

Politieke Markt

Vergadering van 12 december 2023
Beleid en Uitvoering - Samenleving en
Ontwikkeling

Adviesvraag unilocatie Voortgezet Onderwijs

Auteur

Ria Twerda

Overlegd met

Dennis Eikenaar, Ben Molema, Roelof Kuiper, Sjoerd Hamstra

Portefeuillehouder

T. Jongman

Andere betrokken portefeuillehouders

M. Scheringa

Samenvatting

In 2021 heeft de raad besloten om binnen een periode van 10 jaar te komen tot een unilocatie voor het Voortgezet Onderwijs in Steenwijk. Dit omdat wij een wettelijke plicht hebben om in goede onderwijshuisvesting te voorzien en de huidige huisvesting (met name Stationsstraat) niet meer voldoet. Met een unilocatie kan kwalitatief hoogstaand onderwijs aangeboden worden en is er ruimte voor de ambities van het VO op het gebied van techniek, sport en passend onderwijs. In een studie is dit nader uitgewerkt en zijn een drietal varianten uitgewerkt.

De geraamde totale investeringskosten van de unilocatie zitten tussen de € 47 miljoen en € 52,5 miljoen en komen grotendeels voor rekening van de gemeente. Dit is fors meer dan geraamd in 2021 (€ 27,7 miljoen) en wordt voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van de bouwkosten. De financiële impact is groot en ook sterk afhankelijk van het rentepercentage op het moment van investeren.

Graag wordt het college van advies voorzien door de raad. Zouden wij de ontwikkeling van de unilocatie integraal moeten doorzetten of is voorkeur voor temporiseren dan wel faseren hiervan? Temporiseren of faseren zorgt weliswaar op de kortere termijn voor een lagere investeringsbehoefte, maar de uiteindelijke totaal investering neemt juist toe. Ook heeft dit consequenties voor het onderwijs.

Beschrijving

Inleiding

In april 2021 heeft de gemeenteraad besloten om binnen een periode van 10 jaar te komen tot een zogenaamde unilocatie voor het voortgezet onderwijs (vo) in Steenwijk. Daarom is het afgelopen jaar onderzoek uitgevoerd naar hoe de unilocatie gerealiseerd kan worden. Tevens zijn gesprekken gevoerd met het schoolbestuur over het ruimtelijk-functioneel Programma van Eisen (PvE), de

uitgangspunten en ambities voor de unilocatie, de eigen bijdrage en samenwerkingsafspraken voor het vervolgproces. In de studie Unilocatie Voorgezet Onderwijs Steenwijkerland d.d. 25 september 2023 is dit uitgewerkt.

De investeringsraming ten opzichte van het voorstel uit 2021 is veranderd, toen ging het om een totaal investeringsbedrag van € 27,7 miljoen. De belangrijkste ontwikkelingen sindsdien zijn:

- Een stijging van de bouwkosten in algemene zin met ca. 25% de afgelopen drie jaar.
- Een stijging van de renovatiekosten. Deze worden op basis van een kostenraming en een schouw van het bestaande gebouw ingeschat op 70% van de nieuwbouwkosten.
- Veranderende wet- en regelgeving ten aanzien van ventilatie-eisen, waardoor het noodzakelijk is geworden ook de D-vleugel te renoveren.
- Bijstelling van de leerling-prognoses naar circa 1.572 leerlingen vanaf 2035.
- Actualisatie van de ruimtebehoefte op basis van het ruimtelijk-functioneel PvE, waaronder de toevoeging van extra vierkante meters voor techniek- en bewegingsonderwijs.

In de werkvergadering van 14 november 2023 is de rapportage aan u gepresenteerd en zijn de financiële consequenties toegelicht.

De geraamde totale investeringskosten van de uitgewerkte varianten zit tussen de € 47 miljoen en € 52,5 miljoen. Het schoolbestuur draagt hier financieel aan bij met een eigen bijdrage van € 5,1 miljoen. Daarnaast is een duurzaamheidssubsidie van € 800.000,- vanuit het Rijk toegekend. Van de gemeente vraagt de unilocatie minimaal een netto-investering van ruim € 41 miljoen. Afhankelijk van te maken keuzes ten aanzien van circulariteit en energiezuinigheid wordt dit bedrag nog hoger. Daarnaast kunnen wij tijdens het voorbereidings- en bouwproces nog te maken krijgen met tegenvallers en/of onvoorziene omstandigheden, waardoor de investering moet worden bijgesteld. De consequenties voor de jaarlijkse kapitaallasten voor de gemeente zijn fors, maar daarnaast ook sterk afhankelijk van de rente. Dit gecombineerd met de (nog) niet-sluitende begroting voor 2026/2027 maakt dat wij graag van u willen weten hoe u met de betaalbaarheid van de unilocatie wilt omgaan. Wilt u daarmee nu zo snel mogelijk van start wilt gaan of heeft u voorkeur voor temporisering dan wel een gefaseerde ontwikkeling. Ook dit heeft consequenties. Niet alleen voor de financiën, maar ook voor de school is de impact fors.

