

Voorstel aan de raad

Nummer: 170000452

Portefeuille: Ruimtelijke ontwikkeling, grondbedrijf en verkeer
Programma: 2.2 Op weg met talent
Programmaonderdeel: 2.2.1 Grotere individuele ontplooiingsmogelijkheden bieden

Steller: TJH Donker/K. van Vugt
Afdeling: BLD-SMB
Telefoon: 0320 - 278447
E-mail: t.donker@lelystad.nl; k.vugt@lelystad.nl

Onderwerp:
SVOL vernieuwing huisvesting

Voorgesteld besluit

1. Te kiezen voor vervangende energieneutrale nieuwbouw voor de onderwijshuisvesting van de SVOL conform het scenario campusmodel.
2. Te kiezen voor de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord voor de realisering van de nieuwbouw.
3. De volgende randvoorwaarden voor het ontwerp c.q. de huisvesting vast te stellen:
 - a. De huisvesting biedt een kleinschalige en veilige leer- en werkomgeving.
 - b. De huisvesting faciliteert doorstroming tussen leerroutes.
 - c. De huisvesting is flexibel en aanpasbaar aan wijzigende omstandigheden.
 - d. De huisvesting is duurzaam.
 - e. De huisvesting is kostenefficiënt wat betreft realisatie en exploitatie.
4. In te stemmen met een krediet van € 55,5 miljoen voor vervangende energieneutrale nieuwbouw onder de volgende voorwaarden:
 - a. Het uitwerken van het huisvestingsconcept in een conceptueel beeld met inachtneming van de onder beslispoint 3 staande voorwaarden.
 - b. Het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan (stedenbouwkundige eisen locatie) met betrekking tot de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord.
 - c. De raad te informeren alvorens het stedenbouwkundig plan, het ontwerp en de kostencalculatie vast te stellen.
5. Voor de uitwerking van beslispoint 4 – als onderdeel van het totale krediet - een voorbereidingskrediet van € 500.000 beschikbaar te stellen.

Aanleiding en context

Besluitvorming investering € 18 miljoen

De wens en noodzaak om het voortgezet onderwijs in Lelystad te vernieuwen en te versterken speelt al een aantal jaren. Het aanbod is nu versnipperd en een kwaliteitsimpuls is gewenst en noodzakelijk om het voortgezet onderwijs te versterken en gereed te maken voor de toekomst. Een gezonde exploitatie en passende huisvesting zijn daarvoor voorwaarden.

Na de bestuurlijke fusie is de SVOL aan de slag gegaan met de planvorming voor de onderwijsvernieuwing. In februari 2013 heeft de Raad een gemeentelijke bijdrage gereserveerd van € 18 miljoen voor een gefaseerde aanpassing en renovatie van de huidige drie scholengemeenschappen. De gemeente heeft toen een aantal belangrijke randvoorwaarden gesteld aan de vernieuwing. Er dient sprake te zijn van:

- Voldoende draagvlak voor het onderwijsconcept;
- Optimalisering van de exploitatie van de SVOL;

170000452/BS1701

- Levensduurverlenging van 20 jaar van de bestaande gebouwen, en;
- Versterking van het onderwijs (met name het vmbo).

De besluitvorming inzake de bijdrage van € 18 miljoen was gebaseerd op het toen voorliggende voorstel voor onderwijsvernieuwing, dat uitging van renovatie en aanpassing van drie scholengemeenschappen. Later bleek dat dit model geen draagvlak had. Ook was het voor de SVOL niet mogelijk met het daarbij behorende exploitatiemodel financieel bij te dragen in de kosten van de renovatie.

Onderwijsvernieuwing

Door de gemeentelijke besluitvorming heeft de SVOL van de gemeente wel tijd en ruimte gekregen voor verdere onderwijskundige en organisatorische ontwikkeling en het verwerven van draagvlak voor de onderwijsvernieuwing. Onder leiding van een nieuwe bestuurder en directie heeft de SVOL aan een nieuw plan gewerkt. Dit heeft geresulteerd in een onderwijsvisie en -model van de SVOL ("Contouren voor een toekomst bestendig en uitdagend voortgezet onderwijs"), waarmee de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) van de SVOL op 12 maart 2015 heeft ingestemd. Hoofddlijn is een herinrichting van het voortgezet onderwijs om de stabiliteit, continuïteit en kwaliteit te verbeteren en voor langere tijd te kunnen garanderen.

Met de instemming van de GMR werd voldaan aan een belangrijke gemeentelijke randvoorwaarde, namelijk draagvlak voor de onderwijsvernieuwing in het voortgezet onderwijs. Tevens is door de voorgestelde bundeling van onderwijssoorten sprake van een versterking van het onderwijs (o.a. doordat de huidige versnippering wordt opgeheven). Hiermee wordt voldaan aan een andere belangrijke voorwaarde. Door het vmbo te clusteren en te organiseren in kleinschalig opgezette "beroepenwerelden" kan een betere aansluiting met het mbo en de beroepspraktijk in Lelystad worden gerealiseerd. Ook het havo en het vwo wordt door de clustering en organisatie in deelscholen versterkt, waardoor een breder en aantrekkelijker aanbod kan worden gerealiseerd. Nu kiest nog een grote groep havo/vwo-leerlingen voor een school buiten Lelystad.

Consequenties onderwijshuisvesting

Het onderwijsconcept is vertaald naar de consequenties voor de huisvesting. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar de inpassing van het onderwijsmodel in de bestaande schoolgebouwen. Hieruit bleek dat de huidige gebouwen niet goed aansluiten bij het onderwijsmodel en dat het technisch en functioneel geschikt maken van de gebouwen aan de eisen van de huidige tijd erg hoge kosten geeft. Er zijn meerdere scenario's in beeld gebracht variërend van een scenario waarbij er in een sobere variant sprake is van alleen functionele aanpassingen en gedeeltelijke uitbreiding van twee locaties (zonder dat het gebouw op het niveau van het huidige Bouwbesluit of Frisse Scholen wordt gebracht) tot een scenario waarbij twee gebouwen worden gerenoveerd en uitgebreid op basis van het niveau Frisse Scholen klasse B. Dit laatste scenario geeft een kwaliteit die aansluit bij de huidige eisen voor onderwijshuisvesting. In deze scenario's is steeds uitgegaan van de renovatie en aanpassing en gedeeltelijke uitbreiding van de locaties SGL en De Rietlanden. ISG Arcus is niet betrokken. Uit de in 2012 uitgevoerde schouw bleek immers dat de locatie ISG Arcus functioneel en technisch matig was. Inpassing van het beoogde onderwijsconcept was hier vanwege de constructie ook complexer dan in de andere gebouwen van de SVOL. De kosten van renovatie en aanpassing van de locaties SGL en De Rietlanden varieerden van circa € 38,5 miljoen (alleen functionele aanpassingen en gedeeltelijke uitbreiding) tot € 53,8 miljoen (functionele aanpassingen en uitbreidingen op het niveau Frisse Scholen B). Deze ramingen zijn exclusief de in deze scenario's benodigde tijdelijke huisvestingskosten, die geraamd worden op circa € 4 à € 5 miljoen.

