



Raadsvergadering	26 februari 2019
Volgnummer	14-2019
Onderwerp	Investerings Programma van Eisen Frisse Scholen, BENG en Renovatie in schoolgebouwen
Programmanummer	4 Onderwijs
Registratienummer	2019-02123
Collegevergadering	22-01-2019
Portefeuillehouder	Wethouder Jongen
Organisatieonderdeel	BO Sociaal
Behandelend ambtenaar	JMW Jegers Telefoonnummer: 043-350 3124 jan.jegers@maastricht.nl
Bijlagen	bijlage 1 Raadsbesluit

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

De gemeenteraad besluit om investeringen voor toepassing van het Programma van Eisen Frisse Scholen, voor toepassing van Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG) bij schoolgebouwen en bij renovaties van schoolgebouwen die bijdragen aan de levensduurverlenging van schoolgebouwen met 25 jaar, voor rekening van de gemeente te nemen. Als voorwaarde wordt gesteld dat schoolbesturen een financiële bijdrage in de investeringen zullen doen vanuit hun besparingen in de exploitatie van hun schoolgebouwen als gevolg van de gemeentelijke investeringen in het verduurzamen van de schoolgebouwen (lagere energiekosten).



Beslispunten

1. De gemeenteraad neemt het principebesluit om investeringen bij de realisering van Bijna Energie Neutrale Gebouwen en bij de renovatie van schoolgebouwen voor rekening van de gemeente te nemen. Daarmee afwijkend van de Verordening Voorzieningen OHV Maastricht 2017 en onder de voorwaarde dat schoolbesturen een bijdrage leveren in deze investeringen vanuit hun besparingen in de exploitatie als gevolg van deze gemeentelijke investeringen in het verduurzamen van schoolgebouwen.
2. De gemeenteraad neemt het principebesluit de investeringen voor het Programma van Eisen Frisse Scholen voor rekening van de gemeente te nemen ondanks het feit dat dit geen wettelijke verplichting is doch slechts een handreiking/advies.
3. De gemeenteraad besluit, na uitdrukkelijk akkoord op beslispunten 1 en 2, het restantkrediet ad € 3 miljoen, aangevuld met de extra investeringen voor BENG en frisse scholen van € 871.500, beschikbaar te stellen ter uitvoering van IKC De Heeg (Ziezo). De hierdoor mogelijke tekorten voor de resterende onderdelen van het IHP worden meegenomen in de actualisatie van het IHP.
4. De gemeenteraad besluit om alle investeringen voor BENG en Frisse scholen samen met de bijdragen van de schoolbesturen mee te nemen in de totale actualisatie van het IHP bij de kaderbrief 2019. Samen met deze actualisatie zullen alle investeringen integraal afgewogen/heroverwogen c.q. geprioriteerd worden.

1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Op 12 december 2017 heeft het college besloten om het Programma onderwijshuisvesting 2018 (de goed te keuren aanvragen) voor het primair en voortgezet onderwijs in Maastricht voorlopig vast te stellen en:

- a. De gemeenteraad voor te stellen om in afwijking van de verordening onderwijshuisvesting de investeringen noodzakelijk voor realiseren van het Programma van eisen Frisse Scholen en het BENG-principe bij de uitbreiding van het Integraal Kindcentrum JF Kennedy, nieuwbouw IKC De Heeg en aanpassingen St. Pieter voor rekening van de gemeente te nemen
- b. Met de schoolbesturen in overleg te treden over een financiële bijdrage van de schoolbesturen in de investeringen van de gemeente
- c. Met de schoolbesturen te overleggen hoe bij vervangende nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen kan worden omgegaan met de bekostiging door gemeente en schoolbesturen, op basis van de landelijke discussie over de verdeling van verantwoordelijkheden.



