Raadsvoorstel

Gemeente Groningen

Onderwerp	**Aanvullend krediet Borgmanscholen en 'Groenewei' door gestegen bouwkosten**		
Registratienr. 6961251	Steller/telnr. Harold.Boersma/ 69 89	Bijlagen 0	

Classificatie	• Openbaar ○ Geheim ☐ Vertrouwelijk		
Portefeuillehouder	Schroor	Raadscommissie	O&W
Langetermijn agenda (LTA) Raad	LTA ja: ☐ Maand Jaar LTA nee: ☒ Niet op LTA		

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

I. aanvullend € 1.025.595,-- krediet beschikbaar te stellen voor de gestegen bouwkosten voor de bouw van de Borgmanschool Ebbingekwartier;
II. aanvullend € 1.101.095,-- krediet beschikbaar te stellen voor de gestegen bouwkosten voor de bouw van de Vensterschool Borgman Oosterparkwijk;
III. € 9.151.450,-- krediet beschikbaar te stellen voor de bouw van de 'Groenewei' in Tersluis, voor 450 leerlingen inclusief btw, grond en een gymvoorziening;
IV. de totale projectkosten voor de bouw van de Borgmanschool Ebbingekwartier voor 400 leerlingen vast te stellen op € 7.114.400,-- inclusief btw en grond;
V. totale projectkosten voor de bouw van de Vensterschool Borgman Oosterparkwijk voor 400 leerlingen vast te stellen op € 6.706.400,-- inclusief btw en grond;
VI. de structurele kapitaal- en zakelijke lasten horende bij de investering voor de:
   a. Borgmanschool Ebbingekwartier bedragen € 317.000,--;
   b. Vensterschool Borgman Oosterparkwijk bedragen € 309.000,--;
   c. 'Groenewei' Tersluis bedragen € 405.000,--;
   hiervan wordt € 572.000,-- reeds gedekt uit het budget onderwijshuisvesting en € 394.000,-- wordt gedekt uit extra beleidsmiddelen begroting 2018 (jaarschijf) 2019). Het resterende deel € 65.000,-- (€ 25.000,-- Borgman Ebbingekwartier, € 29.000,-- Borgman Oosterparkwijk en € 11.000,-- 'Groenewei') te dekken uit een voorbeslag op de begroting 2019 uit het budget onderwijshuisvesting;
VII. in afwijking van de financiële verordening artikel 13, lid 2-3, voor de nieuwbouw van de genoemde Borgmanscholen en de 'Groenewei' af te schrijven tot een restwaarde van 15% van de stichtingskosten exclusief grond;
VIII. de gemeentebegroting 2018 op programmaniveau overeenkomstig te wijzigen;
IX. het genomen besluit vanwege het financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet algemene regels herindeling voor te leggen ter afstemming aan de gemeenten Haren en Ten Boer en ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten;
X. het genomen besluit na goedkeuring door Gedeputeerde Staten in uitvoering te brengen.

Samenvatting

We vragen de raad in totaal structureel € 65.000,-- extra beschikbaar te stellen voor de bouw van de de Brogmanscholen in het Ebbingekwartier en de Oosterparkwijk en de 'Groenewei' in Tersluis/ Meerstad. Door de sterk gestegen bouwkosten en stijgende kwaliteitseisten, zijn de reeds beschikbaar gestelde kredieten niet meer afdoende om goede scholen te realiseren. Op basis van de eerste aanbestedingsresultaten, onze eigen ramingen, extern onderzoek en signalen uit het veld blijkt dat de gemeentelijke vergoeding omhoog moet naar een niveau van ca € 2.700,-- per m² bvo (incl. btw, excl. grond). Doordat we nu bij de (her)berekening van structurele lasten ook rekening houden met een restwaarde van ca 15% en het feit dat de rekenrente dit jaar lager is, kunnen we de structurele gevolgen van de gestegen bouwkosten beperkt houden. Echter we ontkomen niet aan een aanvullende kredietaanvraag. Door het nu besschikbaar stellen van deze deze extra middelen voorkomen we vertraging of het mogelijk moeten stoppen of stilleggen van deze bouwprojecten met alle negatieve gevolgen van dien voor de scholen, de leerlingen maar ook de ontwikkelingen in de wijk.