Omdat de scenario's uitwezen dat het renoveren en aanpassen van de bestaande gebouwen hoge kosten met zich meebrengt, zijn ook de kosten van vervangende nieuwbouw in beeld gebracht. Dit is in beeld gebracht voor een scenario waarbij het onderwijsmodel op meerdere locaties wordt gerealiseerd en een scenario op één locatie (campusmodel). De nieuwbouwkosten worden geraamd op circa € 51,5 miljoen. Wanneer gekozen wordt voor energieneutrale gebouwen, dan vraagt dit een extra investering van circa € 4 miljoen. Een energieneutraal nieuwbouwscenario komt dan uit op € 55,5 miljoen. Uit deze scenariostudies bleek derhalve dat de nieuwbouwkosten ongeveer vergelijkbaar zijn met het scenario waarin twee bestaande gebouwen worden gerenoveerd, aangepast en voor een deel worden uitgebreid op het niveau Frisse Scholen klasse B. Het voordeel van nieuwbouw is echter dat afhankelijk van de locatiekeuze er geen tijdelijke huisvesting nodig is. Ook zijn de voordelen in de exploitatie groter bij nieuwbouw. Indien gekozen wordt voor nieuwbouw ontstaat een gunstiger exploitatie voor de SVOL. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een derde

belangrijke gemeentelijke voorwaarde uit de besluitvorming van februari 2013, namelijk dat de vernieuwing van de huisvesting moet leiden tot optimalisering van de exploitatie.

Bespreking huisvestingsscenario's gemeenteraad

Tijdens twee BOT-sessies van 12 april 2016 en 10 mei 2016 is de raad aan de hand van bovengenoemde notities geïnformeerd over de beoogde onderwijsvernieuwing en de huisvestingsscenario's. In de BOT-sessie van 10 mei 2016 heeft de SVOL het onderwijsmodel nader toegelicht. Hierbij waren ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de overige onderwijspartners in de stad aanwezig (al eerder had de bestuurder van de SVOL in twee raadsessies in december 2014 en januari 2015 de contouren uit het visiedocument gepresenteerd). Tijdens de BOT-sessies is ook een model gepresenteerd waarbij de vernieuwing van de huisvesting op één locatie plaatsvindt (het inmiddels zo genoemde "campusmodel"), hetgeen onderwijskundig en organisatorisch voordelen heeft t.o.v. het op meerdere locaties huisvesten van onderwijsvoorzieningen voor het voortgezet onderwijs.

Scenariostudie campusmodel

Op basis van de in de BOT-sessies gepresenteerde scenario's heeft de raad door middel van de motie van 31 mei 2016 het College verzocht het campusmodel verder uit te werken, alsmede te onderzoeken welke onderwijskundige en organisatorische mogelijkheden er kunnen worden gerealiseerd binnen de financiële kaders van het raadsbesluit van februari 2013 (beschikbaarstelling € 18 miljoen). In de brief en notitie van het College aan de Raad van 20 september 2016 zijn de resultaten van de uitwerking van deze motie beschreven (kenmerk M16-06041). De drie huidige locaties – locaties Stadshart (locatie ISG Arcus en locatie De Waag), SGL en De Rietlanden - zijn onderzocht op onderwijskundige en organisatorische functionaliteit, de aanwezigheid van sportvoorzieningen, de beschikbare ruimte, de locatieaspecten, de verkeersaspecten en de financiën. De uitkomst van deze studie is dat de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord mede vanwege de ruimtelijke mogelijkheden het beste scoort op alle aspecten, gevolgd door de locatie SGL/t Kofschip. Zo kan realisatie van vervangende nieuwbouw op de locatie Campuszone Noord plaatsvinden zonder tijdelijke huisvestingskosten. De directe aanwezigheid van voldoende sportvoorzieningen is ook een belangrijk voordeel. Hierdoor hoeven de leerlingen voor het bewegingsonderwijs niet door de stad te fietsen waardoor geen onderwijstijd verloren gaat. De locatie Stadshart/ISG Arcus scoort op veel onderdelen minder dan de twee andere locaties. De SVOL heeft desgevraagd haar voorkeur uitgesproken voor de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord.

In relatie tot de scenariostudie is ook onderzoek gedaan naar overige centrumlocaties (locaties Raad voor Kinderbescherming, Openbaar Ministerie, Smedinghuis). De uitkomsten hiervan zijn dat:

- a. Er sprake is van extra verwervings- en aanpassingskosten, waardoor de totale kosten meer zijn dan de kosten van vervangende nieuwbouw. De kosten worden geraamd op € 66,5 miljoen voor de verwerving en aanpassing van de genoemde locaties (voor zover de locaties aanpasbaar zijn naar de functie onderwijs) en de realisering van de dan ook nog aanvullende ruimtebehoefte voor de huisvesting van de SVOL.
- b. Er onvoldoende ruimte is in de hierboven genoemde locaties waardoor er nog steeds aanvullende ruimte nodig is. Dit leidt tot een toename van het aantal onderwijslocaties waardoor de exploitatiekosten toenemen.
- c. Het nieuwe onderwijsmodel niet kan worden ingevoerd door de (toenemende) versnippering die dan ontstaat. De doorstroming naar andere leerroutes wordt bemoeilijkt en leerlingengroepen moeten worden gesplitst over meerdere locaties waardoor ontmoeting en gemeenschappelijke activiteiten tussen leerlingen wordt beperkt.