Het bestuurlijk overleg met de schoolbesturen op 13 december 2017 heeft ertoe geleid dat schoolbesturen (MosaLira en komLeren) en de gemeente gezamenlijk een onderzoeksopdracht hebben verstrekt aan een extern bureau. Daarbij is onderzocht welke invloed de toepassing van Frisse Scholen en BENG heeft op de materiële instandhouding van de scholen. Voor IKC De Heeg is overeenstemming met het schoolbestuur over hun eigen bijdrage in de verduurzaming van het Kindcentrum.

2. Gewenste situatie.

Vanwege de heersende onduidelijkheid over de wijzigingen binnen het beleidsveld onderwijshuisvesting en over de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente en de schoolbesturen daarin, is het belangrijk dat er op korte termijn meer duidelijkheid komt, aangezien lokaal gewenste ontwikkelingen stagneren. Op het moment dat de gemeenteraad instemt met onderhavig voorstel kan het op 12 december 2017 voorlopig vastgestelde Programma Onderwijshuisvesting 2018 definitief door het college van B&W worden vastgesteld.

Verder kan het Programma Onderwijshuisvesting 2019 na het op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen aan uw college worden voorgelegd.

3. Argumenten.

Programma van Eisen Frisse Scholen.

Het programma van eisen Frisse Scholen is een handleiding om het binnenklimaat van schoolgebouwen goed te ontwerpen en tot gezondere schoolgebouwen te komen. Het programma van eisen gaat in op vijf (comfort)thema's: energie, lucht(binnenlucht/kwaliteit), temperatuur (thermisch comfort), licht (visueel comfort) en geluid (akoestisch comfort). Er worden drie ambitieniveaus onderscheiden voor deze thema's: klasse C (acceptabel), klasse B (goed) en klasse A (zeer goed). De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland adviseert bij nieuwbouw en ingrijpende renovaties voor alle aspecten te kiezen voor klasse B-kwaliteit. Het programma van eisen Frisse Scholen is een goed instrument om te komen tot een kwalitatief goed gebouw. Middels het toepassen van dit programma van eisen zullen de exploitatiekosten voor de scholen lager worden. Het Programma van eisen zegt immers iets over thermische isolatiewaarde gebouwschil, energie-efficiënte verwarmingssysteem, ventilatiesysteem, koeling en verlichting.

Voorgesteld wordt het Programma van Eisen Frisse Scholen klasse B toe te passen vanaf 2018, bij nieuwbouw, uitbreiding en renovatie.

**Wettelijke eisen - BENG**

Vanaf 1 januari 2021 moeten alle nieuwe gebouwen in Nederland op basis van het Energieakkoord voor duurzame groei en de Europese richtlijn EPBD Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG) zijn.

Een van de consequenties van deze eisen is dat gebouwen beter geïsoleerd en beter luchtdicht gebouwd worden. Hierdoor wordt het realiseren van een gezond binnenklimaat in hogere mate afhankelijk van de voorzieningen voor luchtverversing in de gebouwen.

Ook hierdoor worden de exploitatiekosten van de schoolgebouwen verlaagd. Bij toepassen van BENG moet gedacht worden aan zonnepanelen, minder fossiele energie gebruiken bij verwarming en koeling, gebruik van innovatieve technieken waardoor energieverbruik daalt, warmtepomp, opslag van warmte en koude in ijsbuffer, slimme lichtregeling, klimatiseren op basis van gebouwbezetting, geïsoleerde luiken (zomernacht ventilatie), geperforeerde luiken geschakeld op zonnestraling, warmte-/koude-zonering.

Voorgesteld wordt om het BENG-principe met ingang van 2018 al toe te passen vooruitlopend op invoering regelgeving in 2021.

Bijdrage schoolbesturen

Gezamenlijk met de twee grote schoolbesturen is een onderzoeksopdracht verstrekt aan een extern bureau om onderzoek te doen naar de reductie in exploitatiekosten van schoolbesturen bij de verduurzaming van een schoolgebouw. Duurzaamheid is in dit onderzoek gedefinieerd als een gebouw dat aan de BENG-eisen voldoet en waar het concept van frisse scholen wordt toegepast. De besparingen compenseren deels de te lage bijdrage van de rijksoverheid in de materiële bekostiging van de scholen. Het bureau berekent daar bovenop echter nog een voordeel van € 3,10 per m² per jaar.