B&W-besluit d.d.: 19 juni 2018

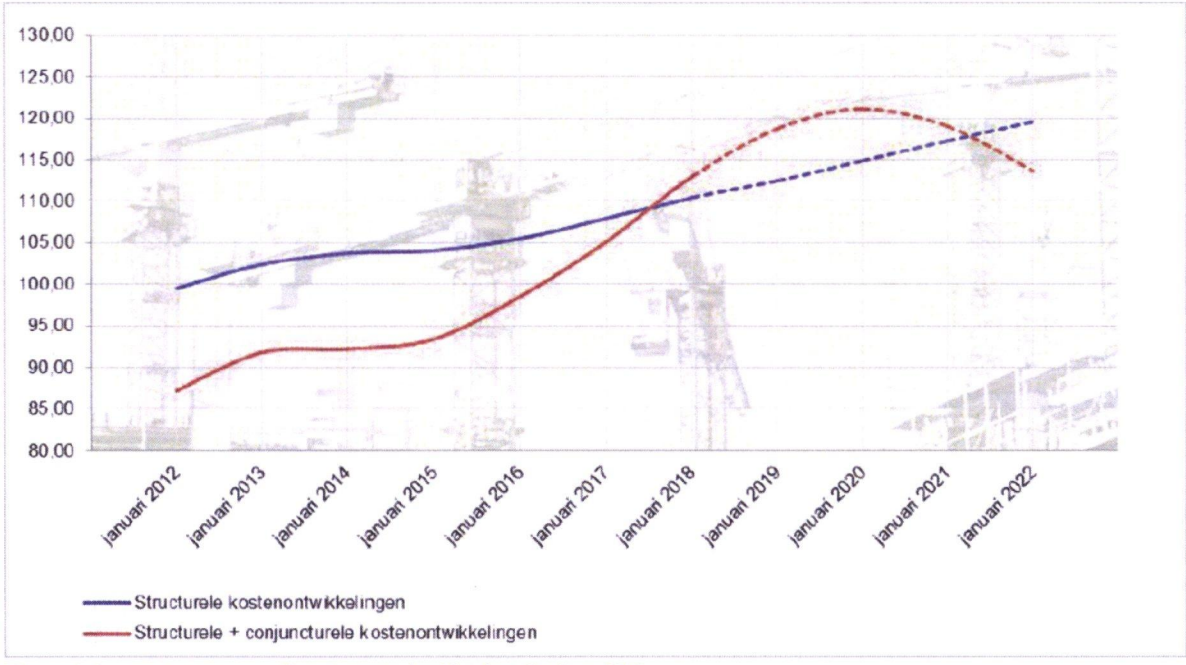
Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

De sterkgestegen bouwkosten hebben impact op de gemeente Groningen. De gevolgen laten zich op meerdere velden voelen en leiden in sommige gevallen tot concrete knelpunten op korte termijn voor de Onderwijshuisvesting:

Stijgende bouwkosten
Sinds 2017 zijn de bouwkosten door de aantrekkende bouwmarkt, sterk gestegen. Dit heeft directe gevolgen voor de onderwijshuisvesting omdat nieuwbouw en uitbreding van scholen een wettelijke plicht is voor de gemeente. De nodige budgetten werden tot voorkort bepaald en toegekend op basis van een normvergoeding per m² bvo. Deze vergoeding was jarenlang afdoende en kon volstaan met een reguliere indexering. In 2017 zat deze vergoeding al op ruim € 2.200,--/m² bvo. Door de recente ontwikkelingen in de bouw blijkt deze vergoeding niet langer voldoende. De aanbesteding van de MFA de Wijert maar ook de Borgmanschool Ebbingekwartier zijn hierdoor stilgelegd. Ook merken we de gevolgen bij andere projecten als de nieuwbouw van het NDE. De recente ramingen bij diverse eigen nieuwbouwprojecten voor scholen (o.a. MFA de Wijert, Borgman Ebbingekwartier, KC Ten Boer) maar ook vergelijkbare projecten in het land laten zien dat de vereiste vergoeding voor de nieuwbouw van scholen op dit moment zeker naar een bedrag van ca € 2.700,--/m² bvo zal moeten. Dit komt enerzijds door de sterk gestegen bouwkosten en anderzijds door de sterk gestegen kwaliteitseisen die we aan nieuwe scholen stellen. Deze eisen zijn vastgelegd in onderanderen het bouwbesluit, het kwaliteitskader Ruimte OK en Frisse scholen, Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG), Gasloos bouwen en GPR gebouw >=8.

