

Raadsvoorstel

Onderwerp	:	Raadsvoorstel verhoging kwaliteit schoolgebouwen
Zaaknummer	:	1243521
Portefeuillehouder	:	Wethouder Harmen Akkerman
Publicatieniveau	:	Openbaar
Behandelend ambtenaar	:	Wilton Christiaanse

Gevraagd Besluit

De gemeenteraad van Molenlanden besluit:

1. Uit te gaan van een verhoogde norm, de huidige VNG-norm (peildatum 01-11-25) + 15% onder de voorwaarde dat schoolbesturen hun deel voor hun rekening nemen.
2. Van deze verhoging 8,5% door de gemeente te bekostigen, onder de voorwaarde dat het betrokken schoolbestuur de resterende 6,5% voor zijn rekening neemt.
3. Dat per project uiterlijk tijdens de fase van het voorlopig ontwerp definitief wordt besloten tot verhoging en bekostiging van de norm.
4. Het gemeentelijk aandeel kapitaallasten in de verhoogde norm te dekken uit de Reserve IHP.

Inleiding

In september 2024 heeft de gemeenteraad van Molenlanden het herijkte Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs (IHP) vastgesteld. In dit IHP is een inschatting gemaakt van de planning en kosten die nodig zijn voor de vernieuwing van dertien schoolgebouwen. De kostenindicatie is gebaseerd op de leerlingenprognose, de VNG-normkosten (stichtingskosten), een inschatting of tijdelijke huisvesting nodig is, één of meer verhuisbewegingen, sloopkosten en afschrijving van de resterende boekwaarde. Op basis hiervan is een doorkijk opgesteld van de kosten voor de komende vijf jaar en de totale kosten.

De uitvoering van het IHP is inmiddels gestart, in nauwe samenwerking met de schoolbesturen. Deze bestaat uit een uitvoeringsprogramma met afspraken over organisatie, besluitvorming en financiën, en uit haalbaarheidsonderzoeken per project, waarin scenario's zoals nieuwbouw of renovatie, locatiekeuzes en planning worden uitgewerkt.

Nu we van start zijn blijkt dat de oorspronkelijke kostenindicatie onvoldoende is om het gewenste kwaliteitsniveau van de schoolgebouwen te realiseren. Deze constatering wordt gedeeld door de schoolbesturen en is in lijn met ervaringen van andere gemeenten, zoals Roosendaal en 's-Hertogenbosch. De VNG-norm is bedoeld als een gestandaardiseerd rekeninstrument, gebaseerd op minimale wettelijke eisen en een sobere invulling van de gebouwfunctionaliteit. Hierdoor biedt deze norm onvoldoende ruimte voor investeringen in duurzame, gezonde en toekomstbestendige leeromgevingen.

Concreet betekent dit dat voorzieningen zoals een Energieneutraal Gebouw (ENG), verbeterde luchtkwaliteit en flexibele leeromgevingen niet binnen de VNG-norm passen. De norm gaat uit van onderwijskundig noodzakelijke ruimte op basis van leerlingaantallen.

De gemeente en schoolbesturen worden bij de uitvoering van het IHP ondersteund door HEVO. HEVO onderschrijft dat de VNG-norm ontoereikend is voor het realiseren van het gewenste kwaliteitsniveau en adviseert om een eigen norm te hanteren. Op basis van dit advies wordt voorgesteld om de stichtingskosten met 15% te verhogen ten opzichte van de VNG-norm.

Deze aanpassing heeft financiële consequenties. De gemiddelde bouwkosten per school stijgen van circa € 3,5 miljoen naar € 4 miljoen. Samen met de schoolbesturen is gekeken naar een uitlegbare wijze om de meerkosten te verdelen. Hierbij is gekeken naar de rol en verantwoordelijkheid van beide partijen.

