

Het college verzoekt de raad:

1. In te stemmen met het realiseren van huisvesting voor een Integraal Kindcentrum bij basisschool de Stappen in Wouw
2. Hiervoor:
 - a. in aanvulling op het HPO 2019 € 1.178.278 beschikbaar te stellen aan KPO voor de bouw van de basisschool en
 - b. een krediet van € 1.298.667 beschikbaar te stellen voor de realisatie van ruimte voor geïntegreerde kinderdagopvang;
 - c. de begroting 2019 te wijzigen conform bijgevoegde ontwerpwijziging.

Aanleiding

In het kader van het HPO 2019 heeft KPO een aanvraag ingediend voor vervangende nieuwbouw van de Stappen in Wouw, waarbij uitgegaan is van de ontwikkeling van een Integraal Kindcentrum, een voorziening voor onderwijs, (peuter)opvang en aanverwante voorzieningen. Op basis van de verordening is alleen het normbedrag voor onderwijshuisvesting toegekend, met de afspraak dat KPO de ontwikkeling van het IKC zou voortzetten en een Voorlopig Ontwerp zou laten maken en doorrekenen. Op basis van dit Voorlopig Ontwerp zou een aanvullende aanvraag ingediend en behandeld kunnen worden. Hiermee wordt de Stappen gefinancierd op basis van de berekende werkelijke kosten in plaats van normbedragen, hetgeen eveneens mogelijk is op basis van de verordening. In dit voorstel wordt gevolg gegeven aan deze afspraken.

Adviesbureau Hevo, dat de bouw begeleidt, heeft een Voorlopig ontwerp met kostenraming opgesteld, dat is getoetst door ICS. In de kostenraming van het Voorlopig Ontwerp wordt uitgegaan van een kostprijs van € 2.854 per m², opgebouwd uit drie componenten:

1. De bouw van een school die voldoet aan de eisen van BENG, Frisse Scholen Klasse B en GPR 7,5. Hiervoor wordt uitgegaan van een globale kostprijs van € 2.400 per m², op basis van de gezamenlijke uitgangspunten bij de doordecentralisatie.
2. Specifieke maatregelen in ontwerp en materiaalgebruik met oog op duurzaamheid, die leiden tot een kostenraming tot maximaal € 2.675 per m², waarvoor een aanvullende aanvraag HPO wordt ingediend.
3. Overige maatregelen in ontwerp en materiaalgebruik die gebaseerd zijn op de wensen van KPO met betrekking tot gebruik en Total Cost of Ownership, die worden gedragen door KPO (verschil tussen de kostprijs per m² van de aanvullende aanvraag en de werkelijke bouwkosten van € 2.854)

Daarnaast wordt door KPO een groter Bruto Vloeroppervlak aangevraagd dan op basis van de prognose nodig zou zijn voor de school. Van het aangevraagde BVO is 1.646 m² bestemd voor onderwijs, vanwege multifunctioneel gebruik en huidig leerlingaantal groter dan 1.528 m² die volgens prognose minimaal nodig is. Daarnaast wordt financiering gevraagd voor 455 m² BVO dat specifiek is bestemd voor kinderdagopvang in het kader van het IKC en dat tegen minimaal kostendekkende huurprijs langdurig wordt verhuurd aan Kober.

Beoogd resultaat

Door het beschikbaar stellen van het krediet wordt KPO in staat gesteld een Integraal Kindcentrum te realiseren in Wouw. Dit is een lang gekoesterde wens van alle betrokken partijen (KPO, KOBER, gemeente en inwoners van Wouw). Het integrale kindcentrum wordt gebouwd op basis van multifunctioneel en gezamenlijk gebruik van zoveel mogelijk voorzieningen. Daarnaast zijn er specifieke gedeelten voor alleen onderwijs of alleen kinderopvang nodig.

In de huidige plannen worden duurzaamheidsmaatregelen verwerkt met een bijzonder karakter, zoals waar mogelijk het hergebruik van bestaande materialen en een wijze van ontwerpen en bouwen die hergebruik van het nieuwe gebouw eenvoudiger maakt. Het gebouw zoals nu ontworpen kan bij einde gebruik in modules gedemonteerd en (gedeeltelijk) hergebruikt worden. Hierdoor zijn de investeringskosten per m² hoger dan de normen en uitgangspunten voor doordecentralisatie.