We hebben ook zelf onderzoek laten doen door DBD Bouwkostendata. Dat onderzoek laat zien dat vanaf 2017 de conjuncturele kostenstijging de structurele kostenstijging ver overtreft.



Figuur 1, kostenstijging voor Groningen in beeld gebracht door BDB

Drie nieuwbouw projecten
in 2018 zijn er drie niewbouw projecten voor scholen, die mogelijk moeten stoppen, of worden stil gelegd. Door extra budget beschikbaar te stellen kan dat voorkomen worden. Het gaat hier om de:

- Borgmanschool Ebbingekwartier;

Afgehandeld en naar archief Paraaf Datum

- de Vensterschool Borgman Oosterparkwijk;
- de 'Groenewei' in Meerstad.

Alle drie betreft het projecten voor Openbaar Onderwijs Groningen. Hieronder volgt een nadere toelichting per project.

Borgmanscholen
De kredieten voor de Brogmanscholen tot nu toe, zijn toegekend via het programma onderwijshuisvesting op basis van ca 400 leerlingen per school. Dat levert een te bouwen oppervlakte van 2.212 m^2 bvo per school. De programma's onderwijshuisvesting zijn jaarlijks door de raad vastgesteld.

'Groenewei' Meerstad
Voor de realisatie van de 'Groenewei' in Meerstad/Ter Sluis is voor de bouw van de nieuweschool voor 450 leerlingen in het meerjarenbeeld voor 2018-2021 een structurele dekking van € 394.000,-- meegenomen. Dit was gebaseerd op een school en een gymzaal. De grondkosten waren daarin nog niet mee gerekend. Het bedrag was al wel beter afgestemd op de voorziene ontwikkeling van de bouwprijzen. Maar met het huidige ROP en een afschrijvingstermijn van 40 jaar én het werken met restwaarde blijkt er nagenoeg voldoende dekking beschikbaar voor de aankoop van de grond én de bouw van de school.

Hoewel de dekking ook voldoet voor 1.5 miljoen euro krediet voor een gymvoorziening voorzien wij dat het lastiger wordt om deze binnen dit budget te realiseren. Voor het onderwijs in Meerstad kan niet worden volstaan met alleen de bestaande voorziening in Engelbert en de bouw van één gymlokaal. Het toekomstig aantal scholen en leerlingen in de wijk maakt het nodig om op termijn een 2e nieuwe gymzaal te realiseren. Wij willen op korte termijn nader onderzoeken hoe we deze voorzieningen het beste vorm kunnen geven. Niet alleen voor het basisonderwijs, maar bijvoorbeeld ook als voorziening voor avond- en weekendgebruik door de sportsector. Voor de bouw van de sportvoorziening(en) zullen wij na afronding van dit onderzoek een afzonderlijk voorstel aan u voorleggen, waarin het nu gevraagde krediet dan ook zal worden meegenomen.

Tijdsdruk
Onder normale omstandigheden zouden we de extra benodigde middelen via het reguliere proces van het programma onderwijs huisvesting aanvragen waarbij de raad hierover in het najaar een voorstel wordt voorgelegd. Maar als we daarop wachten lopen we het risico dat deze (bouw)projecten - te lang - stil liggen met alle nadelige gevolgen voor de scholen, leerlingen en de wijkontwikkelingen als gevolg.

'Groenewei' Meerstad
Voor de realisatie van de 'Groenewei' in Meerstad/Ter Sluis is voor de bouw van de nieuweschool voor 450 leerlingen in het meerjarenbeeld voor 2018-2021 een structurele dekking van € 394.000,-- meegenomen. Dit was gebaseerd op een school en een gymzaal. De grondkosten waren daarin nog niet mee gerekend. Het bedrag was al beter afgestemd op de voorziene ontwikkeling van de bouwprijzen. Maar met het huidige ROP en een afschrijvingstermijn van 40 jaar en het werken met restwaarde blijkt er nagenoeg voldoende dekking beschikbaar voor de aankoop van de grond én de bouw van de school.