Voor de gemeente zijn kosten opgenomen die essentieel zijn voor een goed en gezond schoolgebouw, zoals onderdelen die bijdragen aan een Frisse School: ventilatiecapaciteit, lichtinval en temperatuurregulatie. Voor de schoolbesturen zijn kosten opgenomen die hen als eindgebruiker en verantwoordelijke voor onderhoud en exploitatie ten goede komen, zoals onderhoudsarme materialen en flexibiliteit passend bij hun onderwijsconcept. Dit heeft geleid tot een verdeling van 8,5% voor de gemeente en 6,5% voor de schoolbesturen.

Eerdere besluiten

1. Op 2 april 2019 heeft de gemeenteraad de Verordening huisvesting onderwijs 2019' vastgesteld;
2. Op 20 april 2021 heeft de gemeenteraad het 'Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs Molenlanden 2021-2032' vastgesteld;
3. Op 24 september 2024 heeft de gemeenteraad het herijkte 'Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs' vastgesteld.

Beoogd effect

Het formuleren van een eenduidig en toekomstbestendig kwaliteitskader voor de nieuwbouw van schoolgebouwen.

Argumenten

1.1. De VNG-norm is onvoldoende om nieuwbouw van scholen op het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren

De VNG-normkosten bieden een sobere, gestandaardiseerde basis die uitgaat van minimale wettelijke eisen. Hoewel de norm is geïndexeerd, is zij gebaseerd op uitgangspunten uit de jaren '90. Dit leidt tot een discrepantie tussen het kwaliteitsniveau dat gemeente en schoolbesturen wenselijk achten en wat binnen de VNG-normbedragen feitelijk realiseerbaar is. Het gewenste kwaliteitsniveau omvat onder meer een energieneutraal gebouw (ENG), flexibiliteit in indeling, een gezond binnenklimaat (Frisse School), duurzaamheid en onderhoudsarme materialen. Juist de impact van het gebouw op de gezondheid van leerlingen en medewerkers – bijvoorbeeld via ventilatie, daglichttoetreding en temperatuurregulatie – vraagt om hogere kwaliteitseisen dan de normkosten toelaten.



Door de norm voor stichtingskosten met 15% te verhogen, ontstaat ruimte om het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. Dit is gevisualiseerd in bijlage 1. In bijlage 2 wordt het verschil getoond tussen de kwaliteit die past bij het huidige VNG-normbedrag, het gewenste kwaliteitsniveau (+15%) en het landelijk kwaliteitskader van Ruimte-OK (landelijk kenniscentrum voor onderwijshuisvesting). Daarmee wordt inzichtelijk dat een verhoging van 15% noodzakelijk is om het gewenste kwaliteitsniveau te kunnen realiseren.

1.2. Goede onderwijshuisvesting is een randvoorwaarde voor goed onderwijs

Dit voorstel draagt bij aan schoolgebouwen die functioneel en technisch voldoen aan de eisen van deze tijd. De bouw van een nieuwe school is een moment waarom kwaliteit voor de lange termijn – minimaal 50 jaar – kan worden geborgd. Door te investeren in aspecten zoals energiezuinigheid, een gezond binnenklimaat, flexibiliteit in gebruik en onderhoudsarme voorzieningen, wordt een leeromgeving gecreëerd die aansluit bij de behoeften van leerlingen en personeel. Daarmee wordt voldaan aan meer dan alleen de wettelijke minimumeisen; het gaat om een toekomstbestendige basis voor goed onderwijs.

1.3. Het is van belang om voorafgaand aan de aanstaande vervangingsopgave kwaliteit en kosten goed te borgen

In de eerste fase van het IHP staan meerdere nieuwbouw- en renovatieprojecten gepland. Om te zorgen voor consistentie in de uitvoering is het wenselijk om nu een helder kwaliteitsniveau en bijbehorende kostenkengetallen vast te leggen. Dit voorkomt verschillen tussen projecten en biedt duidelijkheid over de taakstellende kwaliteit en budgetten die aan schoolbesturen worden afgegeven.

1.4 Met alle schoolbesturen is dit vraagstuk besproken

De noodzaak om de norm voor stichtingskosten te verhogen is zowel collectief (tweemaal in het OOGO) als individueel met de meeste schoolbesturen besproken. Alle schoolbesturen (h)erkennen dat de huidige VNG-norm ontoereikend is om het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. Er is brede overeenstemming over het belang van het vaststellen van een realistische norm die aansluit bij de gezamenlijke ambitie voor toekomstbestendige onderwijshuisvesting.