Hieronder wordt bij de argumenten het belang van de unilocatie geschetst. Bij de kanttekeningen worden de risico's en financiële impact toegelicht. In een aparte bijlage worden de voor- en nadelen van temporisering en fasering uitgebreid toegelicht.

Gewenst resultaat

Advies van de raad over de ontwikkeling van een unilocatie VO, zodat wij begin 2024 met een passend voorstel richting de raad kunnen.

Argumenten

1.1 De huidige huisvesting van het vo voldoet niet meer.

Om verschillende redenen is de huisvesting van het vo in het IHP (2018) opgenomen. De locatie Stationsstraat is dusdanig oud en gedateerd dat nieuwe huisvesting niet lang meer op zich kan laten wachten. Daarnaast heeft de locatie Stationsstraat te veel vierkante meters en is het gebouw voor wat betreft de exploitatie een grote kostenpost voor het schoolbestuur. Gelijktijdig is een groot deel van de locatie Lijsterbesstraat toe aan een grootschalige levensduur verlengende renovatie. Daarom is het noodzakelijk actie te ondernemen.

1.2 De gemeente heeft een wettelijke verantwoordelijkheid voor het faciliteren van goede huisvesting.

Het is belangrijk dat kinderen in een veilige, kansrijke omgeving kunnen opgroeien. Hiervoor zijn schoolgebouwen nodig die functioneel, veilig, gezond, comfortabel en duurzaam zijn. De gemeente is

op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) verplicht om de onderwijshuisvesting te faciliteren.

1.3 Door realisatie van de unilocatie ontstaat er één locatie voor vo in Steenwijkerland waar een kwalitatief hoogstaand aanbod aan onderwijs ontstaat.

Door al het voortgezet onderwijs op één locatie te bundelen, wordt het mogelijk om het onderwijs beter op maat aan te bieden. Bovendien kunnen ondersteunende diensten, zoals de administratie, ICT, conciërge en schoonmaak op één locatie efficiënter georganiseerd worden en blijft er meer (financiële) ruimte over voor het onderwijs. Ook leraren en specifieke deskundigheid kunnen gemakkelijker op verschillende niveaus worden ingezet. Dit alles komt de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in de gemeente Steenwijkerland ten goede. Daarnaast voorkomt het segregatie en bevordert het de kansengelijkheid.

1.4 De unilocatie maakt het mogelijk het onderdeel techniek op niveau te kunnen blijven aanbieden.

Zowel landelijk als regionaal is er grote behoefte aan technisch geschoold personeel. De instroom in het techniekonderwijs in Steenwijk is de laatste jaren fors gegroeid. Op de unilocatie kan een breed en verdiepend aanbod op het gebied van techniek worden aangeboden en kan deze ook in de toekomst aansluiten op de behoefte uit de praktijk. Ook wordt het op de unilocatie mogelijk om praktijkcomponenten aan het onderwijs op de havo en het vwo toe te voegen.

1.5 De unilocatie biedt extra ruimte voor bewegingsonderwijs.

Momenteel heeft het vo de beschikking over vijf eigen gymlokalen. Drie ervan bevinden zich op de locatie Lijsterbesstraat. Om ook op de unilocatie te kunnen voorzien in het bewegingsonderwijs moeten er gymlokalen worden bijgebouwd. Sport en bewegen staat op verschillende beleidsterreinen hoog op de agenda. Hierbij is extra aandacht voor jeugd, met name de leeftijdscategorie van het vo. Juist op die leeftijd zien we dat de sportdeelname afneemt en mentaal welzijn extra aandacht vraagt. Sport en bewegen is van belang voor de motorische ontwikkeling, voor een leven lang sportplezier, voor breinontwikkeling, voor mentaal welzijn, voor sociale contacten en voor een gezond gewicht. Ook de ambitie van het vo is op het gebied van sport en bewegen breder dan het wettelijk kader. Daarom wordt bij alle varianten uitgegaan van een aanbod van in totaal zes gymlokalen, waarbij dus drie nieuwe gymlokalen worden gerealiseerd.

