

Nieuwbouw projecten onderwijs IKC Noord en Gaanderen voor beeldvormende raad

naam opsteller: T. Gudden
telefoonnummer: 377 321
e-mailadres:

Voorstel:

- 1. Een aanvullend bedrag beschikbaar stellen voor nieuwbouw van de projecten IKC Noord en Gaanderen van € 1.075.000,-.**
- 2. Als dekking van de jaarlijkse lasten van € 49.500,- de reserve huisvesting onderwijs aanwijzen.**
- 3. Een krediet beschikbaar stellen voor de bouw van het gedeelte van de voorschoolse opvang IKC Noord van € 360.000,-.**
- 4. De jaarlijkse lasten dekken uit de huuropbrengsten.**

Inleiding

De planning van nieuwe onderwijsvoorzieningen is vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs. Deze is vastgesteld op 11 juni 2009.

Van dit plan zijn de laatste twee projecten nu in voorbereiding. Dit zijn:

1. Nieuwbouw voor het basisonderwijs in Gaanderen, gecombineerd met de accommodatie van VVG '25.
2. Het project ontmoetingshuis / IKC Noord.

Beide projecten zijn in de voorbereiding nu zover gevorderd dat de aanbesteding van de bouw plaats kan vinden. Voor beide projecten is gekozen voor een aanbesteding die is gebaseerd op een Design en Build opdracht. Om een juiste vraagspecificatie uit te kunnen zetten, is een besluitvorming over het budget voor de bouw noodzakelijk.

Voor de projecten die zijn vermeld in dit huisvestingsplan en nu in voorbereiding zijn, is een investeringsplan opgesteld. Deze financiële vertaling hebt u vastgesteld op 9 juni 2011 bij de Voorjaarsnota 2011.

Voor het opstellen van het investeringsplan onderwijs hebben wij gebruikgemaakt van de normvergoeding van de VNG. Het is een vergoeding voor bouwkosten en advieskosten voor het gebouw en de kosten voor aanleg en inrichting van het speelterrein.

Basis van de normvergoeding VNG

In de modelverordening van de VNG zijn normatieve vergoedingen voor onderwijshuisvesting opgenomen. De systematiek en de berekening van de normvergoeding stamt uit de jaren 80. Voor het primair onderwijs zijn deze gebaseerd op een basisschool waarin voornamelijk klassikaal les wordt gegeven. De plattegronden van deze scholen zijn uniform; een gang met lokalen en enkele algemene ruimten voor directie en personeel. Dit soort scholen hebben een enkelvoudige onderwijsfunctie die veelal in bouwstromen seriematig zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn deze normeringen gebaseerd op een sobere en doelmatige bouw.

De modelverordening van de VNG, waarin de bekostigingsnorm is opgenomen, spreekt van een vergoeding voor de bouwkosten en terreininrichting. Hier worden niet alleen de bouwkosten bedoeld maar ook de bijkomende kosten en de voorbereidingskosten zoals bijvoorbeeld de advieskosten. Omdat het van oorsprong eenvoudige scholen betreft, zijn deze normen navenant laag.

Ontwikkelingen

In het verleden was er al regelmatig kritiek op de hoogte van de normbedragen zoals de VNG die berekende. De budgetten waren onvoldoende om zelfs sobere en doelmatige huisvesting te realiseren. Dit verleidde veel schoolbesturen er toe om zelf te investeren. Dit was weer aanleiding voor de minister van onderwijs, cultuur en wetenschappen om dit te verbieden. Onze gemeente heeft in het verleden onder andere meer budget beschikbaar gesteld voor nieuwbouw van De Kleine Prins en De Haven.

Al jaren wordt er door vrijwel iedereen die actief is in onderwijshuisvesting gepleit voor een positieve aanpassing van de normbedragen, omdat deze onvoldoende zijn om een maatschappelijk verantwoorde duurzame school te bouwen. Zo'n kwaliteitsverbetering is nodig om leerlingen en onderwijzend personeel te faciliteren en leerwerkomstandigheden te geven om optimaal te functioneren.

Er zijn nieuwe kwaliteitseisen geformuleerd op het vlak van eigentijds onderwijs, luchtkwaliteit in het gebouw, energiezuinigheid en multifunctioneel gebruik van gebouwen. Het onderwijs wil gezondere, energiezuinige en onderhoudsvriendelijke gebouwen. Met de Green Deal verduurzaming scholen willen het Rijk, gemeenten en sectorraden inzetten op energieneutrale schoolgebouwen en vermindering van energieverbruik en CO₂-uitstoot.

Kortom: iedereen is het er over eens dat de lat omhoog moet voor betere en duurzamere schoolgebouwen. Dit geldt ook voor bestaande schoolgebouwen. Een vraagstuk hierbij is de financiering. De VNG erkent dat de normvergoeding voor nieuwe schoolgebouwen te laag is om dit allemaal te realiseren. Recente aanpassingen van het Bouwbesluit zijn niet vertaald naar de normkosten. Dit zet het systeem van de normvergoeding tegelijkertijd onder druk. Gelet op bovenstaande ontwikkelingen zou in de toekomst voor een andere opzet kunnen worden gekozen.