1.5 en 3.1. De kostenverdeling doet recht aan ieders rol en verantwoordelijkheid in het realiseren van kwalitatieve schoolgebouwen

Samen met de schoolbesturen is gekeken naar een uitlegbare wijze om de meerkosten te verdelen. Dit heeft geleid tot een voorstel waarbij de extra 15% op de stichtingskosten wordt verdeeld in een bijdrage van 8,5% door de gemeente en 6,5% door de schoolbesturen. De gemeentelijke bijdrage dekt kwaliteitsverhogingen die essentieel zijn voor een goed schoolgebouw. De bijdrage van het schoolbestuur heeft met name betrekking op keuzes die hen als eindgebruiker ten goede komen, zoals onderhoudsarme materialen of flexibiliteit in de inrichting passend bij hun onderwijsconcept.

De voorgestelde bijdrage van 6,5% door het schoolbestuur werd daarbij niet ter discussie gesteld. Wel gaven meerdere schoolbesturen, daartoe uitgedaagd, aan geen mogelijkheid te zien om vooraf een toezegging te doen, omdat van tevoren niet exact is aan te geven wat zij voor deze bijdrage terugkrijgen. Het is belangrijk hierbij nogmaals te benadrukken dat deze verdeling een instrumentele methode is geweest om tot een evenwichtige kostenverdeling te komen. Er is dus geen sprake van een structurele afspraak over specifieke gebouwonderdelen.



De gesprekken laten zien dat er een breed draagvlak is voor het verhogen van de norm, en dat er sprake is van een constructieve houding en bereidheid om gezamenlijk tot duidelijke afspraken te komen. Daarbij is afgesproken dat per project uiterlijk in de fase van het voorlopig ontwerp definitief wordt besloten over toepassing en bekostiging van de verhoogde norm. Dit biedt ruimte voor maatwerk en zorgvuldige afweging per situatie.

4.1 De exploitatiebegroting wordt ontzien

De exploitatiebegroting wordt al behoorlijk onder druk gezet door het IHP. We moeten waakzaam zijn voor overbelasting van de exploitatiebegroting. Tegelijkertijd willen we de gewenste kwaliteit realiseren. Daarom stellen we voor om deze kosten te dekken uit de bestemmingsreserve IHP. Dit voorstel wijkt af van het amendement A2024-14, dat bij de vaststelling van het IHP in 2024 is aangenomen. Dat amendement stelt dat kapitaallasten voor investeringen in schoolgebouwen via de exploitatiebegroting van de gemeente worden gedekt. Gezien het belang om de exploitatiebegroting niet structureel verder te belasten, stellen wij voor om de bestemmingsreserve IHP hiervoor in te zetten. De reserve IHP heeft met de kennis van nu de financiële ruimte (8,5% van € 45 miljoen = € 3,8 miljoen).

Kantttekeningen

1.1. Een verhoging van 15% op de stichtingskosten heeft financiële consequenties

Het realiseren van nieuwe schoolgebouwen op basis van een verhoogd kwaliteitsniveau brengt hogere kosten met zich mee dan de vergoeding volgens de huidige VNG-norm. Een verhoging van 15% op de stichtingskosten betekent een grotere financiële uitgave voor de gemeente. Vanaf 2029 neemt de financiële last toe, omdat dan de investeringen gaan toenemen.

Toch vinden wij het zeer wenselijk om hier wel voor te kiezen. Het gaat om nieuwe schoolgebouwen die voldoen aan kwaliteit op het gebied van onder andere duurzaamheid: energieneutraal, flexibel gezond (frisse school) en deels circulair, klimaat adaptief en natuur inclusief. Dat vinden we belangrijk en deze doelstelling bereiken we niet/minder goed met de VNG-norm.