Bijdrage SVOL

De SVOL draagt bij in de investering voor de nieuwe huisvesting. Hoewel de wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid voor vervangende nieuwbouw bij de gemeenten legt, mogen schoolbesturen voortgezet onderwijs ook investeren in onderwijshuisvesting. Voor het voortgezet onderwijs is geen sprake van een investeringsverbod (zoals dat wel geldt voor het primair en speciaal onderwijs tot nu toe). Om de hoogte van een verantwoorde bijdrage te bepalen is, in overleg met de SVOL, de financiële ruimte in de toekomstige exploitatie onderzocht. De exploitatievoordelen van (ver)nieuw(d)e huisvesting zijn in beeld gebracht. Deze voordelen dragen ertoe bij dat de SVOL jaarlijks gemiddeld € 250.000 kan bijdragen in de jaarlijkse kapitaallasten van de gemeente (omgerekend naar investeringsruimte betekent dit een bijdrage van circa € 7,5 miljoen). In de berekening van de bijdrage van SVOL is ook rekening gehouden met eventuele negatieve effecten voor de SVOL in de Rijksbekostiging als gevolg van een wijziging van de onderwijskundige organisatie (bijvoorbeeld het

verlies van een bekostigingsnummer i.c. een vaste voet in de bekostiging). Daarnaast is rekening gehouden met een eigen investering van de SVOL voor de inrichtingskosten. Op basis van het in beeld brengen van de plussen en minnen binnen de materiële exploitatie van de SVOL is gekomen tot voornoemde bijdrage. Hoewel er ook (op termijn) sprake zal zijn van voordelen in de personele organisatie, is in het kader van de dekking van de investering alleen gekeken naar de mogelijkheden c.q. voordelen in de materiële exploitatie. Reden hiervoor is het behouden van maximale personele inzet voor de vernieuwing van het onderwijs. Met de bestuurder van de SVOL is overlegd over de bijdrage. De Raad van Toezicht heeft ingestemd met de bijdrage. Het voorstel is inmiddels voor advies voorgelegd aan de GMR. De advisering door de GMR loopt parallel aan de gemeentelijke besluitvorming.

Grondopbrengsten en grondkosten

Een keuze voor vervangende nieuwbouw conform het scenario campusmodel betekent dat locaties worden afgestoten. Deze locaties komen beschikbaar voor herontwikkeling, in totaal circa 79.000 m². Voor de ontwikkeling van de campus is circa 30.000 m² benodigd. De grondwaarde van het saldo van de vrijkomende locaties c.q. vierkante meters is door de nieuwe regelgeving beperkt. Grofweg kan worden gesteld dat een locatie, beschikbaar voor woningbouw, voornamelijk voor € 25/m² mag worden gewaardeerd. De uiteindelijke opbrengst is uiteraard afhankelijk van de ontwikkeling van de vrijgekomen locaties. Hoewel de wet- en regelgeving onderwijshuisvesting aangeeft dat gemeenten een locatie om niet ter beschikking moeten stellen, zullen voor de infrastructuur (riolering, parkeren, fietsenstalling, etc.) kosten worden gemaakt. Deze direct aan de onderwijsgebouwen toe te rekenen kosten zijn opgenomen in de normbedragen waar tot nu toe mee is gerekend. Conclusie is, voorzichtigheidshalve, dat geen extra (directe) grondopbrengsten zijn te verwachten.

Ontwikkelings-/aanbestedingsstrategie

Het investerings- en dekkingsvoorstel gaat voornamelijk uit van een ontwikkelingsstrategie, waarbij de gemeente conform de wet- en regelgeving (Wet voortgezet onderwijs/WVO) de investering doet en de SVOL bijdraagt in de lasten van de investering. Mocht de raad besluiten over te gaan tot vervangende nieuwbouw wordt een ontwikkelings- c.q. aanbestedingsstrategie opgesteld met daarin opgenomen de wijze waarop de aanbesteding en ontwikkeling zal plaatsvinden. Dit kan variëren van een traditionele aanbesteding waarbij iedere fase afzonderlijk wordt aanbesteed tot en met een zogenaamde geïntegreerde ontwikkeling waarbij het ontwerp, de ontwikkeling/realisatie en het toekomstig onderhoud en de energievoorziening geïntegreerd (en wellicht andere onderdelen) worden aanbesteed. De voor- en nadelen voor deze specifieke opgave worden de komende periode uitgewerkt alvorens hierin een definitieve keuze te maken. In deze aanbestedingsstrategie wordt ook expliciet aandacht gegeven aan de in beslispunt 3 genoemde voorwaarden. De ontwikkelingsstrategie is erop gericht om voor de gemeente en de SVOL met het beschikbare budget een maximaal resultaat te halen. Hierbij wordt gestuurd op prestaties en gegund op waarde.

Programma van eisen

In het verder uit te werken programma van eisen (pve) wordt in beeld gebracht hoe de ruimtebehoefte zo efficiënt mogelijk kan worden vormgegeven. Op basis van actuele leerlingenprognoses en samenwerkingsmogelijkheden wordt het reeds in concept opgestelde programma van eisen aangescherpt, zodat een passende huisvesting wordt gerealiseerd voor de toekomstige leerlingenaantallen en eventuele functionele samenwerkingen. Hierin worden ook de effecten van de Beroepencampus opgenomen almede de wijze waarop het speciaal onderwijs zich in het kader van passend onderwijs verder zal ontwikkelen. Vanwege de complexiteit van prognosticeren van zowel aantallen als mogelijke samenwerkingen met andere partners (en de eventueel hieruit voortkomende ruimtelijke consequenties), zal in de aanbesteding nadrukkelijk worden gevraagd naar de ontwikkeling van flexibele gebouwconcepten, die snel en gemakkelijk aanpasbaar zijn aan veranderende omstandigheden.