Situatie Doetinchem

Wij hebben een marktverkenning uitgevoerd en de huidige bouwkosten in beeld gebracht.

In grote lijnen stuiten we bij het hanteren van de normvergoeding op de volgende situaties:

- Het van oorsprong gehanteerde model van een basisschool als uitgangspunt voor een bouwkostenraming is achterhaald en niet meer van toepassing.
- De normvergoeding VNG is vanaf 2011 met 12,5% verlaagd (vergelijking normvergoeding 2011 ten opzichte van 2015). De bouwkostenindex laat zien dat de kosten helemaal niet zijn gedaald maar gestaag zijn opgelopen en ook dit jaar verder zullen oplopen.
- Wettelijk zijn er verscherpte eisen van kracht sinds 1 januari 2015 voor luchtkwaliteit en energiezuinigheid in het Bouwbesluit opgenomen. De EPC-norm (energieprestatiecoëfficiënt) voor schoolgebouwen is met ingang van 1 januari 2015 van 1,3 verlaagd naar 0,7.

De projecten

Voor de voortgang van de projecten is het noodzakelijk dat er vooraf duidelijkheid is over het beschikbare budget. Het heeft geen zin om een vraagspecificatie in de markt te zetten die niet realistisch is. De huidige normvergoeding waarmee rekening is gehouden bij investeringsraming van de Voorjaarsnota 2011 is onvoldoende om een gebouw te realiseren dat voldoet aan de wettelijke eisen.

De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen. Een schoolbestuur mag hierbij rekenen op een budget waarvoor het gebouw kan worden gerealiseerd. Wij stellen voor de huidige normvergoeding aan te vullen tot een budget waarvoor een gebouw kan worden gebouwd dat sober en doelmatig is, maar ook voldoet aan de wetgeving.

Per project hebben we het volgende in beeld gebracht.

1. Nieuwe huisvesting voor het basisonderwijs in Gaanderen

Dit project is de nieuwbouw van een gezamenlijk gebouw van basisschool en een nieuwe accommodatie voor VVG '25. Het programma van eisen gaat uit van een sober en doelmatig gebouw. Wij stellen voor de normvergoeding te verhogen voor het gedeelte basisonderwijs om te kunnen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit.

Het verschil tussen de werkelijke bouwkosten en de normvergoeding gedeelte school is berekend op € 335.000,-.

2. Nieuwe huisvesting voor het basisonderwijs in de wijk Noord (IKC Noord)

Voor dit project zijn twee financieringsvraagstukken aan de orde. Ten eerste de aanvulling van het budget in verband met de te lage normering van de VNG-norm.

De externe projectleider heeft hiervoor een notitie opgesteld. Kern hiervan is dat de normvergoeding naar boven moet worden bijgesteld op grond van de volgende omstandigheden:

- om te kunnen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit;
- het is een samengesteld gebouw van meerdere gebruikers. Dit levert een hogere bouwkostenprijs per m² op dan een op zichzelf staand schoolgebouw. Dit geldt zowel voor de kale bouwkosten als de advieskosten.

Het verschil tussen de werkelijke bouwkosten en de normvergoeding is berekend op € 740.000,-.

Het tweede financieringsvraagstuk is de investering voor de voorschoolse opvang.

De voorschoolse opvang (kinder- en peuteropvang) is een belangrijke peiler onder de nieuwe voorziening in Noord. In een integraal kindcentrum is een vergaande vorm van samenwerking aan de orde tussen het basisonderwijs en kinderopvang; peuteropvang en buitenschoolse opvang. Doel is één inhoudelijke visie; één bestuur, één team, één centrale aansturing. Voor de kinderen van 0 tot 13 jaar betekent dit eenzelfde pedagogische aanpak voor elke leeftijd en situatie. Kinderen moeten al hun talenten in een doorgaande lijn kunnen ontwikkelen. Hiervoor zijn samenwerking en lokaal maatwerk noodzakelijk. Daarom is het noodzakelijk dat basisscholen, kinderopvang en peuterspeelzalen mogelijkheden krijgen om hun ideaal te verwezenlijken: alle kinderen van 0 tot en met 12 jaar een doorgaande ontwikkeling bieden in een goed afgestemd ontwikkelingsarrangement.

Doorgaande lijnen kunnen voorkomen dat leerlingen met een achterstand binnenkomen in groep 1 van het basisonderwijs. Voor Noord is het stimuleren van bezoek aan de peuteropvang heel erg belangrijk. Het aantal peuters zonder voorschoolse opvang moet worden teruggedrongen. Wij stimuleren de peuteropvang met VVE-subsidie. (voor- en vroegschoolse educatie).