Door aanvullende financiering beschikbaar te stellen kan tevens een gedeelte voor Kinderdagopvang worden gerealiseerd, waarmee een integraal aanbod ontstaat voor kinderen van 0-12 jaar. Hierbij wordt aangesloten bij de uitwerking van het Kwadrant, waar reeds eerder een IKC als zodanig is gebouwd, in tegenstelling tot overige IKC's waar gebruik gemaakt wordt van leegstand in bestaande gebouwen om voorzieningen voor kinderopvang te realiseren.

Bij realisatie wordt een splitsing in appartementsrecht aangebracht, waarbij de 455 m² specifiek voor kinderopvang niet in juridisch eigendom wordt overgedragen aan KPO, maar volledig eigendom blijft van de gemeente. Op basis van een Vereniging van Eigenaren kan, op dezelfde wijze als bij het Kwadrant, KPO uit de huuropbrengsten worden gecompenseerd voor de exploitatielasten en kosten voor onderhoud aan het gehele gebouw.

Argumenten

1.1. Het stimuleren van Integrale Kindcentra staat in het bestuursakkoord

Het ontwikkelen van Integrale Kindcentra is een opgave waar gemeenten, scholen, en kinderopvangaanbieders samen aan staan. In bestaande gebouwen is dit vaak eenvoudig op te lossen doordat schoolbesturen van de gemeente toestemming krijgen om leegstaande lokalen te verhuren aan aanbieders. In nieuwbouwsituaties is dit niet aan de orde en worden specifieke ruimtes voor kinderopvang gebouwd. De gemeente Roosendaal wil dit stimuleren, omdat integrale kindcentra een positief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen en de leefbaarheid van wijken en dorpen.

1.2. Er zijn meerdere integrale Kindcentra in de gemeente Roosendaal

De ontwikkeling van IKC de Stappen staat niet op zichzelf en is niet nieuw. Tot op heden zijn de meeste IKC's gerealiseerd in bestaande leegstand van onderwijspanden. Er is reeds een nieuwbouw IKC gerealiseerd in het Kwadrant, waarbij uitgegaan is van dezelfde werkwijze als bij de ontwikkeling van IKC de Stappen. Ook hierbij zijn voorzieningen voor kinderopvang gerealiseerd door de gemeente, op basis van een langdurig huurcontract. De voorziening is beschikbaar voor verschillende scholen.

1.3. De voorzieningen komen beschikbaar voor het hele dorp Wouw

Naast KPO school de Stappen kan ook de Bayaert gebruik maken van de voorzieningen. Goede voorzieningen voor onderwijs en opvang zijn belangrijke elementen in het vestigingsklimaat van Wouw en de omliggende dorpen. De realisatie van het IKC heeft daarmee een bredere betekenis voor het gehele dorp.

2.1. Dit is met de raad afgesproken bij het vaststellen van het HPO 2019

Bij de behandeling van het HPO 2019 heeft KPO ingesproken in de commissie, waarna de raad aan de wethouder heeft verzocht om op basis van het voortschrijdend inzicht op basis van het voorlopig ontwerp een kostenraming te laten toetsen en indien nodig aanvullend budget beschikbaar te stellen op basis van de werkelijke kosten in plaats van uit te gaan van de normbedragen.

2.2. Het aanvullend budget is nodig voor de meerkosten van eisen voor BENG en gemeentelijke normering voor Primair Onderwijs.

Dat het budget, gebaseerd op de normbedragen van de VNG waarschijnlijk niet toereikend zou zijn, was bekend bij vaststelling van het HPO. Omdat nog niet bekend was wat de reële meerkosten voor BENG, Frisse Scholen klasse B en GPR-score 7,5 zouden zijn, is besloten aan KPO een voorlopig budget beschikbaar te stellen, zodat een Voorlopig Ontwerp kon worden opgesteld. De huidige aanvraag is gebaseerd op de kosten van dit VO. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen kosten voor gemeentelijke normen (€ 2.675 per m²) en de totale kosten voor de bouw op basis van wensen van KPO (€ 2.854 per m²). Deze meerkosten van € 179 per m² worden door KPO gefinancierd.

2.3. Het aanvullend budget is getoetst op zorgvuldigheid en noodzaak door een onafhankelijk bouwadviesbureau.

Omdat bij vaststelling van het HPO in december 2018 nog onvoldoende informatie beschikbaar was om de aanvraag goed te kunnen beoordelen, is besloten tot financiering op basis van de werkelijke kosten van het Voorlopig Ontwerp in plaats van de normbedragen van de VNG. Om een goede onderbouwing van de kosten te kunnen geven is aan ICS gevraagd het VO te toetsen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Het rapport van ICS is als bijlage opgenomen bij dit voorstel.