Tenslotte

Op basis van de vergelijking van de verschillende huisvestingsscenario's wordt voorgesteld te kiezen voor vervangende nieuwbouw. De investeringskosten voor nieuwbouw zijn vergelijkbaar met de kosten voor renovatie en aanpassing. Indien gekozen wordt voor renovatie zal de vernieuwingsvraag (en daarmee gemoeide kosten) sneller aan de orde zijn dan bij nieuwbouw omdat renovatie leidt tot een levensduurverlenging van circa 20 à 30 jaar. Hoewel de investeringskosten van nieuwbouw en renovatie nagenoeg vergelijkbaar zijn, zijn de jaarlijkse kapitaallasten van nieuwbouw lager vanwege de langere afschrijvingsperiode (40 jaar) dan de kapitaallasten van renovatie en aanpassing (maximaal 20 à 30 jaar afhankelijk van het niveau van renovatie en aanpassing). Om te voorzien in

onderwijshuisvesting die voldoet aan de huidige en toekomstige functionele en technische maatstaven (o.a. energieneutraliteit, Frisse Scholen) en een optimale exploitatie (minder onderhouds-, schoonmaak- en energiekosten) biedt nieuwbouw betere garanties dan renovatie en aanpassing. Ook onderwijskundig en organisatorisch biedt vervangende nieuwbouw betere garanties voor de beoogde doelen met betrekking tot flexibiliteit in leerroutes, doorstroming, interactie tussen doelgroepen, voorkomen van tweedeling e.d. Er is bij vervangende nieuwbouw ook geen sprake van tijdelijke huisvesting(skosten) ter hoogte van € 4 à € 5 miljoen. Tevens is het voor de SVOL mogelijk om bij vervangende nieuwbouw bij te dragen in de investering. De locatie De Rietlanden/Campuszone Noord scoort op diverse aspecten het best als mogelijke locatie. De ruimtelijke mogelijkheden voor een onderwijscampus, de directe aanwezigheid van voldoende sportvoorzieningen en de bereikbaarheid zijn belangrijke voordelen t.o.v. de andere locaties. Ook maakt deze locatie het mogelijk dat gedurende de realisatie het onderwijs nog steeds kan plaatsvinden in de bestaande locaties; er is geen sprake van tijdelijke huisvesting en/of verhuizingen van leerlingen naar andere locaties. De overige locaties leiden ook tot een langere ontwikkelingstijd c.q. fasering.

De diverse hiervoor genoemde scenario's zijn uitgewerkt in de bijlagen bij dit voorstel:

- Notitie van het College aan de Raad van 14 januari 2016 (kenmerk M16-05625);
- Notitie van het College aan de Raad van 18 maart 2016 (kenmerk M16-05785).
- Notitie scenariostudie van het College aan de Raad van 20 september 2016 (kenmerk M16-06041) (met een bijlage, schetsen inpassing) en de aanvulling bij deze notitie inzake kleinschaligheid, aantal leerlingen, inzet centrumlocaties en overige maatschappelijke accommodaties.

Deze notities zijn reeds voorgelegd aan de Gemeenteraad (notities a en b in de BOT-sessies van 12 april en 10 mei 2016, notitie c in de Raadsvergadering van 1 november 2016).

Beoogd effect:

Met de besluitvorming wordt het voor de SVOL mogelijk haar onderwijs te vernieuwen conform de gedragen onderwijsvisie en het onderwijsconcept. Voor de SVOL en de gemeente Lelystad betekent dit een belangrijke (voorwaarde voor de) gewenste en noodzakelijke kwaliteitsslag in het voortgezet onderwijs. De keuze voor vervangende nieuwbouw op één locatie maakt het mogelijk een herkenbare en eigentijdse onderwijscampus voortgezet onderwijs te realiseren. Hierdoor ontstaat onderwijskundige en organisatorische meerwaarde en is sprake van efficiency in investeringen en exploitatie.

Argumenten

1. Vervangende nieuwbouw onderwijshuisvesting SVOL

Uit de scenariostudies is gebleken dat de kosten van vervangende nieuwbouw vergelijkbaar zijn met het scenario waarin twee bestaande gebouwen worden gerenoveerd, aangepast en voor een deel worden uitgebreid op het niveau Frisse Scholen klasse B. Omdat nieuwbouw in meerdere opzichten voordelen biedt, wordt voorgesteld te kiezen voor nieuwbouw in plaats van renovatie.

Deze voordelen zijn:

- a. De investeringskosten van nieuwbouw zijn vergelijkbaar met de kosten van renovatie en aanpassing (op basis van het Bouwbesluit en frisse Scholen klasse B): € 55,5 miljoen nieuwbouw versus € 53,8 renovatie en aanpassing (exclusief € 4 à € 5 miljoen tijdelijke huisvesting). De kapitaallasten van vervangende nieuwbouw zijn daarentegen vanwege een langere afschrijvingsperiode lager dan vergelijkbare investeringskosten voor renovatie en aanpassing (die in 20 of 30 jaar afhankelijk van het renovatieniveau i.p.v. 40 jaar worden afgeschreven);
- b. Door vervangende nieuwbouw kan een onderwijsvoorziening worden gerealiseerd die voldoet aan toekomstige duurzaamheidseisen met betrekking tot energieverbruik en een laag onderhoudsniveau door slimme keuzes in materialen. Dit heeft voordelen in de exploitatie van de voorziening t.o.v. de renovatiescenario's en maakt een bijdrage van de SVOL in de investering mogelijk.

- c. Bij renovatie en aanpassing zal de vervangingsvraag weer eerder aan de orde zijn. Wanneer nu circa € 40 à € 50 miljoen moet worden geïnvesteerd in de renovatie en aanpassing, dan zal de vervangingsvraag zich over 20 à 30 jaar (afhankelijk van het renovatieniveau) weer voordoen omdat de levensduur van de huidige gebouwen niet oneindig kan worden verlengd. Investeren in vervangende nieuwbouw betekent dat de voorzieningen bij normaal onderhoud minimaal weer 40 jaar in stand kunnen blijven.
- d. Er zijn geen aanvullende kosten voor tijdelijke huisvesting. Tijdens de realisatie van de vervangende nieuwbouw kan het onderwijs doorgang vinden in de bestaande gebouwen.
- e. Vervangende nieuwbouw leidt tot een gunstiger exploitatie voor de SVOL.

