

Memo

Aan

Gemeente Gooise Meren
Onderwijshuisvesting

C.c

Plaats

Amsterdam

Datum

2 mei 2022

Kenmerk

2210475/CONCEPT

Behandeld door

Peter Jan Bakker, Kamal Ali

Onderwerp

Voorstel procesinrichting portefeuille Onderwijshuisvesting

1. Inleiding

Gemeente Gooise Meren heeft in 2018 samen met de schoolbesturen, onder begeleiding van ICSadviseurs, een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor de onderwijshuisvesting in deze gemeente opgesteld. Dit IHP, inclusief de financiële consequenties daarvan, is vervolgens door de gemeenteraad vastgesteld. Het IHP vormt de basis voor de verdere uitwerking van projecten en aanvragen voor investeringsbudgetten. Al bij de eerste uitwerking van projecten is gebleken dat projecten meer financiële (begrotings)ruimte vragen dan voorzien. Dit als gevolg van de prijsontwikkeling in de markt, maar ook als gevolg van kosten die naast renovatie of nieuwbouw aan de schoolgebouwen gerelateerd zijn aan een dergelijk project. Denk daarbij aan tijdelijke huisvesting, sloop, of kosten voor infrastructurele ingrepen rond de schoollocatie. Het gevolg hiervan is dat voor elk project opnieuw bij de Raad (extra) begrotingsruimte moet worden gevraagd en elk concreet project in feite tot heroverweging van het IHP leidt. Dit leidt tot vertraging in de voorbereiding en uitvoering van projecten, wat – gelet op de huidige prijsontwikkelingen – direct ook weer tot prijsstijgingen leidt.

Reden voor de gemeente Gooise Meren om het proces en de procesinstrumenten rond het beheer en de ontwikkeling van haar portefeuille Onderwijshuisvesting opnieuw in te richten. In de afgelopen maanden heeft ICSadviseurs samen met de afdelingen Onderwijshuisvesting en Financiën van de gemeente een voorstel voor deze procesinrichting uitgewerkt. In dit memo beschrijven we het voorstel voor de nieuwe procesinrichting. In het volgende hoofdstuk schetsen we het proces op hoofdlijnen. In het navolgend hoofdstuk lichten we elk procesinstrument nader toe.