Gelet op de uitkomst van dit extern onderzoek mag er een financiële bijdrage van de schoolbesturen worden verwacht in de gemeentelijke investeringen in verduurzaming van schoolgebouwen/kindcentra. Bij de actualisatie van het Integraal Huisvestingsplan Kindcentra Maastricht in de eerste helft van 2019 zullen stedelijke afspraken met alle schoolbesturen over een genormeerde bijdrage in de verduurzaming van kindcentra/schoolgebouwen in het IHP worden opgenomen en aan de raad ter vaststelling worden voorgelegd.

Prijsontwikkeling

Een aantal organisaties betrokken bij onderwijshuisvesting heeft onderzoek gedaan naar de resultaten van aanbestedingen vanaf 2015. Bij gemeenten waar bij nieuwbouw en uitbreidingen de normbedragen



volgens de VNG-modelverordening worden gehanteerd, constateert men vanwege de aantrekkende conjunctuur een gemiddelde prijsstijging van 22% bij de aanbestedingen. De VNG adviseert voor 2019 de normbedragen voor nieuwbouw eenmalig met 40% te verhogen. Deze actualisering van de normbedragen betreft enerzijds aanpassing aan gestegen kosten en anderzijds vertaling van nieuw beleid met betrekking tot onder andere duurzaamheid (Frisse Scholen en BENG).

Onderzocht wordt of voor deze laatste component in het kader van de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, compensatie door de rijksoverheid noodzakelijk is.

De gemeente Maastricht hanteert al sedert de decentralisatie van onderwijshuisvesting per 1 januari 1997 in plaats van de normbedragen de werkelijke kostprijs. Het verschil is inmiddels opgelopen tot meer dan 40%.

Vervangende nieuwbouw

De noodzaak van vervangende nieuwbouw is volgens de verordening Voorzieningen Onderwijshuisvesting Maastricht aanwezig als:

1. Op grond van een bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat het gebouw voldoet aan conditie score 5 volgens NEN 2767 (slechte onderhoudstoestand).
2. De nieuwbouw een gevolg is van een herschikkingsoperatie (IHP spreiding van voorzieningen als gevolg van krimp)
3. Het een gevolg is van ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening.
4. Geen gebouw beschikbaar is of komt dat geschikt is of geschikt te maken is als passende huisvesting voor de school.
5. Het onmogelijk is om door medegebruik een passende huisvesting voor de school te realiseren.

Het schoolbestuur zorgt ervoor dat een schoolgebouw goed wordt onderhouden en dat het wordt aangepast als veranderingen in onderwijskundige visie hierom vragen.

Er komt echter een moment dat onderhoud en herschikking van schoolgebouwen (IHP) vragen om een (vervangende) nieuwbouw. Gemeente en schoolbestuur zijn op dat moment samen verantwoordelijk en streven ernaar een nieuw schoolgebouw met efficiënte inzet van middelen te realiseren. Inzet hierbij is dat het schoolbestuur hierin bijdraagt vanuit haar middelen voor onderhoud en besparingen als gevolg van duurzaamheid, Frisse Scholen en BENG.

De gemeente heeft de zorgplicht om de financiële middelen voor vervangende nieuwbouw beschikbaar te stellen.



Renovatie schoolgebouwen

Renovatie van schoolgebouwen is sinds 1 januari 2015 een onderwerp van discussie. De koepelorganisaties van schoolbesturen zijn van mening dat het niet opnemen van renovatie als voorziening in de huisvesting (te bekostigen door gemeenten) in de onderwijswetten, een hiaat in de wetgeving is.