Om deze uitbreiding maximaal te kunnen benutten is het advies om, in plaats van drie 'losse' gymlokalen, een sporthal te realiseren. Dit geeft, ook voor verenigingen en sportclubs, meer gebruiksmogelijkheden en is van toegevoegde waarde op de sportvoorzieningen in Steenwijkerland. Voor de buitensportruimte voor het vo is de Groene Long de juiste plek om activiteiten te ontplooiën.

1.6 Op de unilocatie kan inclusiever, thuisnabij onderwijs worden aangeboden.

Op het vo is een groep leerlingen die extra aandacht, zorg of ondersteuning nodig hebben. Binnen Steenwijkerland is onder andere het Tij gecreëerd als voorziening voor leerlingen die buiten de boot dreigen te vallen. Verder worden leerlingen die dit nodig hebben opgevangen in de Rebound en is er een onderwijsatelier voor kinderen die extra aandacht, rust, begeleiding en/of ondersteuning nodig hebben. Deze voorzieningen zijn van grote meerwaarde en daarom maken ze onderdeel uit van het PVE voor de unilocatie. De ruimte hiervoor wordt gezocht binnen de circa 1.000 m² voor de aansluiting bestaand/nieuw.

1.7 Het schoolbestuur draagt financieel bij aan de ontwikkeling van de unilocatie.

De keuze voor een unilocatie biedt het schoolbestuur voordelen in de exploitatie ten opzichte van het in stand houden van twee of drie locaties. Deze exploitatievoordelen kunnen worden ingezet om een eigen bijdrage van het schoolbestuur mogelijk te maken. Daarnaast kan de school middelen vanuit "overschotten" eigen vermogen of vrijvallende voorzieningen groot onderhoud inzetten. Het schoolbestuur heeft voor de realisatie van de unilocatie een bijdrage van 5,1 miljoen toegezegd. Berekend is dat schoolbestuur geen extra bijdrage kan leveren als er gekozen wordt voor de varianten ENG of circulair.

1.8 Met de realisatie van een unilocatie wordt een grote verduurzamingsslag gemaakt.

Het kwaliteitsniveau van de 'Basisvariant 2023' sluit aan op het in februari 2023 vastgestelde IHP,

waarbij BENG het uitgangspunt is. Dit is op meerdere vlakken een forse stap voorwaarts ten opzichte van het huidige 3 locatie model.

2.1 Aan temporiseren of fasering zitten specifieke voor- en nadelen

Door te kiezen voor getemporiseerde of gefaseerde ontwikkeling van de unilocatie wordt vooral op de kortere termijn de investeringsbehoefte lager en komt er met de tijd meer zekerheid/duidelijkheid over de financiële situatie van de gemeente. De uiteindelijke totaal investering zal, zowel bij temporiseren als fasering, fors hoger uitpakken. Dit terwijl de bijdrage van anderen (schoolbestuur en Rijk) lager wordt. Ook voor het schoolbestuur, dat sinds 2021 koerst op een unilocatie, heeft dit impact. De exploitatie komt fors onder druk te staan en ook organisatorisch ontstaan er nieuwe uitdagingen. In bijlage 2 wordt dieper ingegaan op effecten van temporiseren dan wel fasering.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Begroting 2026/2027 is (nog) niet sluitend

Vanaf 2026/2027 kampen wij, nog los van de investering in de unilocatie, met een negatieve begroting. Wij zijn hier niet uniek in. Onduidelijk is of en in hoeverre het Rijk de problematiek met betrekking tot het 'ravijnjaar' 2026/2027 wil oplossen. Mocht er geen of onvoldoende tegemoetkoming vanuit het Rijk komen, dan zal elders in de begroting ruimte gevonden moeten worden, hetzij aan de uitgaven dan wel aan de inkomstenkant.