Hoewel de dekking voldoet voor 1.5 miljoen euro krediet voor een gymvoorziening voorzien wij dat het lastiger wordt om deze binnen dit budget te realiseren. Voor het onderwijs in Meerstad kan niet worden volstaan met alleen de bestaande voorziening in Engelbert en de bouw van één gymlokaal. Het toekomstig aantal scholen en leerlingen in de wijk maakt het nodig om op termijn een 2e nieuwe gymzaal te realiseren. Wij willen nader onderzoeken hoe we deze voorzieningen het beste vorm kunnen geven niet alleen voor het basisonderwijs, maar bijvoorbeeld ook als voorziening voor avond- en weekendgebruik door de sportsector. Voor de bouw van de sportvoorziening(en) zullen wij na afronding van dit onderzoek een afzonderlijk voorstel aan u voorleggen, waarin het nu gevraagde krediet dan ook zal worden meegenomen.

Tijdsdruk
Onder normale omstandigheden zouden we de extra benodigde middelen via het reguliere proces van het programma onderwijs huisvesting aanvragen waarbij de raad hierover in het najaar een voorstel wordt voorgelegd. Maar als we daarop wachten komen de bouwprojecten - te lang - stil te liggen met alle nadelige gevolgen voor de scholen, leerlingen en de wijkontwikkelingen als gevolg.

Resumé

						Structurele lasten horende bij :		
	# leerlingen	m2 BVO	beschikbaar gesteld krediet	nodig krediet € 2.700,-/ m2 bvo	Tekort	oorspronkelijk krediet	nodig krediet incl restwaarde	totaal extra
Borgmanschool Ebbingekwartier	400	2.212	4.946.805	5.972.400	1.025.595	292.000	317.000	25.000
grond			1.142.000	1.142.000				
Vensterschool Borgman Oosterpark	400	2.212	4.871.305	5.972.400	1.101.095	280.000	309.000	29.000
grond			734.000	734.000				
Groene wei Tersluis *)	450	2.464	6.500.000	8.151.450	1.651.450	394.000	405.000	11.000
grond			1.000.000	1.000.000				
totaal			19.194.110	22.972.250	3.778.140	966.000	1.031.000	**65.000**

Figuur 2, onderbouwing benodigde aanvullend kredieten en bijhorende structurele lasten

**) formeel is er alleen in het meerjarenbeeld structurele dekking meegenomen, gebaseerd op genoemde bedrag.*

Kader

- Budget onderwijshuisvesting
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Groningen
- Wijkontwikkelingen Ebbingekwartier, Oosterpark wijk en voorzieningenvisie Meerstad

Argumenten en afwegingen

Een mogelijke oplossing is het rekenen met een restwaarde. Dat hebben we in onderhavige voorstel gedaan. Dit levert een lagere structurele last op.

Een mogelijke oplossing is om het aanvullende budget niet beschikbaar te stellen en in te leveren op kwaliteit in de nieuwbouw. Dit strookt echter niet met al onze ambities in het onderwijs.

Een andere mogelijkheid is om helemaal geen nieuwe scholen te bouwen voor de Borgmanscholen. De leerlingen en medewerkers blijven dan in hun huidige gedateerde en te kleine gebouwen. ook is de eventuele groei van leerlingen niet op te vangen.

Een andere mogelijke oplossing is het aanvullende krediet via het reguliere programma aan te vragen. Dat betekent vertraging van een half jaar met alle gevolgen van dien.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Het is een wettelijkelijk plicht voor de gemeente om te voorzien in onderwijshuisvesting. Meerstad groeit door de aantrekkende huizenbouw. We moeten er daarom voor zorgen dat een tweede school er in 2020 kan staan. Ook de ontwikkelingen in de Oosterparkwijk en het Ebbingekwartier zijn onderdeel van een bredere ontwikkeling in dat deel van de stad. Vertraging is zeer ongewenst en heeft ook gevolgen voor andere ontwikkelingen in de wijk.