Het ontbreken van het begrip 'renovatie' daarin leidt tot onduidelijkheid en daarmee tot grote verschillen tussen gemeenten onderling in het al dan niet toepassen van renovatie als mogelijke maatregel, dan wel in de wijze van bekostiging daarvan. Vanwege de geschetste problematiek laten gemeenten en schoolbesturen kansen liggen. Renovatie kan namelijk een volwaardig – en in een aantal gevallen een beter of duurzamer – alternatief zijn voor nieuwbouw en daarom beter passend zijn als huisvestingsoplossing.

Uitgangspunt in de notitie 'concretisering Huisvestingsvoorstel' dd. 13 april 2018 van de PO-Raad, VO-Raad en VNG is dat renovatie beschouwd dient te worden als een volwaardig alternatief voor nieuwbouw. In te zetten als mogelijke maatregel (voorziening) aan het einde van de levensduur van een schoolgebouw.

Hiermee wordt renovatie niet een extra gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar een alternatief voor (vervangende) nieuwbouw, dat reeds tot de gemeentelijke zorgplicht behoort, zoals opgenomen in de wet. Renovatie is goedkoper dan nieuwbouw.

Als definitie voor renovatie wordt voorgesteld 'Renovatie is een grootschalige en integrale aanpak van een bestaand gebouw waarmee de levensduur verlengd wordt met ten minste 25 jaar en het gebouw daarmee (weer) voldoet aan de functionele eisen en kwaliteitseisen zoals geformuleerd in het IHP (en) ten minste aan vigerende eisen van het Bouwbesluit.

Naast een aantal wetswijzigingen wordt in de notitie voorgesteld de verordening op onderdelen aan te passen.

4. Alternatieven.

Het alternatief is het niet toepassen van bovenstaande duurzaamheidsvoorstellen.

PvE Frisse Scholen is een advies en BENG wordt regelgeving vanaf 2021. Het nu niet toepassen bij nieuwbouw en renovatie van deze duurzaamheidsmaatregelen betekent echter kapitaalvernietiging wanneer over twee jaar een deel van deze toepassingen verplicht wordt.

Renovatie van bestaande gebouwen is goedkoper dan nieuwbouw. De bekostiging van renovatie zal naar aller waarschijnlijkheid bij aanpassing van de modelverordening voor rekening van de gemeenten komen. Door dit nu al toe te passen bij realisatie van het IHP wordt de impasse bij enkele



locaties doorbroken en dient het als compromis richting schoolbesturen om hun bij te laten dragen vanuit de daarbij toegepaste verduurzaming van de gebouwen (Frisse scholen/BENG) en de daaruit voortvloeiende exploitatievoordelen. Onder deze noemer mag namelijk wel geld van schoolbesturen naar de gebouwen vloeien.

Deerschikking en concentratie van voorzieningen als antwoord op de ontgroening en vastgesteld met het Integraal Huisvestingsplan Kindcentra Maastricht in 2015 stagneert nu in zijn realisatie vanwege onduidelijkheid over de bekostiging.

5. Financiën.

Met de vaststelling van het Integraal Huisvestingsplan Kindcentra Maastricht 2015-2024 heeft de gemeenteraad een budget beschikbaar gesteld van € 16.235.000 incl. BTW.

Met de nieuwe ontwikkelingen zoals BENG en frisse scholen en verdere prijsontwikkelingen zal het beschikbaar gestelde budget ter realisatie van het IHP ad. € 16.235.000 incl. BTW onvoldoende zijn voor de volledige realisatie.

De investeringen uit de 1^e fase van het IHP 2015-24 ten behoeve van IKC Montessori, IKC El Habib, IKC St. Pieter zijn behoudens de afrekening van IKC El Habib afgerond. Voor IKC De Vlinderboom en IKC J.F. Kennedy is de tijdelijke uitbreiding middels de huur van tijdelijke huisvesting gerealiseerd.