2. *Locatie De Rietlanden/Campuszone Noord beoogde locatie voor realisering vervangende nieuwbouw.*

De drie huidige locaties – locaties Stadshart (locatie ISG Arcus en locatie De Waag), SGL en De Rietlanden - zijn onderzocht op onderwijskundige en organisatorische functionaliteit, de aanwezigheid van sportvoorzieningen, de beschikbare ruimte, de locatieaspecten, de verkeersaspecten en de financiën. Omdat de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord mede vanwege de ruimtelijke mogelijkheden het beste scoort op alle aspecten, gevolgd door de locatie SGL/t Kofschip, is voorgesteld de nieuwe huisvesting te realiseren op de locatie Campuszone Noord. Wat betreft realisatie kan hier de vervangende nieuwbouw efficiënt en effectief plaatsvinden zonder tijdelijke huisvestingskosten omdat gedurende de realisatie de bestaande schoolgebouwen in stand kunnen blijven (en dus het onderwijs op de huidige wijze doorgang kan vinden). Tevens vormen de bereikbaarheid en de directe aanwezigheid van voldoende sportvoorzieningen ook belangrijk voordelen voor deze locatie. Ook de ruimtelijke mogelijkheden zijn hier groot hetgeen voor de stedenbouwkundig ontwikkeling van dit gebied van belang is.

3. *Voorwaarden voor ontwerp*

In de diverse besprekingen van de scenario's is het belang aangegeven van een gebouw dat voldoet aan eisen met betrekking tot kleinschaligheid, veiligheid, ontmoeting tussen doelgroepen, overstappen tussen onderwijsroutes, tweedeling en efficiency in realisatie en exploitatie. In de na besluitvorming te formuleren uitvraag aan een realiserende partij c.q. consortium wordt op basis van het programma van eisen expliciet aandacht gevraagd op welke wijze zij ontwerptechnisch c.q. gebouwelijk vorm en inhoud geven aan onderstaande aspecten c.q. randvoorwaarden.

a. Kleinschalige en veilige leer- en werkomgeving

In de onderwijsvisie en het onderwijsconcept van de SVOL is gekozen voor een onderwijsmodel op basis van meerdere deelscholen. Dit zijn herkenbare, kleinschalige eenheden waarin leerlingen en docenten hun thuisbasis hebben. Met de deelscholen wordt de kleinschaligheid vergroot en ontstaan er voorwaarden voor een veilige omgeving waarin leerlingen elkaar kennen en gekend worden. In het ontwerp dient deze kleinschaligheid herkenbaar aanwezig te zijn, zodat sprake is van een veilige leer- en werkomgeving.

b. Doorstroming tussen leerroutes

Belangrijk uitgangspunt is dat er sprake is van onderwijskundige flexibiliteit waardoor leerlingen makkelijk kunnen doorstromen naar opleidingen die beter passen bij hun mogelijkheden en kansen. De huisvesting dient deze doorstroming optimaal te faciliteren. Het gaat hier o.a. om doorstroming van vmbo-tl naar havo, van havo naar vwo.

c. De huisvesting is flexibel en gemakkelijk aanpasbaar

In de ruimtebehoefte is uitgegaan van een leerlingenaantal van 4.000. Dit is het geprognoseerde aantal over circa 10 à 15 jaar. In de komende jaren kan vanzelfsprekend sprake zijn van wijzigende omstandigheden wat betreft leerlingenaantallen, veranderende wet- en regelgeving, waardoor aanpassingen gewenst zijn. In de ontwerpfase moeten deze flexibiliteit en aanpasbaarheid in beeld worden gebracht. Dit kan betrekking hebben op uitbreiding en/of het afstoten van delen van het gebouw dan wel functiewisselingen binnen de voorziening.

d. Duurzaamheid en voldoen aan uitgangspunten van een circulair bouwproces

De huisvesting dient te voldoen aan de dan geldende eisen met betrekking tot het Bouwbesluit en energieneutraliteit. Tevens moeten ontwikkelende partijen invulling geven aan een circulair bouwproces.

e. Kostenefficiënt wat betreft realisatie en exploitatie

De huisvesting wordt kostenefficiënt gerealiseerd en leidt tot een positief effect op de toekomstige exploitatie. Het ontwerp wordt niet alleen beoordeeld op het investeringsniveau, maar ook op het effect op de toekomstige exploitatie. Keuzes in het ontwerp moeten leiden tot een zogenaamde gunstige TCO (total cost of ownership). Onderdeel van deze kostenefficiëntie met betrekking tot de realisatie en exploitatie is ook het mede op basis van actuele leerlingenprognoses en samenwerkingsmogelijkheden aanscherpen van het functioneel en ruimtelijk programma van eisen, zodat een passende huisvesting wordt gerealiseerd voor de toekomstige leerlingenaantallen en eventuele functionele samenwerkingen. Vanwege de complexiteit van prognosticeren van zowel aantallen als mogelijke samenwerkingen met andere partners (en de eventueel hieruit voortkomende ruimtelijke consequenties), zal in de aanbesteding nadrukkelijk worden gevraagd naar de ontwikkeling van flexibele bouwconcepten, die snel en gemakkelijk aanpasbaar zijn aan veranderende omstandigheden.

4. Krediet onder voorwaarden

Onder “financiële aspecten” en in de bijgevoegde notitie “Vernieuwing huisvesting Stichting Voortgezet Onderwijs Lelystad (SVOL); nieuwbouw versus renovatie” zijn de financiële aspecten uiteengezet. Eén van de conclusies is dat ook met een extra investering in de huisvesting voor het VO, zoals voorgesteld in dit raadsvoorstel t.b.v. vervangende nieuwbouw, bovenop het reeds begrote bedrag, de langjarige kapitaallasten niet boven het begrotingsniveau van 2020 ad € 5,1 miljoen uitkomen (aan het begin van de huidige programmabegroting en de jaren daarvoor lag het niveau van kapitaallasten overigens ruim boven de € 6 miljoen). Uitgaande van het begrotingsniveau 2020 vallen de kapitaallasten binnen het IHP dan niet vrij per 2021, maar deze worden (weer) ingezet om de voorliggende investering te bekostigen. Met de reeds gereserveerde bedragen voor toekomstige investeringen in het PO en het SO, de bijdrage van de SVOL en de vrijval in de jaren na 2020, blijven er mogelijkheden voor toekomstige investeringen in het PO en SO binnen het begrotingsniveau 2020.