2.4. De kosten per m2 sluiten aan bij de uitgangspunten voor doordecentralisatie

In het kader van de financiële uitwerking van de doordecentralisatie PO is uitgegaan van een gemiddelde kostprijs van € 2.400 per m2 in 2019 voor bouwen conform BENG en gemeentelijke eisen. De overige meerkosten worden uit exploitatievoordeel en eigen middelen gedragen door de schoolbesturen. Dit uitgangspunt wordt bevestigd in de aanvraag van De Stappen, rekening houdend met indexering en de meerkosten van het extra duurzame bouwconcept van het gebouw.

2.5. Het gebouw wordt duurzaam ontwikkeld en behoudt mogelijk een hogere restwaarde

Bij het ontwerp en materiaalkeuze wordt uitgegaan van extra duurzaam bouwen. Dit betekent dat, naast maatregelen voor BENG, bij bouw materialen worden hergebruikt (onder meer van het oude gebouw van de Stappen) en het gebouw bij einde gebruik grotendeels kan worden gedemonteerd en hergebruikt. Hierdoor behoudt het gebouw mogelijk ook een hogere restwaarde, die bij einde gebruik naar de gemeente terugvloeit.

2.6. Een integraal Kindcentrum vraagt om aanvullende voorzieningen voor kinderdagopvang.

De ontwikkeling van een Integraal Kindcentrum past bij de ontwikkelingen van de laatste jaren, maar vraagt om een steeds verdergaande integratie tussen onderwijs en opvang. Scholen worden geacht zorg te dragen voor tenminste peuteropvang, tussen- en buitenschoolse opvang. Kinderdagopvang past hierbij maar moet in aanvullende voorzieningen gerealiseerd worden wanneer nieuwbouw gepleegd wordt. Deze specifieke ruimten (455 m2) worden bij oplevering niet in juridisch eigendom overgenomen door KPO maar blijven eigendom van de gemeente. Hiervoor wordt de opzet voor een VvE gebruikt, die ook wordt toegepast bij onder meer het Kwadrant en de Zonneboom.

2.7. Kober is bereid om een langdurig huurcontract aan te gaan voor de kostendekkende exploitatie van de ruimtes voor kinderdagopvang.

Bij de ontwikkeling van het Integraal Kindcentrum wordt vanaf de start intensief samengewerkt tussen KPO, KOBER kinderopvang en de gemeente Roosendaal. De ontwikkeling van het IKC is een ambitie van alle drie partijen, KOBER wil zich hieraan verbinden door een langjarig huurcontract aan te gaan. In deze huur worden de kapitaallasten verwerkt en volledig verrekend. Ook de overige kosten worden volledig gedekt uit de huur, die minimaal marktconform zal zijn.

Kanttekeningen en risico's

1.1. Er is nog onvoldoende eenduidig beleid met betrekking tot IKC

De ontwikkeling van Integrale Kindcentra speelt al meer dan een decennium maar zowel in landelijk als in lokaal beleid is er geen sluitende beleidsvisie. Landelijk en in het verlengde daarvan lokaal beleid is in ontwikkeling maar het is nog onduidelijk wanneer en in welke vorm dit zal worden ingevoerd. Het ontbreken van deze visie en de afstemming in beleid staat de ontwikkeling van Integrale Kindcentra echter niet in de weg. Veel gemeenten kiezen ervoor om een IKC te financieren op de wijze zoals in dit voorstel beschreven en bij het Kwadrant toegepast.

2.1. Het schooldeel is groter dan de normering op basis van de prognose.

Op basis van de prognose zou het gebouw van de Stappen een bruto vloeroppervlak hebben van 1.528 m². Op basis van het huidig kindaanstal, de gewenste multifunctionaliteit en uitgebreide mogelijkheden bestaat het VO uit een gebouw van 2.101 m², waarvan 1.646 m² voor onderwijsdoeleinden. Waar de prognose uitgaat van een sterke daling in leerlingaantal is het bruto vloeroppervlak nodig om voldoende ruimte te bieden aan het huidig aantal leerlingen en activiteiten. Ook bij een dalend leerlingaantal zijn de ruimtes vanwege het multifunctioneel karakter goed te benutten.

2.2. De aangevraagde bouwkosten zijn hoger dan de normen

De bouwkosten van IKC de Stappen zijn met € 2.875 per m² BVO aanzienlijk hoger dan de huidige VNG-normering, momenteel € 2.063 per m². De kosten zijn ook hoger dan de gemiddelde bouwkosten waarmee gerekend wordt in de doordecentralisatie (€ 2.400 per m²). KPO neemt een deel van de kosten voor eigen rekening, onder meer op basis van schoolspecifieke wensen en duurzaamheidsmaatregelen die worden terugverdiend in de lagere Total Cost of Ownership. Hiermee is in de aanvraag rekening gehouden; hierin wordt gerekend met maximaal € 2.675 per m², hetgeen rekening houdend met specifieke (duurzaamheids)plannen en omstandigheden van de Stappen redelijk is.