Het schoolbestuur van IKC J.F. Kennedy heeft recent aangegeven de uitbreiding/renovatie van het schoolgebouw on hold te willen zetten en te willen heroverwegen bij de actualisering van het IHP. Bij deze heroverweging zullen wij ook met het schoolbestuur overleggen over de reeds gemaakte kosten.

Ook de realisatie van het IKC De Groene Loper (1^e fase) en de IKC's Scharn en West (2^e fase) zullen worden meegenomen in de actualisering van het IHP.

In onderstaande tabel wordt weergegeven welke consequenties het doorschuiven van een aantal plannen heeft en welke financiële onderuitputting er zo ontstaat bij de realisatie van het IHP.



Planning en realisatie IHP (incl. onder uitputting)

Jaar	Locatie	Geraamde investering IHP- budget beschikbaar	Votering door Raad	Realisatie	Onderuitputting ivm doorschuiven naar actualisatie IHP	Financiering **
1^e Fase						
2015-2016	IKC Montessori	185.000	Ja, 185.000	185.000	0	Reeds geactiveerd
	IKC El Habib	4.800.000	Ja, 4.800.000	4.800.000 er moet nog afgerekend maar budget is taakstellend	0	MJIP
2016-2017	IKC St. Pieter	300.000	Ja, 300.000	300.000	0	Reeds geactiveerd
2017-2018	IKC JF Kennedy	1.500.000	Ja, 1.500.000	Nog niet uitgevoerd, budget is taakstellend*	0	MJIP
	IKC De Heeg	3.300.000	Ja, 300.000 Votering rest dmv voorliggend raadsstuk	Nog niet uitgevoerd, budget is taakstellend*	0	MJIP jaarschijf 2018
2018-2019	IKC Groeneloper	3.100.000	Nee, volgt nog bij actualisatie IHP		3.100.000	MJIP jaarschijf 2019
Totaal 1^e fase		13.185.000			3.100.000	

Raadsvoorstel



2^e Fase						
2019-2021	IKC Scharn	1.200.000	Nee, volgt nog bij actualisatie IHP		1.200.000	MJIP jaarschijf 2020
	IKC West	1.850.000	Nee, volgt nog bij actualisatie IHP		1.850.000	MJIP jaarschijf 2020
Totaal 2^e fase		3.050.000			3.050.000	
Totaal		16.235.000			6.150.000	

in bovenstaande budgetten is **niet rekening gehouden met investeringen in het kader van BENG en frisse scholen.*

In voorliggend raadsvoorstel wordt dit aan de Raad voorgelegd.

***voor verdere toelichting wordt verwezen naar bladzijde 137 van de programmabegroting 2019 zijnde het Investeringsperspectief.*

Vanuit het huidige IHP 2015-2024 resteert in de afronding van fase 1 alleen nog de nieuwbouw van het IKC De Heeg (ZieZo). Onderstaand zal dan ook alleen nog voor IKC De Heeg inzichtelijk gemaakt worden wat er extra benodigd is voor de investeringen in het kader van BENG en Frisse scholen.

Via het Programma Onderwijshuisvesting 2017 is, in nauwe afstemming met de bredere planvorming van de Heeg, besloten dat in de wijk De Heeg een nieuw Kindcentrum zal worden gebouwd aan de Borghaag. Hiervoor is een voorbereidingskrediet ad. € 300.000 beschikbaar via het IHP 1^e fase. Met dit voorbereidingskrediet is vooronderzoek gedaan, dat heeft opgeleverd welk investeringsbudget er vooralsnog benodigd is. In het IHP is nog een restant investeringsbudget voorzien van € 3,0 miljoen. U wordt gevraagd dit krediet te voteren conform IHP 2015-2024.

Er zal apart bij het College en de raad worden teruggekomen voor de totale planontwikkeling De Heeg incl. de totale financiering.