Het Integraal Kindcentrum staat op dit moment landelijk in de schijnwerpers. De rijksoverheid is van plan de wettelijke belemmeringen weg te nemen om IKC's bestuurlijk en juridisch mogelijk te maken. Wij hebben in samenwerking met het schoolbestuur financieringsmogelijkheden onderzocht. Belangrijk gegeven is dat het wettelijk nog niet is toegestaan dat schoolbesturen investeren in kinderopvang.

De enige mogelijkheid is daarom voor deze situatie de investering voor de voorschoolse opvang mee te nemen in de gemeentelijke financiering. De gemeente sluit met het schoolbestuur een huurcontract. Uitgangspunt is een commerciële huurprijs, in eerste aanleg voor een termijn van vijf jaar.

Voor afloop van deze termijn vindt een evaluatie plaats. Op dat moment zal ook inzicht bestaan in de tweede fase van het project, namelijk de aansluiting van basisschool Hagen.

Voor dit deel is een haalbaarheidsonderzoek opgesteld door een extern bureau. Dit onderzoek geeft aan dat een opzet met één kinderdagopvang groep en één peuteropvang groep rendabel is.

Voor buitenschoolse opvang kan gebruik worden gemaakt van deze ruimten of van andere ruimten in de school of de rest van het gebouw. Hiervoor afzonderlijke ruimten realiseren is niet noodzakelijk.

Financieel kader

Het tekort aan dekking van de investeringslasten bedraagt voor de projecten 1 en 2 gezamenlijk € 1.075.000,-. De jaarlijkse lasten van rente en aflossing bedragen € 49.500,-.

De reserve huisvesting onderwijs is op een voldoende niveau om deze lasten op te vangen.

Het benodigde investeringsbedrag voor het onderdeel kinderopvang in het IKC bedraagt € 360.000,-. De structurele investeringslasten bedragen € 16.500,-. Deze lasten moeten structureel worden gedekt uit de huurinkomsten. In eerste instantie wordt met IJsselgraaf een huurcontract aangegaan voor 5 jaar.

Wij tekenen hierbij het volgende aan. Kinderopvang is een commerciële activiteit en valt niet direct onder de publieke taak van de gemeente om hierin te investeren en het investeringsrisico te dragen. De gemeente gaat met de investering in het onderdeel kinderopvang een financieel risico aan. De afschrijvingstermijn van de investering is 40 jaar, terwijl het huurcontract in eerste instantie voor 5 jaar wordt aangegaan. Wanneer IJsselgraaf bij tegenvallende resultaten haar activiteiten staakt, moet de gemeente een nieuwe huurder vinden. Ook is het mogelijk dat door de modulaire opzet van het gebouw dit gedeelte van het gebouw wordt ingezet voor uitbreiding met basisschool Hagen in de tweede fase. Er is dus in zekere zin een financieel risico aanwezig, maar vanuit het maatschappelijk belang van het IKC Noord achten wij dit risico aanvaardbaar.

Toelichting

De reserve huisvesting onderwijs is ingesteld bij raadsbesluit van 11 november 2004. Doelstelling was om de wettelijke zorgtaak huisvesting onderwijs in een financieel kader te plaatsen.

Bij de evaluatie van het Integraal Huisvestingsplan 2009 is in 2010 geconstateerd dat de reserve niet meer toereikend was voor de verdere uitwerking van dit plan. Wij hebben u toen voorgesteld om kleinere en reguliere uitgaven te doen via het jaarlijks vast te stellen huisvestingsprogramma. De jaarlijkse lasten van de grotere investeringen (nieuwbouw) zouden dan ten laste komen van de reguliere begroting van de gemeente. Deze evaluatie hebt u behandeld in de beeldvormende raad van 25 november 2010. Bij de voorjaarsnota 2011 hebt u het investeringsplan onderwijs vastgesteld voor de bovenomschreven projecten.

Toekomst

Voor uitvoering van de projecten genoemd onder 1 en 2 zal nog in beperkte mate een beroep worden gedaan op de reserve huisvesting onderwijs. Dit gaat dan met name over de aanleg van infrastructurele voorzieningen, zoals parkeerplekken en inrichting van buitenterreinen. Deze kosten zijn nog niet in beeld. Dit is pas mogelijk als de plannen definitief bekend zijn.

Naar verwachting wordt de komende jaren in mindere mate een beroep gedaan op deze reserve als bovenstaande projecten zijn afgerond. Op dit moment wordt nieuwbouw van scholen niet voorzien.

Wij gaan een doorkijk maken naar de toekomst. Aan de hand daarvan zal ook advisering volgen ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van de reserve huisvesting onderwijs.

Verdere uitwerking

De projecten IKC Noord en Gaanderen worden nu verder uitgewerkt. Zodra de ruimtelijke inpassing van de plannen bekend is, kunnen de kosten van de infrastructurele voorzieningen definitief worden berekend. Dit zal naar verwachting in het najaar van 2015 zijn.

Aan de hand hiervan zullen wij u een voorstel doen voor een definitieve vaststelling van het krediet.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,

ing. N. van Waart,
secretaris

bc. N.E. Joosten,
burgemeester