Na besluitvorming over de eventuele vervangende nieuwbouw is sprake van diverse uitwerkingsvraagstukken, waaronder het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan voor de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord. In samenwerking met de SVOL wordt het huisvestingsconcept verder uitgewerkt inclusief een kostencalculatie met inachtneming van de onder beslispunt 3 genoemde voorwaarden. Wat betreft de aanbesteding zullen verschillende aanbestedings- en ontwikkelingsmodellen worden uitgewerkt variërend van een traditionele aanbesteding waarbij iedere fase afzonderlijk wordt aanbesteed tot en met een zogenaamde geïntegreerde ontwikkeling waarbij het ontwerp, de ontwikkeling/realisatie en het toekomstig onderhoud en de energievoorziening geïntegreerd (en wellicht andere onderdelen) worden aanbesteed. De voor- en nadelen voor deze specifieke opgave worden de komende periode uitgewerkt alvorens een definitieve keuze hierin te maken. De uitwerking van de onder beslispunt 3 genoemde onderdelen wordt voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd. Onderdeel hiervan vormt een second opinion op de kostencalculatie.

5. Voorbereidingskrediet

Voor o.a. de uitwerking van het huisvestingsconcept, het opstellen van een stedenbouwkundig plan, het opstellen van verschillende aanbestedings- en ontwikkelingsmodellen met een second opinion op de kostencalculatie wordt voorgesteld om een voorbereidingskrediet van € 500.000,- beschikbaar te maken. Dit is onderdeel van het totale krediet van € 55,5 miljoen.

Financiële aspecten

Achtergrond

In de eerdergenoemde notities van 14 januari en 18 maart jl. van het college aan de raad zijn de verschillende scenario's ook financieel in beeld gebracht; de stichtingskosten (bouwkosten plus bijkomende kosten en btw) en de hiermee corresponderende kapitaallasten. Hierbij is gebruik gemaakt van een onafhankelijk bouwkostenadviesbureau (Vitruvius Bouwkostenadvies BV). Een nieuwe huisvesting conform scenario 5 – vervangende nieuwbouw energieneutraal vraagt een investering van € 55,5 miljoen. Criteria ter beoordeling van deze investering zijn:

- De financiële ruimte om de kapitaallasten af te dekken;
- Resterende ruimte voor overige investeringen in het primair en speciaal onderwijs, en;
- Financiële kengetallen (solvabiliteits en schuldquotenorm).

Kapitaallasten en (investerings)ruimte voor primair en speciaal onderwijs

Door de gemeenteraad is bij de kadernota 2013 - 2016 jaarlijks € 859.000 (2019 en daarna dalend) beschikbaar gesteld voor de vernieuwing (aanpassing en renovatie) van de scholen van SVOL. Dit budget voor kapitaallasten is bepaald op basis van de nieuwe uitgangspunten: rente 1,5 %, afschrijvingsmethode lineair zoals besloten door de raad bij de programmabegroting 2017 – 2020. Dit budget is – vanzelfsprekend - niet voldoende om energieneutrale vervangende nieuwbouw te realiseren (het betreft immers de kapitaallast voor een investering van circa € 18 miljoen).

Voorgesteld wordt wel voor het scenario van energieneutrale vervangende nieuwbouw te kiezen omdat hiermee aan twee belangrijke voorwaarden voor de raad voldaan wordt: draagvlak van de SVOL en een verbetering van de exploitatie.

De jaarlijkse kosten van vervangende nieuwbouw zijn ongeveer vergelijkbaar en soms zelfs lager dan die van renovatie van bestaande gebouwen. Belangrijke reden hiervan is dat nieuwbouw langer mee gaat dan renovatie. Nieuwbouw heeft eveneens het voordeel dat er geen tijdelijke huisvesting nodig is en het levert een (groter) voordeel in de exploitatie op welke de SVOL bereid is bij te dragen aan de investeringsopgave (gemiddeld € 0,25 miljoen per jaar).

In onderstaande tabel zijn de effecten op het Integraal Huisvestingsplan (IHP) weergegeven bij een investering conform scenario 5.

Verloop kapitaallasten (bedragen x €1.000)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Scenario 5 - positief besluit	2.338	2.315	2.292	2.270	2.247	2.225	2.202	2.180	2.157	2.134
Afboeken restwaarden SGL	862	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal benodigd bij Scenario 5	3.199	2.315	2.292	2.270	2.247	2.225	2.202	2.180	2.157	2.134
Begrotingsniveau IHP - obv jaarschijf 2020	5.087	5.087	5.087	5.087	5.087	5.087	5.087	5.087	5.087	5.087
Waarbinnen reeds gelabelde kapitaallasten voor:										
- Bestaande onderwijshuisvesting	-3.426	-3.060	-2.639	-2.557	-2.469	-2.368	-2.186	-2.122	-2.081	-1.839
- Reservering renovatie Aurum (€1.260.000)	-59	-58	-58	-57	-56	-56	-55	-55	-54	-53
- Reservering investering primair onderwijs (PO)	-529	-524	-519	-514	-509	-504	-499	-494	-489	-484
- Reservering investering SVOL kadernota 2013-2016	-847	-838	-829	-820	-811	-802	-793	-784	-775	-766
Beschikbare ruimte (Begrotingsniveau - IHP 2020)	227	607	1.043	1.140	1.242	1.358	1.554	1.633	1.689	1.945
Totaal benodigd bij Scenario 5	3.199	2.315	2.292	2.270	2.247	2.225	2.202	2.180	2.157	2.134
Dekking:										
- Beschikbare ruimte (Begrotingsniveau - IHP 2020)	227	607	1.043	1.140	1.242	1.358	1.554	1.633	1.689	1.945
- Reservering investering SVOL kadernota 2013-2016	847	838	829	820	811	802	793	784	775	766
- Bijdrage SVOL	300	300	300	300	300	300	240	240	240	240
- Inzet egalisatiereserve	1.743	488	127	56	-	-	-	-	-	-
- Vrijvallen kapitaallasten restwaarden SGL	89	88	87	86	85	83	82	81	80	14
Totaal beschikbare dekking bij Scenario 5	3.205	2.321	2.385	2.401	2.437	2.543	2.669	2.738	2.784	2.964
Ruimte binnen de begroting (Begrotingsniveau - IHP 2020)	6	6	93	131	190	318	467	558	627	830

Uitgegaan wordt van een investering per 2019 met een oplevering in 2020. De kapitaallasten starten in het jaar na oplevering, in casu 2021. Overige uitgangspunten: rente 1,5%, lineaire afschrijving, 30 jaar installaties (25% investeringsbedrag) en 40 jaar gebouw (75% van het investeringsbedrag), restwaarde nul. Afboeken naar nul is geen wettelijke verplichting, maar is wel gebruikelijk. In de praktijk is het niet ondenkbaar het dat er nog wel enige restwaarde is.