De kosten van het Programma van Eisen Frisse Scholen bedragen nu en de toekomst genormeerd € 191 per m² en voor de investeringen ten behoeve van BENG wordt een genormeerd bedrag van € 203 per m² gehanteerd. Een inschatting van toekomstige kosten bij toepassing van Frisse scholen en BENG is pas te maken bij vaststellen van de actualisatie van het Integraal Huisvestingsplan Kindcentra die voor de zomervakantie wordt verwacht en is afhankelijk van de toekomstige huisvestingsopgave die daaruit voortvloeit.

Tevens zal er bij het project “Op weg naar de Kaderbrief 2019” deelproject investeringen, teruggekomen worden op het benodigde budget voor de actualisatie van het IHP.

Indien de Raad instemt met het voorstel Frisse scholen zal dit als uitgangspunt bij het actualiseren van het IHP meegenomen worden, naast de dan wettelijke verplichte toepassing van BENG met ingang van 2021. In de bijlage Programma onderwijshuisvesting 2018 is in de paragraaf financiën al een raming opgenomen voor de geschatte meerkosten in het kader van BENG en frisse scholen. De opgedane (financiële) ervaringen bij de eerdere projecten zullen worden meegenomen in de actualisatie van het IHP.

Voor het IKC ZieZo in De Heeg betekent de toepassing nu bij een oppervlakte van 2.212 m² nieuwbouw een extra investering van € 422.500 voor Frisse Scholen en € 449.000 voor BENG. De totale extra investering in het kader van BENG en frisse scholen bij IKC ZieZo bedraagt daarmee € 871.500.

U wordt voorgesteld het extra benodigd budget voor IKC de Heeg te financieren uit de ontstane onder uitputting (vanwege het doorschuiven van een aantal IKC's naar de actualisatie van het IHP) in de IHP gelden. Daarnaast wordt u voorgesteld er mee akkoord te gaan dat het totale bedrag dat daardoor als onder uitputting in de 1^e en 2^e fase resteert, gereserveerd blijft voor het te actualiseren IHP.

6. Vervolg.

Bij besluitvorming conform voorstel zullen de on-hold gezette ontwikkelingen en daartoe benodigde onderhandelingen met de schoolbesturen over de bekostiging daarvan terstond hervat worden om zo snel mogelijk tot realisatie van de in het IHP beschreven ontwikkelingen te komen.



7. Participatie

Er is regelmatig bestuurlijk overleg gevoerd met de schoolbesturen en daar waar nodig ook met de kinderopvangorganisaties, die meegaan in de concentratiebeweging van voorzieningen op weg naar Integrale Kindcentra.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,
De Secretaris, De Burgemeester,
P.J. Buijtels. J.M. Penn-te Strake.

Raadsvoorstel



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d.22-01-2019., organisatieonderdeel BO Sociaal, no. 2019-02121;

gelet op de te verwachten landelijke regelgeving over verduurzaming van schoolgebouwen (Frisse Scholen en BENG) en een nieuwe modelverordening waarin renovatie van schoolgebouwen als levensduur verlengende maatregel te bekostigen door gemeenten zal worden opgenomen,

BESLUIT:

om in afwijking van de Verordening voorzieningen onderwijshuisvesting Maastricht 2017, de investeringen voor het Programma van Eisen Frisse Scholen, de realisering van Bijna Energie Neutrale Gebouwen en de renovatie van schoolgebouwen die bijdraagt aan de levensduurverlenging van schoolgebouwen met minimaal 25 jaar, voor rekening van de gemeente te nemen, onder de voorwaarde dat schoolbesturen een bijdrage leveren in deze investeringen vanuit hun besparingen in de exploitatie als gevolg van de gemeentelijke investeringen in het verduurzamen van de schoolgebouwen en stelt daarvoor het restant investeringsbudget voor IKC De Heeg ad € 3 miljoen, aangevuld met € 871.500 voor extra investeringen voor toepassing van BENG en Frisse scholen, ter beschikking voor de realisatie van IKC De Heeg (ZieZo).

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 26 februari 2019

de griffier,

de voorzitter,

Raadsbesluit