Financiële consequenties

Rekenen met restwaarde
Voor het bepalen van de structurele lasten wordt bij deze investering gewerkt met het afschrijven tot een restwaarde. Het BBV geeft aan dat restwaarde bestaat uit een inschatting van de toekomstige opbrengstwaarde tegen prijspeil nu. Onze schatting nu is dat we de toekomstige waarde kunnen stellen op 15% van de investeringskosten, exlcusief grond. Door af te schrijven tot deze waarde inplaats van tot nul, levert dit een voordeel in de structurele lasten. Deze nieuwe wijze van afschrijven wijkt af van de huidige voorschriften (artikel 13 lid 2-3), maar sluit wel aan bij de nieuwe voorstellen in de financiële verordening. Bij het opstellen van de begroting 2018 zijn we wel uitgegaan van restwaarde voor panden horend tot maatschappelijk vastgoed. Het hanteren van een restwaarde voor de deze scholen sluit hier dus bij aan. De financiële verordening wordt in loop van 2018 hierop aangepast. Naarverwachting komt hiervoor in september 2018 een voorstel in de raad.
De gemiddelde levensduur van een school is gemiddeld veel langer dan de afschrijvingstermijn, op het niet afgeschreven deel wordt bij het werken met een restwaarde zonder verzilvering "eeuwigdurende" rente berekend ten laste van het onderwijshuisvestingsbudget. Dat fenomeen passen we ook al toe voor de grond (geen afschrijving, wel rente). Het karakter van het budget onderwijshuisvesting is dat de jaarlijkse vrijval in lasten ter dekking van nieuwe voorzieningen kan worden aangewend. Die jaarlijkse vrijval wordt daardoor minder. Ook bij beëindiging van gebruik en verkoop van schoolgebouwen kan de opbrengst op dat moment voor het aandeel gebouw (verkoopopbrengst minus dan nog resterende boekwaarde - meestal na 40 jaar nihil -) worden ingezet voor nieuwe projecten of voor aanvulling van de reserve.

Dat we deze restwaarde nu inzetten voor de nieuwbouw van de 3 scholen heeft gevolgen voor de taakstelling restwaarde van 1,2 miljoen euro op vastgoed, omdat die daar niet meer voor kan worden ingezet.

De nu ingezette 15% restwaarde is een schatting gebaseerd op algemeen aanvaarde principes, mogelijk dat besluitvorimng in de toekomst over restwaarde invloed kan hebben op de beschikbaargesteld krediet. Daar komen we dan t.z.t. op terug.

Budget onderwijshuisvesting komt onder druk
Door te prioriteren hebben we de nodige projecten voor het onderwijs kunnen realiseren in de afgelopen jaren. Wel hebben we meerdere keren, ook mondeling aangegeven dat het budget onderwijshuisvesting de komende jaren onder druk komt te staan.. De actuele situatie is dat:

- door verplichtingen uit het verleden, maar ook fors stijgende bouwkosten er vanaf 2018 nagenoeg geen vrije ruimte meer in het budget onderwijshuisvesting is;
- het reguliere jaarlijkse programma en de al vastgelegde nieuwbouwprojecten (Borgmanscholen) kunnen nog wel doorgaan, maar gaan ten laste van de reservepositie;
- het binnen de gemeentebegroting beschikbare budget voor onderwijshuisvesting al jaren lager is dan de Rijksuitkering via het gemeentefonds. In 2017 is "slechts" 82% hiervan beschikbaar voor onderwijshuisvesting;
- de kosten en baten van de gemeentelijke herindeling en wettelijke wijzigingen nu nog niet zijn in te schatten en dus nog niet verwerkt in de begroting;
- als de gemeente tenslotte invulling wil geven aan de ambitie om samen met de schoolbesturen de "beste schoolgebouwen van Nederland " te realiseren dan is daarvoor extra budget nodig. De omvang van het hiervoor benodigede budget zal met het nieuwe integrale huisvesteingsplan (IHP) in beeld worden gebracht en ter keuze worden voorgelegd.