1.2 Er zijn in het vervolgproces een aantal risico's en onzekerheden.

De realisatie en uiteindelijke oplevering van de unilocatie gaat nog enkele jaren in beslag nemen. Dit brengt (financiële) risico's en onzekerheden met zich mee. Zo is het gehanteerde prijspeil van de bouwkosten 2023 en is het onzeker hoe de prijzen zich op de markt zullen ontwikkelen. Datzelfde geldt voor de gebruikte omslagrente, welke op dit moment 1% is conform de gemeentelijke begroting. Wanneer we kijken naar de huidige marktrente, beweegt die zich momenteel tussen de 3 en 4%. Een rentestijging van 1% bij een investering van afgerond € 41 miljoen (basisvariant), betekent een verhoging in de jaarlijkse lasten van ca. € 410.000. Bij de PPN 2023-2027 is een marktrente van 3% als uitgangspunt genomen. Dit zou bij een investering van afgerond € 41 miljoen betekenen dat rekening moet worden gehouden met € 820.000 aan extra jaarlijkse rentelasten. Deze komen bovenop de berekende jaarlijkse kapitaallasten van ruim € 1.500.000 (op basis van een omslagrente van 1%) waar bij de basisvariant van wordt uitgegaan.

Om grip te houden op deze risico's en onzekerheden, zullen we een aantal formele ijkmomenten in het vervolgproces inbouwen. Deze ijkmomenten worden gebruikt om te kijken of het oorspronkelijke investeringsbedrag nog aansluit op de basisuitgangspunten, in hoeverre tegenvallers binnen het budget opgevangen kunnen worden en om af te wegen of opnieuw een stap naar de raad noodzakelijk is.

1.3 Financiële planning van projecten en investeringen is noodzakelijk.

Op grond van de wet FIDO mag de gemeente per jaar maximaal 20% van haar begroting financieren, hetgeen neerkomt op € 25 miljoen per jaar. Met een investering van minimaal € 41 miljoen (dit is het bedrag bij de basisvariant, na aftrek van de eigen bijdrage van het schoolbestuur en de toegekende subsidie voor duurzame maatregelen) betekent dit dat de financiering van deze investering niet door middel van één lening kan worden gedekt. Hierbij komen nog de andere geplande investeringen die zijn opgenomen in de meerjarenbegroting. Spreiding van de uitvoering in projecten en dus investeringen, is noodzakelijk om alle projecten gefinancierd te krijgen.

1.4 Solvabiliteit gemeente

De solvabiliteit zal negatief worden beïnvloed. De nog vast te stellen Programmabegroting 2024-2027 gaat uit van een percentage van 19% in 2027 met compensatie van het Rijk en 12% in 2027 zonder compensatie van het Rijk. Hiermee zitten we beneden de kritische grens van 20%. Dit betekent dat we vallen binnen de categorie 'risicovolst' voor het onderdeel solvabiliteit in het kader van de signaleringswaarde die de provinciale toezichthouders en het Rijk hebben opgesteld. De investering voor de unilocatie zal het solvabiliteitspercentage negatief beïnvloeden met 8 procentpunten.

1.5 Niets doen is geen optie

Mocht de raad de ontwikkeling van de unilocatie onverhoopt niet willen doorzetten, dan zal er nog steeds geïnvesteerd moeten worden in de huisvesting van het vo. De kosten van het '2-locatiemodel definitief' dat in 2021 voorlag, waren destijds berekend op een totaal investering van bijna € 17 miljoen voor het gebouw. Met de huidige bouwkosten en nieuwe eisen, komt dit scenario inmiddels uit op een totale investering voor alleen het gebouw van minimaal € 27,5 miljoen. Let wel hier ligt geen Ruimtelijk-Functioneel Programma van Eisen aan ten grondslag en ook de ambities zijn hierin niet meegenomen. Hier bovenop komt nog circa € 2 miljoen aan bijkomende kosten voor infrastructuur, interne uren, bestemmingsplanwijzigingen, etc. De eigen bijdrage van het schoolbestuur zal bij dit scenario aanzienlijk lager zijn dan de toegezegde € 5,1 miljoen voor de unilocatie. Ook de buurt zal dan meegenomen moeten worden in dit traject.

Ook ons beperken tot het wettelijk minimum (ervoor zorgen dat de huidige 3 locaties schoon, heel en veilig zijn en blijven) zal in de toekomst tot een steeds hogere kostenpost leiden. Met name op de locatie Stationsstraat zal binnen afzienbare tijd groot onderhoud nodig zijn. Daarnaast zal dit, gezien de exploitatielasten van de Stationsstraat, waarschijnlijk leiden tot het verdwijnen van onderwijsaanbod (meer specifiek techniek onderwijs) uit Steenwijkerland. Simpelweg om dit niet meer te exploiteren is voor het schoolbestuur.