1.2. Voor de nieuwbouw van de Brede School in Groot-Ammers vallen de kosten van de voorlopige plannen binnen de VNG-norm

In de voorlopige plannen voor de nieuwbouw van de Brede School in Groot-Ammers vallen de kosten binnen de VNG-norm. Het uitgangspunt voor dit project is een sober en doelmatig gebouw, waarbij binnen de beschikbare normkosten is gezocht naar een optimale invulling van kwaliteit. Dit betekent dat op onderdelen in het ontwerp concessies zijn gedaan. Zo is de stap van Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG) naar Energie Neutrale Gebouwen (ENG) binnen het huidige budget niet haalbaar.

In principe vinden we dat de verhoogde kwaliteitsnorm ook voor dit project van toepassing zou moeten zijn. Omdat het project echter al loopt, zou het toepassen van deze hogere norm leiden tot vertraging. In samenspraak met de school wordt daarom besproken of en in welke mate het wenselijk is om de verhoogde kwaliteitsnorm alsnog toe te passen, met oog voor de gevolgen die dit heeft voor planning en uitvoering.



1.3. Schoolbesturen kunnen zelf aanvullend investeren

Het investeringsverbod wat geldt voor scholen in het primair onderwijs wordt naar verwachting opgeheven bij het aannemen van het wetsvoorstel onderwijshuisvesting. Het opheffen van dit investeringsverbod betekent niet direct dat schoolbesturen financieel ook meer ruimte hebben om te investeren (afhankelijk van hun eventuele reserves). Schoolbesturen ervaren (net als gemeenten) substantiële tekorten op de vergoedingen die zij ontvangen vanuit het Rijk. Ook zijn onderhoudskosten voor installaties in nieuwe gebouwen hoger. Verder zijn terugverdientijden onzeker door energieprijzen, netcongestie en het vervallen van de salderingslevering en het in de toekomst afnemen van de vergoeding van terug levering.

1.4. Deze keuze voor extra kwaliteit kan ook per project gemaakt worden

De belangrijkste overweging om nu te kiezen voor dit kwaliteitskader is dat de gemeente op voorhand 8,5% aan de schoolbesturen toezegt indien zij bereidt zijn 6,5% bij te dragen. Indien er per project een besluit wordt genomen, heeft de gemeenteraad geen inzicht in de effecten van deze keuze op de financiën. Door deze keuze te maken is duidelijk dat de gemeentelijke bijdrage aan de extra stichtingskosten 8,5% zal zijn.

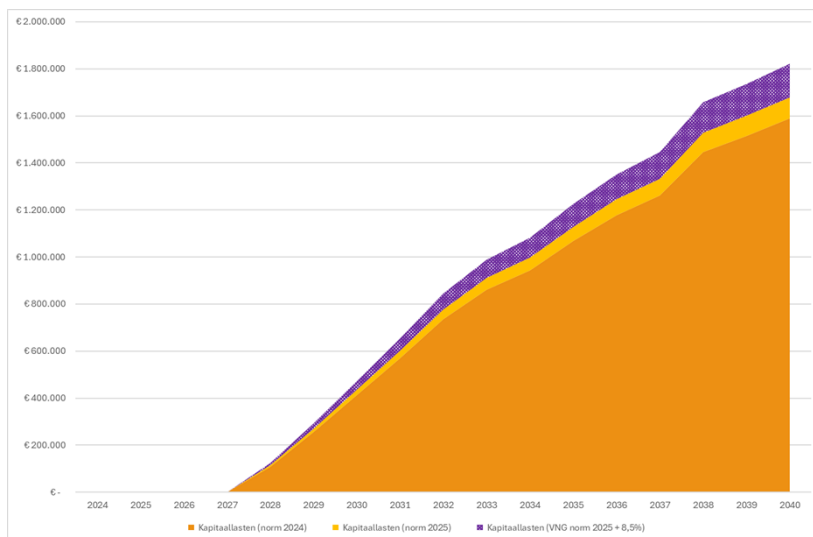
2.2. Kwaliteitsverschillen in nieuwbouw van scholen

Als de scholen niet 6,5% bijdragen, vervalt de gemeentelijke bijdrage van 8,5%. Hierdoor kunnen kwaliteitsverschillen ontstaan in de nieuwbouw van scholen. De schoolbesturen hebben echter aangegeven dat ze met de mogelijke bijdrage van de gemeente van 8,5% voldoende uitgedaagd worden om op projectniveau het hogere kwaliteitsniveau te willen nastreven. Er is voldoende draagvlak. De schoolbesturen gaven aan, daartoe uitgedaagd, geen mogelijkheid te zien om vooraf een toezegging te doen, omdat van tevoren niet exact is aan te geven wat zij voor deze bijdrage terugkrijgen.