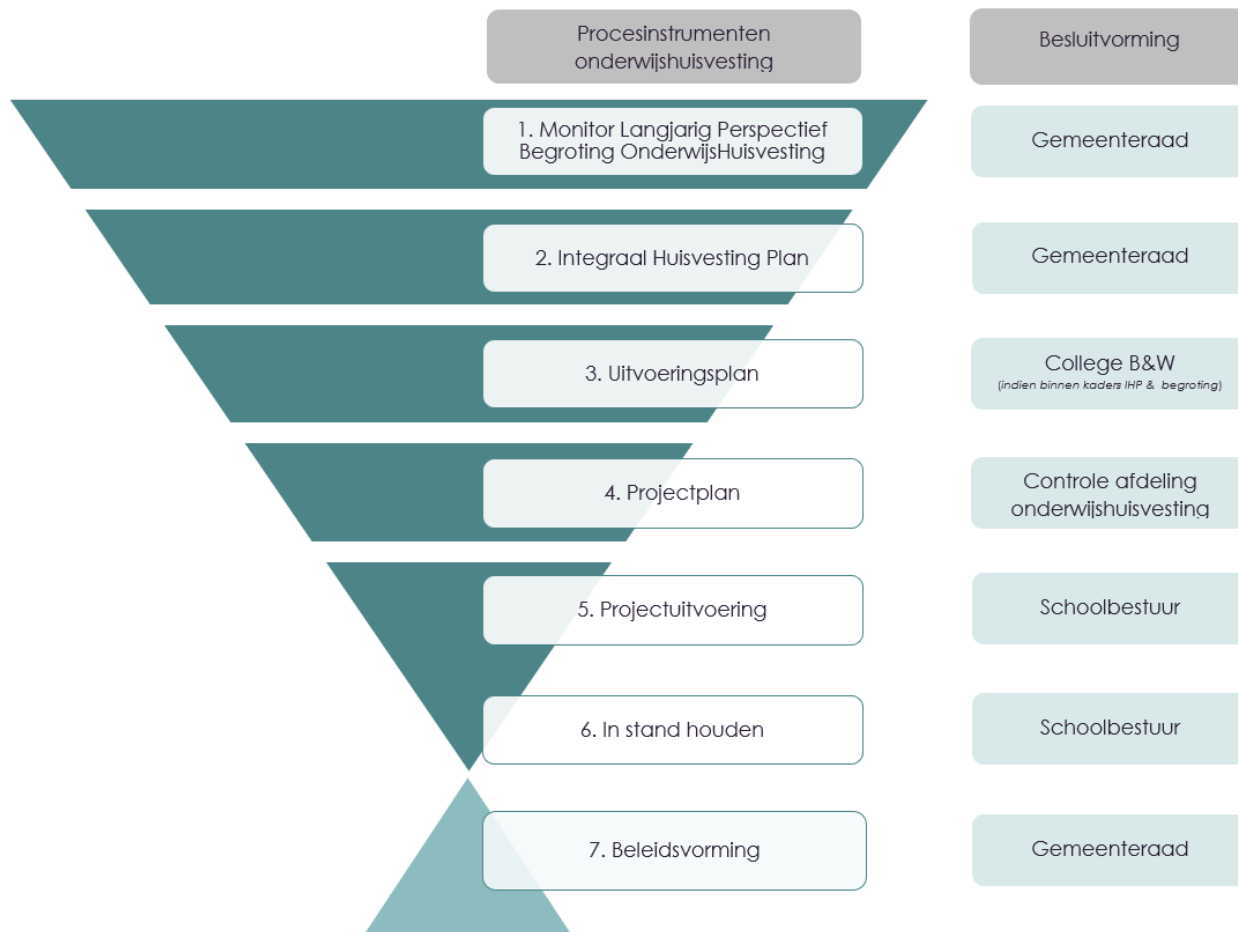
2. Proces op hoofdlijnen

Belangrijke doelstellingen van de nieuwe of verbeterde procesinrichting zijn:

- het bereiken van optimale kwaliteit voor de Onderwijshuisvesting binnen de financiële mogelijkheden;
- een heldere besluitvormingscyclus voor investeringen in Onderwijshuisvesting door de gemeente;
- een verbeterde aansluiting op de begrotingscyclus van de gemeente;
- een meer toekomstbestendige werkwijze, waarbij het voor alle betrokken partijen duidelijk is op welke manier financiële resultaten kunnen worden beïnvloed;

Met deze doelstellingen voor ogen, is een zo transparant mogelijke procesinrichting uitgewerkt waarmee (1) het **begrip** voor de bredere context waarin investeringen in de Onderwijshuisvesting moeten worden beschouwd wordt versterkt en waarmee (2) **grip** op investeringen en kwaliteit van de Onderwijshuisvesting op

de langere termijn zo goed mogelijk wordt gewaarborgd. In figuur 1 is die procesinrichting schematisch weergegeven, bestaande uit procesinstrumenten en op welk niveau besluitvorming over resultaten plaatsvindt. We lichten de verschillende procesinstrumenten in het volgende hoofdstuk nader toe.



Figuur 1: procesinrichting OWH op hoofdlijnen

3. Toelichting procesinstrumenten

In dit hoofdstuk lichten we de procesinstrumenten nader toe. In de bijlage treft u een overzicht aan van de procesinstrumenten en de verantwoordelijkheden van betrokken partijen.

1. Monitor Langjarig Perspectief Begroting Onderwijshuisvesting

Dit procesinstrument is een rekenmodel dat het langjarig perspectief van de Onderwijshuisvesting (OWH) inzichtelijk maakt. We maken in het rekenmodel onderscheid naar drie 'blokken' die gezamenlijk de totale gemeentelijke begrotingslast voor Onderwijshuisvesting vertegenwoordigen op de korte en lange termijn:

- Investeringsprojecten (nieuwbouw of renovatie/verduurzaming) die zijn gedefinieerd in het (vigerend) IHP;
- Investeringsprojecten die op basis van de leeftijd van de schoolgebouwen kunnen worden verwacht na de uitvoering van het (vigerend) IHP;
- Lopende kapitaallasten (begrotingslasten) van bestaande schoollocaties (gebouwen en terreinen);

In het rekenmodel hanteren we de meest actuele (vastgestelde) leerlingprognoses, actuele investeringsbedragen (gebaseerd op marktontwikkeling) en opslagen voor aanvullende kosten zoals tijdelijke

huisvesting en sloop, maar ook extra kosten die gerelateerd zijn aan specifieke omstandigheden rond een locatie die kostenverhogend kunnen zijn (denk daarbij aan verkeersinfrastructuur, moeilijk bereikbare bouwplaats, monumentaal karakter van een gebouw, en dergelijke). Naast de kosten is ook het maximaal beschikbare budget voor OWH binnen de gemeentebegroting in het rekenmodel verwerkt (het 'kapitaallasten plafond'). Het rekenmodel biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze scenario's door te rekenen om zo de impact van keuzes en actuele ontwikkelingen inzichtelijk te maken.

In aansluiting op de begrotingscyclus worden de autonome indicatoren voor de financiële doorrekening in het model geactualiseerd. Dit zijn indicatoren waar de gemeente vanuit OWH geen sturing aan kan geven, maar die vooral worden beïnvloed door macro economische ontwikkelingen. Het gaat om:

- te hanteren rekenrente
- prijsstijgingen markt
- demografische ontwikkelingen en belangstellingspercentages die de huisvestingsbehoefte van scholen beïnvloeden

Op het moment dat dergelijke ontwikkelingen er toe leiden dat bijsturing noodzakelijk is, heeft de gemeente de volgende sturingsmiddelen om in te zetten:

- te hanteren prijsindex begroting/budget OWH
- te hanteren afschrijvingstermijn
- temporiseren uitvoering projecten IHP
- beperken kosten voor tijdelijke huisvesting door gebruik wissellocatie(s) en daarop gerichte planning
- sturen op beperken kleine schoollocaties: minder vaste voeten en/of minder kosten per m2bvo
- inzetten reserves en/of opbrengsten uit te verlaten onderwijslocaties

De financiële effecten van het inzetten van deze sturingsmiddelen kunnen in het rekenmodel worden doorgerekend, zodat inzicht ontstaat op korte en langere termijn effecten. Die kunnen worden afgewogen tegen functionele en maatschappelijke effecten van een dergelijke maatregel, zodat men een weloverwogen keuze kan maken in de bredere context van de totale gemeentelijke begroting en beleidsopgaven. Dit is het mandaat van de gemeenteraad.

2. Integraal Huisvestingsplan

De gemeente Gooise Meren heeft in 2018 samen met de schoolbesturen een Integraal Huisvestingsplan (IHP) opgesteld en werkt dus al met dit beleidsinstrument. Door een betere verankering van dit instrument in de hier voorgestelde procesinrichting, wordt de waarde van dit instrument versterkt en komt dit meer tegemoet aan de doelstellingen die men met dit instrument voor ogen heeft: een gezamenlijk meerjaren perspectief voor de onderwijshuisvesting gericht op het borgen van kwaliteit. De verwachting is dat het maken van een IHP op korte termijn bij wet verplicht zal gaan worden (initiatief VNG, PO- en VO-raad).

Het IHP is een plan waarin investeringsprojecten (nieuwbouw of renovatie/verduurzaming) in de onderwijshuisvesting voor een periode van 10 tot 15 jaar worden gedefinieerd, opgesteld door gemeente en schoolbesturen gezamenlijk. Het dient te worden beschouwd als koersplan, waarbij geldt dat de onzekerheden over de uitgangspunten in de tijd toenemen. Het is dan ook van belang om het IHP elke 4 tot 5 jaar te actualiseren. Daarbij kunnen nieuwe ontwikkelingen (zoals landelijk of lokaal beleid, demografisch, financieel en juridisch) worden meegenomen in het definiëren van projecten. Ook de lessen die worden geleerd uit het uitwerken en uitvoeren van IHP projecten in de afgelopen periode worden daarin meegenomen. Zo ontstaat een cyclisch proces en zo moet het IHP ook worden geïnterpreteerd: als een dynamisch instrument. Het IHP en de actualisatie(s) worden door de schoolbesturen en het college van B&W ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

3. Uitvoeringsplan

Het IHP is een plan met een scope van 10 tot 15 jaar, waarin alle onderwijslocaties worden beoordeeld op kwaliteit en capaciteit. Het is een plan op hoofdlijnen dat gefaseerd nader uitgewerkt dient te worden. Daarvoor wordt het Uitvoeringsplan ingezet: in dit uitvoeringsplan wordt concreet bepaald welke projecten uit het IHP op korte termijn (binnen 2 jaar) worden uitgevoerd/opgestart. De meest recente leerlingprognoses

voor de betreffende onderwijslocaties worden gehanteerd en er wordt gekeken of er bepaalde maatschappelijke kansen in de omgeving van de onderwijslocatie kunnen worden aangegrepen. Denk daarbij aan het ontwikkelen van een kindcentrum of het integreren van sportvoorzieningen.

Een belangrijk onderdeel van dit uitvoeringsplan is de businesscase¹. In die businesscase wordt een afweging gemaakt voor nieuwbouw of renovatie en wordt de locatie vastgesteld. Maar ook de maatschappelijke kansen en de financiering daarvan wordt in de businesscase uitgewerkt. Voor het uitwerken van de businesscase wordt een vaste vergoeding vanuit de gemeente beschikbaar gesteld. Deze vergoeding maakt uiteindelijk onderdeel uit van het totale projectkrediet.

Elke 2 jaar wordt een uitvoeringsplan opgesteld, waarin voor een of meer schoollocaties een concrete projectopgave wordt gedefinieerd. Het uitvoeringsplan wordt vastgesteld door het college van B&W, voor zover dat binnen de contouren van de afspraken over het IHP en de begrotingscyclus passend is. Het uitvoeringsplan wordt opgesteld door de afdeling OWH samen met de betreffende schoolbesturen. Op basis van het uitvoeringsplan wordt een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld voor de vervolgstappen.

4. Projectplan

In principe is het schoolbestuur verantwoordelijk voor het bouwheerschap op het moment dat een nieuwbouw- of renovatieproject aan de orde is. Wanneer besluitvorming over het uitvoeringsplan heeft plaatsgevonden, kan een schoolbestuur het plan van aanpak voor het project verder concretiseren. Zij maakt daartoe een plan van aanpak met risico-analyse en risicodemarcatie op projectniveau, een projectraming (niveau businesscase) en een voorstel voor eigen bijdrage in relatie tot het realiseren van extra kwaliteit ten opzichte van de minimale kwaliteitseisen die in het IHP en in het uitvoeringsplan zijn vastgelegd.

Indien de uitwerking van het projectplan binnen de kaders van het uitvoeringsplan valt, kan goedkeuring van het projectplan worden gegeven door de afdeling OWH en wordt het college van B&W hierover geïnformeerd. Op het moment dat een projectplan niet binnen de kaders uitgewerkt kan worden, zal besluitvorming hierover binnen het college van B&W moeten plaatsvinden.

5. Projectuitvoering

Wanneer het projectplan is goedgekeurd, kan gestart worden met het project. Ook de projectuitvoering kent verschillende fasen:

- definitiefase: programma van eisen
- ontwerpfase: voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, bestek
- realisatiefase: uitvoering
- oplevering en in gebruikname

Elke fase wordt afgesloten met een fasedocument waarin keuzes, risico's en een projectbegroting passend bij de fase zijn uitgewerkt. De fasedocumenten dienen om de gemeente te informeren over de voortgang. Voorafgaand aan de realisatiefase zal een aanbesteding plaatsvinden. Op basis van het aanbestedingsresultaat wordt het uitvoeringskrediet vastgesteld en beschikbaar gesteld.

Voor zover binnen de kaders van het uitvoeringsplan en het IHP, kan het college van B&W het uitvoeringskrediet beschikbaar stellen.

6. Instandhouding

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de instandhouding van het onderwijsgebouw gedurende de exploitatieperiode. Er is geen formele of wettelijk vastgestelde levensduur van een onderwijsgebouw, maar doorgaans wordt uitgegaan van een levensduur tussen de 40 en 60 jaar. Gemeente Gooise Meren schrijft haar investeringen voor nieuwbouw van onderwijsgebouwen (vooralnog) in 40 jaar af.

¹ De kaders en randvoorwaarden voor de businesscase worden nog uitgewerkt, zodat er een eenduidige richtlijn is voor het opstellen van de businesscase die voor elk project zal gelden.

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor adequate instandhouding van de schoolgebouwen. Van einde levensduur is pas sprake indien gemeente hier met het betreffende schoolbestuur een duidelijke afspraak over heeft gemaakt en vastgelegd. Tot en met dat einde dient het schoolbestuur er voor zorg te dragen dat het gebouw volledig in functie kan blijven. In de 'Verordening Voorziening onderwijshuisvesting Gooise Meren 2016 (Toelichting A.2. Vervangende Nieuwbouw)' wordt aangegeven hoe partijen hiermee om dienen te gaan. Schoolbesturen voeren onderhoud uit aan de hand van meerjaren onderhoudsplannen (MJOP), waarbij het in stand houden van een minimale gebouwconditie (conform NEN2767) uitgangspunt is.

Voor de laatste exploitatiejaren van het schoolgebouw kunnen schoolbestuur en gemeente – wanneer duidelijk is wat het toekomstperspectief van het gebouw is – afwijkende afspraken maken om de onderhoudslasten zo laag mogelijk te houden. De eventuele besparingen die dat opbrengen kunnen worden meegenomen in de businesscase voor (vervangende) nieuwbouw of renovatie.

7. Beleidsvorming

Het fundament voor voorgaande stappen is het beleid dat de gemeente formuleert voor (investeringen in) Onderwijshuisvesting. Beleid dat rechtstreeks voortkomt uit landelijk beleid of uit beleidskeuzes die de gemeente zelf maakt. Het vormt belangrijke kaders voor het opstellen en/of actualiseren van het IHP en het Uitwerkingsplan. Tegelijkertijd vormen de ervaringen met de uitvoering van deze plannen weer belangrijke input voor het formuleren van beleid. Het is een cyclisch proces. We onderscheiden de volgende beleidsvelden:

- financiële en kwalitatieve investeringsuitgangspunten
- analyse/evaluatie gerealiseerde projecten
- relevant nieuw beleid Rijk, Provincie, Gemeente (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid)
- relevante nieuwe ontwikkelingen gemeente (demografie, ruimtelijke ordening, financieel)
- indexering budgetten en kostenramingen

Bijlage 1 – procesinstrumenten en verantwoordelijkheden

Procesinstrumenten programma OWH				
	<i>cyclus</i>	<i>betrokken partijen</i>	<i>besluitvorming</i>	<i>communicatie</i>
1 Monitor Langjarig Perspectief Begroting Onderwijs rekenmodel actualiseren op inhoudelijke en prijsontwikkelingen inzichtelijk maken te beïnvloeden indicatoren	volgt begrotingscyclus gemeente	afdeling OWH met Financiën	Gemeenteraad	informereren schoolbesturen
2 Integraal Huisvesting Plan beleidsuitgangspunten OWH financiële uitgangspunten kwalitatieve gebouwbeoordeling functioneel en technisch ruimtebehoefte en ruimteverdeling wijkniveau obv prognoses	4-jaarlijks herijken/actualiseren	afdeling OWH (lead) en Financiën met alle schoolbesturen samen	Gemeenteraad	informereren achterbannen schoolbesturen
3 Uitvoeringsplan korte termijn fasering IHP projecten leerlingprognose specifieke context en maatschappelijke kansen wijkniveau businesscase: afweging nieuwbouw of renovatie en locatie voorbereidingskrediet	2-jaarlijks opstellen	afdeling OWH (lead) met specifiek betrokken schoolbesturen samen	College B&W indien binnen kaders IHP en Gemeentebegroting	informereren raad (inhoudelijk)
4 Projectplan definitieve projectdefinitie plan van aanpak met risico-analyse en -demarcatie op projectniveau projectraming niveau businesscase + eigen bijdrage SB irt extra kwaliteit	doorlopend obv besluitvorming uitvoeringsplan	verantwoordelijk schoolbestuur (lead) met afdeling OWH samen	Controle afdeling onderwijshuisvesting	informereren college
5 Projectuitvoering definitiefase: programma van eisen ontwerpfase: voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, bestek uitvoeringskrediet realisatiefase: uitvoering fasedocumenten en faseringen (PVE tot uitvoering) proces verbaal oplevering + gebruikersinstructie + MJOP	doorlopend obv besluitvorming projectplan	verantwoordelijk schoolbestuur	Schoolbestuur, afdeling OWH wordt geïnformeerd over voortgang	periodieke informatie aan college en raad
6 In stand houding meerjaren onderhoud (obv MJOP, duurzaam) functionele aanpassingen	gedurende exploitatieperiode (40 tot 60 jaar)	verantwoordelijk schoolbestuur	Schoolbestuur, afdeling OWH toetst periodiek onderhoudsniveau	periodieke informatie aan college
7 Beleidsvorming kwaliteitskaart met investeringsuitgangspunten analyse/evaluatie gerealiseerde projecten relevant nieuw beleid Rijk, Provincie, relevante nieuwe ontwikkelingen gemeente (demografie, ruimtelijke ordening, indexering budgetten en kostenramingen)	jaarlijks actualiseren doorlopend na oplevering doorlopend jaarlijks bepalen	afdeling OWH met Financiën	Gemeenteraad	afstemming met en informeren van schoolbesturen