwikkeling Onderwijs Texel;
- Raadsbesluit 014 d.d. 22 maart 2017: Realisatie Onderwijs Centrum Texel;
- Realisatieovereenkomst OCT d.d. 12 mei 2017.