Voor de verkiezingen willen we nog in een houtskoolschets een blaudruk op hoofdlijnen prestenteren van de ontwikkelingen en knelpunten voor de komende jaren.
Daarna zullen we in het nieuwe integraal huisvestingsplan (IHP) onderwijs - met alle gewenste ontwikkelingen - het meerjarenbeeld voor het budget onderwijshuisvesting nauwkeurig vóór de begroting van 2020 in beeld brengen. Hiermee kunnen keuzes gemaakt worden om het budget onderwijshuisvesting structeel weer op een voldoende niveau te brengen.
Ook zal de verordening moeten worden aangepast omdat blijkt dat de gruikelijk vergoeding voor de bouw maar ook uitbreiding van scholen niet meer afdoende is. Overwogen kan worden de werkelijke bouwkosten te gaan vergoeden. Dit zal ook als thema bij nieuwe IHP een rol spelen.

Begrotingswijziging
Voor de uitvoering van de realisatie stellen wij de raad voor de begroting 2018 als volg te wijzigen.

Begrotingswijziging investering 2018
Aanvullend krediet Realisatie nieuwbouw Borgmanschool Ebbingekwartier, Oosterpark wijk en Groenewei Tersluis

Betrokken directie(s)	**Vastgoedbedrijf**
Naam voorstel	**Aanvullend krediet Realisatie nieuwbouw Borgmanschool Ebbingekwartier, Oosterpark wijk en Groenewei Tersluis**
Besluitvorming (orgaan + datum)	**Raadsvoorstel, 2018**
Incidenteel / Structureel	**I**
Soort wijziging	Investering

Financiële begrotingswijziging 0 *Bedragen x 1.000 euro*

Deelprogramma	Programma	Directie	I/S	Lasten	Baten	Saldo te activeren
03.1 Onderwijskansen	03. Onderwijs	Vastgoedbedrijf	I	1.026		-1.026
03.1 Onderwijskansen	03. Onderwijs	Vastgoedbedrijf	I	1.101		-1.101
03.1 Onderwijskansen	03. Onderwijs	Vastgoedbedrijf	I	9.151		-9.151
TOTALEN BEGROTINGSWIJZIGING				**11.278**	**0**	**-11.278**

Inhoudelijk toelichting op de begrotingswijziging
In de programma onderwijshuisvesting van 2007 t/m 2017 heeft uw raad kredieten beschikbaar gesteld van € 6.088.805,- voor de realisatie van een nieuwe Borgmanschool in het Ebbingekwartier. Daarnaast ook een bedrag van € 5.605.305,- voor de nieuwe Borgmanschool Oosterparkwijk. Bij de uitwerking hiervan is gebleken dat de kredieten niet toereikend zijn vanwege voornamelijk de huidige hoogconjuctuur. Op basis van de nieuwe berekening vragen wij een aanvullend krediet van € 1.026.000,- beschikbaar te stellen waardoor het totaal krediet voor de Borgman Ebbingekwartier komt op: € 7.114.400,- en € 1.101.000,- beschikbaar te stellen waardoor het totaal krediet voor de Vensterschool Borgman in de Oosterparkwijk komt op € 6,706,400,- Voor de bouw van de Groenewei Ter Sluis/ Meerstad vragen wij een krediet van € 9.151.450,-.

Overige consequenties

Bij de Vensterschool Borgman Oosterparkwijk en de de 'Groenewei' in Tersluis gaat het om Vensterscholen inclusief opvang van 0-4 en 4-12. Voor de meters opvang betekent dat extra investering tegen dezelfde vierkante meterprijs als onderwijs. Deze investering zal echter gedekt (moeten) worden uit de huurinkomsten van de kinderopvang organisatie. Dit is nu nog niet concreet uitgewerkt met eigendoms en of huur constructies. Hiervoor zal een apart voorstel worden voorgelegd.

Het budget onderwijshuisvesting komt onder druk te staan. Er wordt momenteel gewerkt aan het nieuwe Intergrale Huisvestingsplan onderwijs (IHP) in dit IHP wordt goed onderbouwd in beeld gebracht welke ontwikkelingen en wensen er zijn met betrekking tot onderwijshuisvesting zodat er voor de begroting 2020 goed onderbouwd keuzes gemaakt kunnen worden om het budget weer op een voldoende niveau te brengen.

Vervolg

Door het toekennenvan het aanvullende krediet lopen de (bouw)projecten geen vertraging op.

De bij de school geplande gymvoorziening nader onderzoeken.

Lange Termijn Agenda

N.v.t.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink