

RAADSVERGADERING	:	8 november 2018
AGENDAPUNT	:	14-10.2018
ONDERWERP	:	Uitvoeren maatregelen gericht op herstel veiligheid van de verdiepingsvloer in de Nieuwe School Uithuizen en op zo spoedig mogelijke in gebruik name van de school
PORTEFEUILLEHOUDER(S)	:	H. Bouman
STATUS	:	Besluitvormend

Uithuizen, 25 oktober 2018

Aan de raad,

KORTE INHOUD

Voor de Nieuwe School Uithuizen (NSU) is in het verband van de stuurgroep, waarin de drie schoolbesturen en de gemeente samenwerken, een Programma van Eisen (PvE) voor het ontwerp vastgesteld en op basis daarvan het huidige gebouw architectonisch ontworpen en bouwtechnisch geconstrueerd. Gegeven de problematiek van de aardbevingen hebben ook op constructief vlak deskundige medewerkers van/namens de NAM mede zorg gedragen voor de aardbevingsbestendige constructie van het gebouw. Aan het eindresultaat van dit ontwerpproces is door de stuurgroep NSU goedkeuring gegeven. Daarna is een bestek opgesteld, zijn de benodigde vergunningen aangevraagd en verkregen, is in een aanbesteding een aannemer geselecteerd en die heeft vervolgens in opdracht van de gemeente Eemsmond de NSU conform het bestek gebouwd. Het huidige gebouw voldoet aan alle eisen, zowel aan de eisen uit het PvE van de stuurgroep NSU, als aan de eisen die in de vergunning op basis van de destijds geldende bouwvoorschriften en bouwnormen door de vergunningverlener (VTH DEAL) zijn gesteld.

De veiligheid van de verdiepingsvloer in de Nieuwe School Uithuizen (NSU) is ter discussie gekomen omdat hierin hetzelfde type breedplaatvloerelementen is verwerkt als die gebruikt zijn bij de op 27 mei 2017 ingestorte parkeergarage bij vliegveld Eindhoven. Als verantwoordelijke voor de in Nederland geldende bouwnorm en bouwvoorschriften treedt het ministerie van Binnenlandse Zaken (MinBZK) in deze kwestie coördinerend op. Middels een brief op 26 september 2017 stelt MinBZK alle vergunningverlenende gemeentelijke instanties op de hoogte van de situatie rond de parkeergarage. De NSU wordt, nadat de gemeente Eemsmond hierover in een consultatie advies heeft gekregen van de vergunningverlener VTH DEAL, op 19 oktober 2017 officieel opgeleverd aan de gemeente Eemsmond. Door de veiligheidsdiscussie is de school sindsdien nog niet in gebruik genomen door de drie onderwijsinstellingen. Deze omstandigheid (opgeleverd, maar niet door gebruiksgewicht belast) is tamelijk uniek bij alle (honderden) gebouwen in Nederland die door deze problematiek geraakt zijn.

MinBZK trekt in deze kwestie bureau Hageman als Rijksadviseur aan. Dat bureau heeft een protocol

opgesteld hoe in verschillende situaties te handelen en te oordelen ten aanzien van de veiligheid van betrokken gebouwen/vloeren. Conform dit protocol zijn aan de NSU nadere onderzoeken gewijd. In een second opinion op de onderzoeksresultaten heeft de Rijksadviseur begin april 2018 aangegeven dat de verdiepingsvloer in de NSU onveilig is, dat versterkende maatregelen nodig zijn en door proefbelasting van de verdiepingsvloer de veiligheid daarvan alsnog aangetoond kan worden.

Bij de keuze van het te treffen pakket maatregelen is leidend dat de school onomstotelijk veilig moet worden en dat de school zo spoedig mogelijk in gebruik moet kunnen worden genomen. Tal van partijen (o.a. TNO Bouw) zijn betrokken bij diverse onderzoeken naar verschillende facetten van het construeren en bouwen van constructies waarin de breedplaatvloerelementen verwerkt zijn. Een hoorzitting in de Tweede Kamer begin juni 2018 over de stand van zaken van deze onderzoeken heeft duidelijk gemaakt dat nog veel (meer dan eerder gedacht) onduidelijk is en dat onbekend is wanneer de benodigde duidelijkheid (o.a. over eventueel noodzakelijke aanpassingen in de toe te passen bouwnormen, voorschriften en eisen) er alsnog komt. Zolang zal van iedere maatregel aan de verdiepingsvloer in de NSU zelf dus ook onduidelijk blijven of die afdoende is. Binnen het protocol van bureau Hageman wordt een vloer alleen onomstotelijk veilig verklaard wanneer alle randen, van ieder afzonderlijk breedplaatvloerelement in die vloer, zijn ondersteund (bijvoorbeeld door muren of balken).

Om, voor wat betreft het tijdstip van de in gebruik name van de NSU, niet langer afhankelijk te zijn van de (onbekende) voortgang van al het in uitvoering zijnde landelijke onderzoek is daarom voor de verdiepingsvloer van de NSU besloten alle vloednaden met extra balken, zelf ieder steunend op kolommen, te gaan ondersteunen (dit heet het “scenario maximaal versterken”). Daartoe wordt de begane grond van de huidige school eerst volledig gestript en na het aanbrengen van de extra balken en kolommen opnieuw ingericht. De school blijft daarbij ten aanzien van alle facetten voldoen aan het oorspronkelijke Programma van Eisen, zoals destijds vastgesteld door de stuurgroep NSU. De kosten voor uitvoering zijn begroot op € 3.100.000 inclusief BTW. Rekening houdend met alle bijkomende (voorloop)kosten (zoals voor onderzoeken, adviezen, planvoorbereiding, langere instandhouding, bouwbegeleiding enz.) wordt aan uw raad gevraagd om een krediet beschikbaar te stellen van € 4.000.000. Na uitvoering van de maatregelen zal de dan veilige school met ingang van het nieuwe schooljaar 2019-2020 in gebruik genomen kunnen zijn.

Voorstel

Goedkeuring te geven aan :

1. Het voorgenomen besluit van het college om middels het “scenario maximaal versterken” de NSU veilig te maken;
2. De vrijgave van het benodigde krediet voor een bedrag van € 4.000.000, zodat:
 - a. De NSU veilig kan worden gemaakt en bij het begin van het nieuwe schooljaar 2019-2020 in gebruik genomen kan zijn;
 - b. Alle reeds gemaakte en nog te maken (voorloop)kosten uit dat krediet kunnen worden gedekt;
3. Het voorgenomen besluit van het college tot een aanbesteding voor de uitvoering van

het “scenario maximaal versterken” op basis van “gunning uit de hand”.

Inleiding

Nadat de in aanbouw zijnde parkeergarage bij het vliegveld Eindhoven gedeeltelijk instortte, heeft met ministerie van Binnenlandse zaken alle gemeenten in Nederland hiervan op de hoogte gebracht en kenbaar gemaakt dat de toegepaste breedplaatvloerelementen zijn verwerkt in tal van andere gebouwen en deze gebouwen met het oog op de veiligheid onder toezicht van de gemeenten aan een nader onderzoek moeten worden onderworpen. Over de benodigde aard en wijze van dit onderzoek heeft in opdracht van MinBZK het bureau Hageman, als aangetrokken Rijksadviseur, vervolgens een protocol opgesteld. Ook de in oktober 2017 opgeleverde Nieuwe School Uithuizen heeft een verdiepingsvloer waarin de betreffende breedplaatvloerelementen zijn verwerkt. Sterker nog, ze zijn geleverd door dezelfde fabrikant en komen zelfs uit dezelfde productiebatch als de elementen die in de ingestorte parkeergarage zijn verwerkt.

De vloer bestaat uit twee lagen. De onderste laag wordt gevormd door de geprefabriceerde breedplaatvloerelementen. Daar bovenop wordt tijdens de bouw een gewapend betonnen afdekvlora gestort. Eén van de denkbare faalmechanismen zou te maken kunnen hebben dat een situatie waarin de aanhechting tussen beide vloeren niet goed tot stand is gekomen (dit heet delaminatie), zodat hierdoor in onvoldoende mate de optredende schuifspanningen door beide lagen kunnen worden opgenomen. Om die reden werd door de Rijksadviseur in eerste instantie een strengere norm voor deze schuifsterkte aanbevolen. Op grond van die aangescherpte norm zijn begin 2018 door de door de gemeente ingehuurde constructeur nieuwe berekeningen gemaakt en is tevens onderzocht of en in hoeverre delaminatie zich in de verdiepingsvloer van de NSU feitelijk voordoet. De resultaten van beide onderzoeken zijn voor een second opinion voorgelegd aan de Rijksadviseur. Deze concludeert begin april 2018 dat de verdiepingsvloer onveilig is, eerst versterkt moet worden en dat daarna middels proefbelasting de veiligheid van de verdiepingsvloer alsnog aangetoond zou kunnen worden. Duidelijk is dan dat de NSU voorlopig niet in gebruik zal kunnen worden genomen. Een persbericht van die strekking wordt daarom op 18 april 2018 naar buiten gebracht.

Bij een belastingproef kunnen boven op de verdiepingsvloer bakken gevuld met water geplaatst worden. Omdat de school nog niet in gebruik is geweest, eist de vergunningverlener (VTH DEAL) dat bij een dergelijke belastingproef met een extra hoge vloerbelasting rekening wordt gehouden. Uiteraard is het resultaat van de belastingproef onzeker, dat wil zeggen dat de verdiepingsvloer juist tijdens de proef zou kunnen bezwijken. Dit betekent dat de proef alleen (ARBO-)veilig kan worden uitgevoerd, indien de verdiepingsvloer opnieuw (net als tijdens de bouw) van een, in zichzelf stabiele, onderstempeling wordt voorzien. Daartoe moet op de begane grond de gehele inrichting (wanden, verlaagde plafonds en de installatietechnische voorzieningen die onder aan de verdiepingsvloer hangen) worden verwijderd. Als de verdiepingsvloer de proef doorstaat, moet op de begane grond de gehele inrichting hersteld worden. De kosten voor het uitvoeren van een belastingproef zijn daarom naar verwachting aanzienlijk. Het eindresultaat is onzeker en het is de vraag of voor de vervolgcosten, die verbonden zijn aan het risico van bezwijken, een (nog enigszins betaalbare) verzekering kan worden afgesloten. Middels een memo d.d. 9 mei 2018 is uw raad

daarom geïnformeerd over een wenselijke nadere verkenning van mogelijke alternatieve scenario's, ieder met zijn eigen kosten, doorlooptijd en restrisico.

Over de precieze oorzaak of oorzaken van het instorten van de parkeergarage bestaat tot op deze dag nog geen uitsluit. Blijkens een hoorzitting begin juni in de Tweede Kamer wordt in opdracht van het Rijk naar delaminatie en ook nog naar tal van andere mogelijke faalmechanismen onderzoek gedaan, zowel theoretisch als praktisch, in laboratoria als ook op werkelijke schaal. Zolang deze onderzoeken nog niet uitputtend zijn geweest en ook nog niet zijn afgerond, worden geen definitieve eindconclusies getrokken over de wijze waarop in de toekomst bij de toepassing van breedplaatvloerelementen moet worden omgegaan met de berekeningswijze en de wijze van verwerking in het uitvoerende bouwproces. Kortom: zolang blijven voor toepassing van breedplaatvloerelementen de te hanteren bouwnormen, voorschriften en eisen dus ter discussie staan. Daardoor ziet de gemeente Eemsmond zich voor de volgende vragen gesteld:

1. Moet met het treffen van maatregelen gewacht worden totdat (eindelijk) duidelijkheid ontstaat over de te hanteren bouwnormen en zolang de NSU buiten gebruik gehouden worden ?;
2. Als wel op korte termijn maatregelen worden genomen, om de NSU daarna maar in gebruik te kunnen nemen, loopt de gemeente hiermee dan niet "voor de muziek uit" ? Immers de kans bestaat dat de dan getroffen maatregelen te zwaar zijn, waardoor onnodig veel geld is uitgegeven, of achteraf juist te licht blijken te zijn, waardoor in tweede instantie opnieuw aanvullende maatregelen nodig blijken.

De bevindingen uit de verkenning naar mogelijke alternatieve scenario's zijn op 10 juli aan het college gepresenteerd:

- Proefbelasten: kosten € 2.120.000,00 excl. BTW, doorlooptijd 32-36 weken;
- Versterken: kosten € 1.944.000,00 excl. BTW, doorlooptijd 32-36 weken;
- Nieuwe school bouwen: kosten ca. € 5.600.000,00 excl. BTW, doorlooptijd 1,5 – 2,5 jaar

Essentie van de bevindingen is dat "scenario versterken" conform de aanbevolen (aangescherpte) normen feitelijk goedkoper is dan "scenario proefbelasten". Een belangrijke oorzaak hiervan is dat met proefbelasten niet alleen op de begane grond, maar ook op de verdiepingsvloer (onder andere door de te plaatsen en te verwijderen waterbakken) schades ontstaan die hersteld moeten worden. Echter, bij "scenario versterken" doet zich alleen wel het hierboven geschetste probleem voor van de voorlopig (hoelang ?) nog voortgaande onduidelijkheid over de (definitieve) normen. Een "vervolg versterking" kan later nodig blijken.

Om die reden is op 10 juli aan het college voorgesteld nog een stap verder te gaan dan het "scenario versterken". Conform de door het Rijk aanbevolen (aangescherpte) norm blijken namelijk ca. 80% van de naden tussen breedplaatvloerelementen te moeten worden ondersteund met balken. Door ervoor te kiezen om alle naden tussen breedplaatvloerelementen in de gehele verdiepingsvloer te ondersteunen, wordt een situatie gecreëerd waarin de NSU volgens het protocol van bureau Hageman van fase 6 (nader onderzoek nodig) terug gaat naar fase 2 (onomstotelijk veilig). Dit noemen we hierna het "scenario maximaal versterken".

Op 17 juli 2018 heeft het college het voorgenomen besluit genomen om te kiezen voor het "scenario maximaal versterken" en het Proces Stappenplan voor verdere uitwerking van dit scenario vastgesteld. De besturen van de drie betrokken scholen zijn over dit voorgenomen besluit vertrouwelijk geïnformeerd. Op 24 juli 2018 heeft het college besloten voor de eerste processtap

opdracht te geven, namelijk verdere uitwerking van het “scenario maximaal versterken” in een Schetsontwerp met een daarbij horende globale onderbouwde kostenraming. Deze opdracht is, ieder voor zijn eigen aandeel, verstrekt aan de afzonderlijke leden van het ontwerpteam, waarin de gemeente samen werkt met dezelfde adviseurs en (onder)aannemers, die ook al betrokken waren bij de totstandkoming van de huidige NSU. De besturen van de drie betrokken scholen hebben een intermediair naar voren geschoven om namens hen het ontwerpproces te volgen en over de resultaten daarvan vertrouwelijk rechtstreeks met hen terug te koppelen.

Op 17 september heeft het college kennis genomen van de resultaten van het Schetsontwerp, van de daarbij horende globale onderbouwde kostenraming en van het totaaloverzicht van alle kosten die samenhangen met de volledige overgangsperiode van de opgeleverde school (status 19 oktober 2017) naar de veilige, in gebruik genomen school (status 1 september 2019). Deze totale kosten belopen een geraamd bedrag van € 4.000.000,-- incl. BTW. Binnen dit bedrag worden behalve directe onderzoeken en maatregelen aan de school zelf ook kosten gedekt die te maken hebben met externe juridische ondersteuning bij de aanbesteding en bij de aansprakelijkheidsstelling en met externe communicatieve ondersteuning bij lobby in Den Haag, gericht op het verkrijgen van duidelijkheid over te hanteren bouwnormen en op beschikbaarstelling van rijksmiddelen.

Voor de beoogde aanpak bij de versterking van de verdiepingsvloer in de NSU is draagvlak verkregen bij de drie betrokken schoolbesturen. Op 16 oktober heeft het college besloten tot verdere uitwerking van de aanpak in een Definitief Ontwerp en daarbij horende gedetailleerde kostenbegroting, die tevens de basis is voor de aanneemsom. Over het voorgenomen besluit tot een aanbesteding voor de uitvoering van het “scenario maximaal versterken” op basis van “gunning uit de hand” (=onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging) is aanbestedingsrechtelijk advies ingewonnen, dat de benodigde juridische onderbouwing van de deugdelijkheid van de argumenten voor deze aanbestedingswijze heeft opgeleverd.

Mogelijke maatregelen en beoogd effect

In het vervolg zijn de volgende stappen voorzien:

1. De aannemer de werkvoorbereiding en uitvoering van de versterking opdragen met als eerste stap het Definitief Ontwerp om te zetten naar werktekeningen;
2. Vergunning aanvragen voor uitvoering van de versterkingsmaatregelen;
3. Sloop in de periode tot einde 2018 van wanden, plafonds en installatietechnische voorzieningen op de begane grond;
4. Aanbrengen balken en kolommen onder en ter versterking van de verdiepingsvloer, alsmede herstel van wanden, plafonds en installatietechnische voorzieningen op de begane grond in de eerste helft van 2019;

Het beoogde effect is:

1. De NSU is in de zomervakantie van 2019 veilig en beschikbaar voor inhuizing door de drie basisscholen;
2. De NSU is vanaf het begin van het schooljaar 2019-2020 in gebruik genomen.

Uitvoering

Financiële consequenties:

De totale extra kosten aan investeringen in de NSU bedragen € 4 miljoen inclusief BTW. De BTW inzake het ontwerp en de bouw van een school is in beginsel een kostenpost. De BBV schrijft voor dat bij een bestaand actief sprake is van een investering met de mogelijkheid om te activeren indien de uitgaven

- leiden tot een significante kwaliteitsverbetering; en/of
- leiden tot een levensduurverlenging; en/of
- aanpassingen betreft om te voldoen aan wet-regelgeving (zoals bijvoorbeeld voldoen aan veiligheidsvoorschriften).

Echter indien uitgaven gedaan worden ten behoeve van de oorspronkelijke kwaliteit en levensduur van het actief dan is er sprake van onderhoud. De uitgaven kunnen dan niet geactiveerd worden.

Alhoewel dit een bijzonder geval is (en overleg met de accountant hierover nog zou kunnen plaatsvinden) kunnen deze kosten in beginsel niet geactiveerd worden en moeten derhalve ineens ten laste van de exploitatie gebracht worden. Het ligt ook niet voor de hand om over 40 jaar weer een dergelijke grote investering te moeten doen om opnieuw een schoolgebouw te realiseren. In feite wordt er dan de komende 40 jaar te veel gespaard voor vervanging van de school.

De kosten moeten gedekt worden uit de algemene reserve van de gemeente Eemsmond en voor het grootste deel uit de algemene reserve van Het Hogeland dit aangezien de kosten grotendeels in 2019 worden gemaakt. De kosten zijn onvoorzien en er is sprake van een calamiteit waar in principe de algemene reserve en het weerstandvermogen van de gemeente voor beschikbaar is.