3.1. De gemeente loopt financieel risico bij het bouwen en verhuren van een Kinderdagverblijf.

De gemeente investeert in dit voorstel in meer voorzieningen dan wettelijk verplicht is. Dit brengt een financieel risico met zich mee, als Kober zich terugtrekt uit het pand. Op basis van een 20-jarig huurcontract wordt dit risico reeds aanzienlijk beperkt (50% van de investering is gedekt). Bij terugtrekking van Kober is het waarschijnlijk dat een andere aanbieder de plek in zal nemen. Immers de behoefte aan kinderdagopvang in Wouw is op basis van het aantal kinderen voldoende om gedurende 40 jaar een voorziening voor dagopvang te exploiteren

4.1. Wat zijn de gevolgen bij doordecentralisatie?

De doordecentralisatie Onderwijshuisvesting betreft alleen het onderwijsgedeelte van het gebouw. Deze boekwaarde wordt in beginsel in het geheel door KPO overgenomen. Over het gedeelte dat specifiek gebouwd wordt voor kinderopvang moeten afspraken nader uitgewerkt worden, op basis van huidig en toekomstig beleid. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden:

1. KPO neemt het gehele gebouw over en verhuurt aan Kober. Waar KPO de kosten extern financiert, zal de gemeente garant staan voor een af te sluiten lening. Voor het risico van het wegvallen van die huuropbrengst, zal de gemeente borg moeten staan, nu KPO het verlies van deze inkomsten niet kan compenseren uit de Rijksvergoeding voor onderwijs (zgn. 'investeringsverbod' ex art 148 Wet primair onderwijs).
2. Er wordt een Vereniging van Eigenaren opgericht die het gebouw overneemt en exploiteert. De gemeente blijft dan risicodragend voor het gedeelte dat verhuurd wordt aan Kober, die huur betaalt aan de VVE. Deze huuropbrengsten - althans de daarin verdisconteerde kostendeekkende kapitaallasten - zullen toevallen aan gemeente.
3. De gemeente behoudt het gebouw en verhuurt aan KPO en Kober. De huuropbrengsten, althans de daarin verdisconteerde kostendeekkende kapitaallasten, zullen alsdan toevallen aan gemeente.

De verschillende mogelijkheden worden voor dit en vergelijkbare gebouwen onderzocht in het kader van de doordecentralisatie. Hierbij zal een nadere regeling worden opgenomen in de overeenkomsten. Omdat de ontwikkeling van de Stappen vooruitloopt op het proces van doordecentralisatie, zal hier een passend maatwerk op worden toegepast vergelijkbaar met Kwadrant.

Financiële consequenties

De totale kosten van de bouw van IKC de Stappen bedragen € 5.996.700. Hiervoor is in de bijlage een gespecificeerde kostenraming opgenomen. Hiervan draagt de gemeente in totaal € 5.618.628 bij; namelijk doordat in het kader van het HPO 2019 al een bedrag is toegekend van € 3.141.683. Het aanvullend krediet dat nu totaal beschikbaar wordt gesteld bedraagt € 2.476.945. Van dit laatste bedrag is € 1.298.667 toe te rekenen aan kinderdagopvang en de lasten daarvan (€ 42.207) worden gedekt uit de huuropbrengsten; dit is dientengevolge kostenneutraal. De resterende investeringskosten (€ 378.072) blijven ten laste van KPO.

Evenals bij het eerder aangevraagde krediet geldt dat de dan geldende boekwaarde voor het onderwijsgedeelte bij doordecentralisatie volledig wordt overgenomen door KPO. Uitgaande van de doordecentralisatie worden dus alleen de rentekosten voor 2019 opgenomen. Deze bedragen voor 2019 € 8.837 (½ jaar rente) en € 17.674 voor de jaren erna.

Juridische consequenties

Het bestuur van KPO kan bezwaar aantekenen tegen de beslissing van het College.

Communicatie

Het bestuur van KPO wordt geïnformeerd nadat het besluit definitief is.

Bijlagen:

1. Kredietaanvraag KPO Integraal Kindcentrum de Stappen
2. Kostenraming stichtingskosten HEVO
3. Second opinion ICS met bijlagen
4. Begrotingswijziging