Toelichting op tabel

Aan het einde van de huidige programmabegroting (2020) bedraagt het begrotingsniveau van het IHP € 5,087 miljoen (bij de aanvang van de huidige programmaperiode lag het begrotingsniveau meerjarig ruim boven de € 6 miljoen). Indien dit niveau van € 5,087 miljoen van 2020 als "bekostigingsplafond" wordt aangehouden is de conclusie dat de extra kapitaallasten bij een keuze voor vervangende nieuwbouw niet leiden tot een verhoging van de lasten en is de conclusie dat er ruimte is voor investeringen in het PO en SO. Dit wordt hieronder verder uiteengezet.

De investering voor de SVOL in scenario 5 (vervangende energieneutrale nieuwbouw) vraagt een jaarlijks budget van € 2,3 miljoen per 2021 (daarna aflopend) met het eerste jaar een extra last ad. € 0,9 miljoen voor het afboeken van bestaande boekwaarden. De investering kan worden afgedekt middels diverse dekkingsbronnen waaronder het budget beschikbaar gesteld door de raad (€ 847.000) en de jaarlijkse bijdrage van de SVOL.

Voor de achterblijvende locaties is er nog een boekwaarde per 2021 van circa € 2,8 miljoen (SGL: € 0,9 miljoen, Rietlanden: € 1,9 miljoen, Arcus: € 0,0 miljoen). Op dit moment wordt verondersteld dat locatie De Rietlanden mogelijk kan worden herbestemd voor bijvoorbeeld kantoor- of woonfuncties. De boekwaarde ad. € 1,9 miljoen (jaar 2021) wordt derhalve ook gehandhaafd. Mocht er in de toekomst besloten worden tot bijvoorbeeld sloop van De Rietlanden, dan moet alsnog de dan resterende boekwaarde in één keer afgeschreven worden (een extra last in betreffende begrotingsjaar). Voor de SGL en Arcus wordt op dit moment geen herbestemming voorzien. Deze boekwaarden ad. € 0,9 miljoen zullen in één keer afgeschreven worden (per 2021). De gereserveerde kapitaallasten voor beide locaties vallen hierdoor vrij per 2021 en verder. Buiten bovenstaande lasten is er nog een jaarlijkse bijdrage van de Gemeente Lelystad aan de SVOL met een looptijd tot 2037 voor de Arcus. De verwachting is dat deze afspraak ongewijzigd voort wordt gezet.

Met de inzet van het reeds beschikbaar gestelde budget ad. € 0,8 miljoen, de bijdrage van de SVOL ter hoogte van gemiddeld € 0,25 miljoen en de reserve kapitaallasten VO van totaal € 2,4 miljoen is het mogelijk om de voorliggende investering te doen zonder dat de kapitaallasten binnen het IHP boven het begrotingsniveau van 2020 ter hoogte van € 5,1 miljoen uitkomen. Uitgaande van het begrotingsniveau 2020 vallen kapitaallasten binnen het IHP niet vrij per 2021, maar deze worden gelijk ingezet om de voorliggende investering te bekostigen.

Ondanks de investering in de SVOL blijft er investeringsruimte voor het primair en speciaal onderwijs. In het bestaande Integraal Huisvestingsplan is al jaarlijks circa € 0,5 miljoen gereserveerd voor kapitaallasten behorend bij investeringen in het primair onderwijs. Dit staat gelijk aan circa 6.000 m² nieuwe scholen (3 à 4 scholen van 250-350 leerlingen). Aanvullend hierop ontstaat er vanaf 2023 extra ruimte voor investeringen. In 2023 is aanvullend een jaarlijks budget beschikbaar van € 0,1 miljoen en met name vanaf 2025 groeit deze investeringsruimte verder. De aantekening moet hierbij wel gemaakt worden, dat de investeringsruimte is berekend tegen de huidige vastgestelde rekenrente. De lage rentestand van dit moment brengt een risico van rentestijgingen in de toekomst met zich mee. Zie hiervoor de paragraaf 'kanttekeningen'.

Financiële kengetallen

Een gezonde financiële positie van de gemeente Lelystad wordt niet bepaald door één kengetal maar door de samenhang van de financiële kengetallen. De solvabiliteit daalt door de investering van 18 % tot 15 % in 2020. De schuldquote stijgt van 65 % naar 89 % in 2020 door de investering. Dit betekent dat er nog investeringsruimte resteert zonder dat de norm van 100% wordt overschreden. Deze schuldquote is zowel onder de norm die de gemeenteraad heeft gesteld alsook beneden de landelijke kritische norm (VNG-norm).

Tot slot is gekeken naar de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente. Uit de voorliggende investering vloeien de normale financiële risico's voort. Bijvoorbeeld: uitloop in tijd, nadeel in de aanbesteding, faillissement aannemer. Uitgaande van een mogelijk financieel gevolg ad. € 5,5 miljoen (10 % van de investeringssom) en een kans hierop van 25 %, bedraagt de omvang van het risico € 1.375.000. De weerstandscapaciteit van de gemeente Lelystad is op basis van de laatste berekening van het weerstandvermogen bij de programmabegroting 2017-2020 voldoende om dit risico op te kunnen vangen.