Dekking van de uitgaven:

De gemeente heeft in verband met de bouw van de brede school een aantal reserves over in de reserve jaarovergang. Hier is ook een bedrag gereserveerd van ca. € 275.000 ten behoeve van de kosten die nog moeten worden gemaakt op de huidige in gebruik genomen 3 schoollocaties. In de reserve jaarovergang resteert dan een bedrag voor de brede school van € 343.813 welke als dekking gebruikt kan worden.

Voor de begroting van het Hogeland zullen een aantal reserves bij de bestaande gemeenten worden samengevoegd of worden opgeheven. Voor de reserve HHT en de reserve OZB is het voornemen om deze reserves te storten in de algemene reserve. Dit aangezien de BMW gemeenten dergelijke reserves niet kennen. Alhoewel de besluitvorming hierover nog moet plaatsvinden zou uw gemeenteraad deze reserves als dekking kunnen gebruiken.

Rekening houden met bovenstaande reserves resteert het volgende bedrag ter dekking van de kosten.

Kosten versterking NSU	€ 4.000.000
Reserve RJO vrij deel	€ 343.813
Reserve HHT	€ 669.000
Reserve OZB	€ 600.000
Restant te dekken	€ 2.387.187

Het resterende bedrag zal gedekt moeten worden uit de algemene reserve van de gemeente. De nog vast te stellen NJR 18 laat een positief effect zien op de algemene reserve van € 109.168 indien rekening gehouden wordt met deze toevoeging aan de algemene reserve en de overige begrote onttrekkingen in 2018 resteert het volgende bedrag van de algemene reserve.

Saldo Algemene Reserve voor mutatie:	€ 2.822.000
Onttrekking	€ -
Toevoeging NJR 18	€ 109.168
Saldo Algemene Reserve na mutatie:	€ 2.931.168

De gemeenteraad heeft vastgesteld dat er een minimale ondergrens van de algemene reserve van € 1.815.000 aanwezig moet zijn. Hiermee resteert er € 1.116.168 aan ruimte in de algemene reserve. Dit is onvoldoende om de resterende kosten (€ 2.387.187) te dekken. Indien de gemeenteraad besluit om de resterende kosten toch uit de algemene reserve te dekken dan zal zij onder de door haar zelf vastgestelde minimale ondergrens van de algemene reserve uitkomen. De verwachte algemene reserve eind 2018 bedraagt in dat geval € 543.981.

Ook zal de weerstandratio van de gemeente onder 1,0 gaan uitkomen en daarmee als onvoldoende aangemerkt gaan worden door de provincie. De kosten kunnen gedekt worden uit de reserves van de gemeente, echter zal dit ten koste gaan van het weerstandsvermogen van de gemeente.

Fiscale mogelijkheden

De gemeente heeft nog de keuze om het gebouw zelf in gebruik te nemen of het gebouw op afstand te zetten bij een onderwijsstichting die vervolgens voor beheer en onderhoud van het gebouw zal zorgdragen. Indien de gemeente de school levert aan een stichting zal er 6% overdrachtsbelasting betaald moeten worden, echter is er de mogelijkheid om 21% BTW terug te vorderen. Deze beleidskeuze is nog steeds mogelijk. Gezien de bijzondere situatie van de NSU bestaat er de mogelijkheid om de BTW die al eerder is betaald alsnog terug te vorderen.

Hier is een voordeel mee gemoeid van € 675.000. In tweede instantie kan ook een beroep worden gedaan op teruggave van de BTW van de nog te maken verbouwingskosten van de NSU. Aangezien er geen sprake meer hoeft te zijn van een levering hoeft er geen overdrachtsbelasting te worden afgedragen. Het fiscale voordeel wordt ingeschat op nog eens € 675.000.

Met het hanteren van het beleid dat het schoolgebouw op afstand gezet wordt van de gemeente

kan er recht zijn op teruggaaf van BTW van in totaal € 1.325.000.

Bijlagen en achterliggende documenten:

-

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eemmond,
M. van Beek, burgemeester,
B.L. Meijer, secretaris