Duurzaamheid en social return

Er is subsidie (€ 800.000) aangevraagd voor duurzame maatregelen bij de locatie Lijsterbesstraat. Deze subsidie is toegekend.

Financiële toelichting

Investerings

Op basis van een gespecificeerde investeringskostenraming is het definitieve investeringskrediet van het gebouw (prijsspeil 2023) bepaald. Het totale investeringskrediet voor de realisatie van het gebouw komt (afhankelijk van de gekozen variant) uit op circa € 44,9 - 50,2 miljoen. Naast de investering in het gebouw hebben we (gemeente) te maken met de bijkomende kosten (infrastructuur, interne uren, bestemmingsplankosten, etc.). De bijkomende kosten zijn geraamd op circa € 2,1 miljoen.

De financiële consequenties van het 2-locatie model, op basis van een gemeentelijke investering van totaal € 15,1 miljoen, zijn in 2018 in de programmabegroting opgenomen. Het besluit van april 2021 om binnen 10 jaar een unilocatie te realiseren, is niet in de begroting verwerkt. Na aftrek van alle dekkingsbronnen, resteert een investeringsbedrag van circa € 26,1 - 31,4 miljoen (afhankelijk van de gekozen variant) waarvoor in de huidige begroting geen dekking is.

Kapitaallasten

In de financiële bijlage zijn in een tabel de financiële consequenties voor de gemeente per variant weergegeven. U vindt daar de structurele lasten per jaar op basis van de planning. De daadwerkelijke doorrekening van de investeringsbijdragen naar de jaarlijkse kapitaalslasten voor de gemeente **is afhankelijk van het rentepercentage op het moment van investeren**.

Voor de doorvertaling naar kapitaalslasten hebben wij gerekend met een omslagrente van 1%. Deze rekenrente sluit aan bij de gemeentelijke begroting, op het moment van schrijven van dit voorstel. Daarnaast hebben wij ook de consequenties in beeld gebracht bij 3% rente (marktrente PPN). Afhankelijk van variant en gehanteerde rentepercentage is er vanaf 2028 grofweg € 9 ton tot € 2,2 miljoen jaarlijks extra nodig voor de unilocatie.

Daartegenover staat een besparing op de jaarlijkse lasten van circa € 602.610 in 2024, € 597.995 in 2025, € 591.881 in 2026 en € 585.766 in 2027. Dit omdat de realisatie en oplevering later gepland staat dan waarover in 2018 is besloten. Dit is bij de PPN 2023-2027 al verwerkt.

Achterblijvende locaties

De achterblijvende locaties Stationsstraat en Oostwijkstraat worden, na realisatie van de unilocatie, aan de gemeente terug geleverd. Deze twee locaties zijn opgenomen in twee verschillende

visietrajecten, waarin de mogelijkheden voor herbestemming worden onderzocht. In een eerder stadium is globaal berekend dat het herontwikkelen van deze twee locaties, ook gezien de boekwaarde (per 1 januari 2023: Stationsstraat € 500.000, Oostwijkstraat ca. € 2.650.000), op voorhand niet winstgevend zal zijn. De kapitaallasten van deze locaties (Stationsstraat € 15.500, Oostwijkstraat € 88.800) kunnen worden ingeboekt op het moment dat de desbetreffende locatie wordt verkocht of is herontwikkeld.

Communicatie en participatie

Over de uitkomsten van politiek markt wordt met schoolbestuur gecommuniceerd.

Uitvoering en planning

Uw advies zullen wij meenemen, zodat wij in februari 2024 met een passend voorstel aan u kunnen voorleggen.

Is het besluit openbaar?

Ja

Besluit

Het college legt het volgende voor aan de gemeenteraad:

Nu de studie naar de Unilocatie Vorgezet Onderwijs Steenwijkerland is afgerond en de financiële consequenties in beeld zijn gebracht, het college van advies te voorzien op de vraag hoe u wilt omgaan met de betaalbaarheid van de unilocatie. Heeft u voorkeur voor:

- Het integraal doorzetten van de ontwikkeling van de unilocatie.
- Het temporiseren van de ontwikkeling, door deze 1 tot 2 jaar uit te stellen.
- Een gefaseerde ontwikkeling van de unilocatie.