Extra uitleg bij de kosten

In onderstaande figuur is een nieuwe kostenindicatie opgenomen. De bedragen worden geactiveerd in het jaar na oplevering. Vanaf dat moment drukken de kapitaallasten op de jaarlijkse begroting. Het projectbudget wordt op basis van dit voorstel met 8,5% verhoogd ten opzichte van het raadsvoorstel IHP. Het paarse vlak in de figuur geeft hier een nieuwe afschrijving in 50 jaar, rekenrente 1,5% over de oorspronkelijke investering). Daarnaast is het geïndexeerde normbedrag 2025 verwerkt.





Bij de vaststelling van het IHP in 2024 is een amendement aangenomen (A2024-14) dat stelt dat de kapitaallasten behorende bij investeringen in schoolgebouwen gedekt worden in de exploitatiebegroting van de gemeente. Dit voorstel laat het hiervoor beschreven uitgangspunt ongewijzigd voor de investering die overeenkomt met de VNG-norm (oranje gedeelte in de grafiek). De afschrijvingslasten die horen bij het meerdere (paarse gedeelte in de grafiek) worden gedekt uit de reserve kapitaallasten, zodat dit geen extra druk op de exploitatiebegroting geeft. De reserve kapitaallasten wordt bij besluitvorming over de definitieve investeringsaanvraag aangevuld uit de Reserve IHP met een bedrag gelijk aan 8,5% van de investering zoals berekend o.b.v. de VNG-norm.

Communicatie

In het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) van 2 juli 2025 zijn de schoolbesturen geïnformeerd over het onderzoek naar de mogelijke verhoging van kwaliteit en kosten schoolgebouwen. Dit voorstel is besproken met het OOGO op het ingelaste overleg van 11 september 2025.

Vervolgstappen

Na besluitvorming wordt bij de verdere uitwerking van de haalbaarheidsonderzoeken uitgegaan van de verhoogde norm: de huidige VNG-norm plus 15%. In het raadsvoorstel haalbaarheidsonderzoek School met de Bijbel in Bleskensgraaf is de verhoogde kwaliteitsnorm opgenomen. Schoolbesturen worden hierover geïnformeerd.

Bijlagen:

Bijlage 1 Tabel eigen bijdrage bij verhogen kwaliteit

Bijlage 2 Verhouding kostenkengetallen

Raadsbesluit

Onderwerp : Raadsvoorstel Verhoging kwaliteit en kosten
schoolgebouwen
Zaaknummer : 1243521
Portefeuillehouder : Wethouder Harmen Akkerman

De raad van de gemeente Molenlanden:

Gelet op het bijbehorende raadsvoorstel;

Besluit:

1. Uit te gaan van een verhoogde norm, de huidige VNG-norm (peildatum 01-11-25) + 15% onder de voorwaarde dat schoolbesturen hun deel voor hun rekening nemen.
2. Van deze verhoging 8,5% door de gemeente te bekostigen, onder de voorwaarde dat het betrokken schoolbestuur de resterende 6,5% voor zijn rekening neemt.
3. Dat per project uiterlijk tijdens de fase van het voorlopig ontwerp definitief wordt besloten tot verhoging en bekostiging van de norm.
4. Het gemeentelijk aandeel kapitaallasten in de verhoogde norm te dekken uit de Reserve IHP.

Aldus besloten tijdens de openbare raadsvergadering van de gemeente Molenlanden, gehouden op 16 december 2025.

de griffier,

de voorzitter,

Marjolein Teunissen

Theo Segers