Aurum College

Voor het Aurum College zijn in de besluitvorming van de raad van februari 2013 separaat middelen opgenomen voor vervangende huisvesting (€ 1.260.000). De kapitaallasten hiervan zijn reeds in het IHP opgenomen. Het betreft hier middelen voor de huisvesting van leerlingen, die op het Aurum College blijven ingeschreven (VSO-leerlingen), dus voor een separate voorziening. De middelen zijn niet bedoeld voor leerlingen van het Aurum College, die in het kader van passend onderwijs, onderdeel zullen uitmaken van het regulier voortgezet onderwijs (en dus geen leerling meer zullen zijn van het Aurum College, maar de SVOL). In de besluitvorming van februari 2013 door de gemeente werd uitgegaan dat circa de helft van de toenmalig Aurumleerlingen in de toekomst leerlingen van de SVOL zouden worden. In de ruimtebehoefte en investeringskosten voor de SVOL is hier rekening mee gehouden. Het college voert op dit moment overleg met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de omliggende gemeenten (uit met name West-Friesland) over de onverwachte groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het thuisnabij opvangen van de leerlingen speciaal onderwijs. In het kader van de opgaven passend onderwijs – minder speciale opvang, meer reguliere thuisnabije opvang – wordt ook de toekomstige huisvesting van het Aurum College binnen Lelystad hierin nadrukkelijk gezien. Hierbij wordt de ontwikkeling van het gehele (voortgezet) speciaal onderwijs onderzocht, waarbij ook benutting van (toenemende) overcapaciteit c.q. leegstand wordt onderzocht. Dit kan gevolgen hebben voor bovengenoemde reservering.

Voor nadere informatie over de financiële kaders wordt kortheidshalve verwezen naar de bijlage bij dit voorstel:

- Notitie “Vernieuwing huisvesting Stichting Voortgezet Onderwijs Lelystad (SVOL); nieuwbouw versus renovatie, november 2016

Kantttekeningen

1. Renterisico

De investering is berekend tegen de huidige vastgestelde rekenrente. De lage rentestand van dit moment brengt het risico met zich mee dat rentestijgingen in de toekomst niet ondenkbeeldig zijn. Om het effect van rentefluctuaties op de exploitatie zoveel mogelijk te beperken, wordt het voor de totale investering benodigde krediet gesplitst in verschillende deelleningen met verschillende looptijden. Daarmee aansluitend bij de mix en opbouw van de bestaande leningportefeuille en de voorschriften vanuit de Wet Fido. Het renterisico tussen het moment van besluitvorming en de daadwerkelijke moment van investeren kan worden gereduceerd door gebruik te maken van zogenaamde ‘uitgestelde storting’. Hiermee wordt de financiering aangetrokken tegen de nu geldende rentecondities, maar gaat dit pas lopen vanaf de daadwerkelijke investering.

2. Effecten passend onderwijs

Met de vernieuwing van het voortgezet onderwijs is in het kader van passend onderwijs ook rekening gehouden met leerlingen die vanuit het speciaal onderwijs in de toekomst een plek krijgen in het reguliere onderwijs. In de vernieuwing van de huisvesting van de SVOL is rekening gehouden met circa 100 leerlingen die nu speciaal onderwijs volgen, maar in de toekomst een plek zullen hebben in het voortgezet onderwijs (door middel van o.a. arrangementengroepen). Daarnaast zal een groep leerlingen aangewezen blijven op speciale voorzieningen in speciaal onderwijs. Deze voorziening kan - maar hoeft niet - een plek krijgen nabij de huisvesting van de SVOL. Op dit moment vindt een brede analyse plaats van de toekomstige huisvestingsbehoefte van het (V)SO in Lelystad. Hierover vindt overleg plaats van de portefeuillehouders onderwijs en onderwijshuisvesting van Lelystad bestuurlijk overleg plaats met de gehele regio en West-Friesland (omdat uit deze regio veel leerlingen zitten in het speciaal onderwijs in Lelystad). Op basis hiervan wordt bepaald welke huisvestingsvoorzieningen speciaal onderwijs nodig zijn en wat de betekenis is voor de huisvesting van de SVOL.

3. Weglek voortgezet onderwijs

In de vernieuwing van de huisvesting is tevens rekening gehouden met het terughalen van de zogenaamde ‘weglek’ van leerlingen naar het voortgezet onderwijs in omliggende gemeenten. Dit aantal is voorzichtig geraamd op 100 leerlingen. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit gerealiseerd wordt. Hoewel het aantal leerlingen van 4.000 niet het maximaal geprognosticeerde aantal leerlingen is (in de pieksituatie wordt dit geraamd op circa 4.300), is het in de uitwerking van het huisvestingsconcept wenselijk om conform de genoemde voorwaarden te komen tot flexibele en aanpasbare huisvesting.

170000452/BS1701

<u>Communicatie en Voortgang</u>

Zie bijgevoegd persbericht.

Lelystad, 17 Januari 2017

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

N. Versteeg

I.R. Adema

Raadsbesluit

Nummer: 170000452

De raad van de gemeente Lelystad,

op voorstel van het college van de gemeente Lelystad d.d. 17 januari 2017;

B E S L U I T:

1. Te kiezen voor vervangende energieneutrale nieuwbouw voor de onderwijshuisvesting van de SVOL conform het scenario campusmodel.
2. Te kiezen voor de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord voor de realisering van de nieuwbouw.
3. De volgende randvoorwaarden voor het ontwerp c.q. de huisvesting vast te stellen:
 - a. De huisvesting biedt een kleinschalige en veilige leer- en werkomgeving.
 - b. De huisvesting faciliteert doorstroming tussen leerroutes.
 - c. De huisvesting is flexibel en aanpasbaar aan wijzigende omstandigheden.
 - d. De huisvesting is duurzaam.
 - e. De huisvesting is kostenefficiënt wat betreft realisatie en exploitatie.
4. In te stemmen met een krediet van € 55,5 miljoen voor vervangende energieneutrale nieuwbouw onder de volgende voorwaarden:
 - a. Het uitwerken van het huisvestingsconcept in een conceptueel beeld met inachtneming van de onder beslispunt 3 staande voorwaarden.
 - b. Het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan (stedenbouwkundige eisen locatie) met betrekking tot de locatie De Rietlanden/Campuszone Noord.
 - c. De raad te informeren alvorens het stedenbouwkundig plan, het ontwerp en de kostencalculatie vast te stellen.
5. Voor de uitwerking van beslispunt 4 – als onderdeel van het totale krediet - een voorbereidingskrediet van € 500.000 beschikbaar te stellen.

Lelystad,

De raad van de gemeente Lelystad,

de griffier,

de voorzitter,