

2020

Eindrapportage taskforce Onderwijshuisvesting

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Context strategische heroriëntatie.....	3
1.2	Toelichting context onderwijshuisvesting.....	3
1.3	Opdracht taskforce.....	4
1.4	Financiële zoekopgave werkgroep	4
1.5	Scope opdracht en knelpunten bij de uitwerking	4
1.5.1.	Effect knelpunten op uitwerking zoekrichtingen	5
2.	Bestaand beleid en budget.....	6
2.1	Hoofdlijnen huidig beleid onderwijshuisvesting (inhoudelijk).....	6
2.1.1.	Het IHP en de vaststellingsovereenkomst.....	6
2.2.1	Vastgesteld beleid	7
2.2.3.	Jaarlijkse toevoegingen aan de reserve onderwijshuisvesting vanaf 2023.....	8
2.2.4	Bijdrage schoolbesturen.....	8
2.2.5.	Meerjarenraming	8
3.	Zoekrichtingen voor bijsturing	9
3.1	Aanpak en denkraam taskforce/werkgroep.....	9
3.2	Overzicht zoekrichtingen.....	9
3.3	Beoordeling zoekrichtingen.....	12
4.	Varianten voor bijsturing en conclusie taskforce.....	13
4.1.	Risico's bij verdere uitwerking taskforce en varianten	13
4.2	Vervolgproces.....	13
	Bijlage 1. Achterliggende contracten en documenten onderwijshuisvesting.....	14
	Bijlage 2. Definitie afwegingskader	15

1. Inleiding

1.1 Context strategische heroriëntatie

De begroting van de gemeente Woerden staat al meerdere jaren onder druk. Met wat kunst en vliegwerk is de meerjarenbegroting 2020-2023 sluitend gemaakt, maar daarbij moest geconcludeerd worden dat dit geen structureel duurzame oplossing vormt. Bovendien lopen de schulden op als gevolg van de investeringsambities van de gemeente. College en raad hebben daarom besloten tot een strategische heroriëntatie om in meerjarig perspectief tot een gezonde begroting te komen.

Na de analyse van de gemeentebegroting door adviesbureau AEF heeft het college een shortlist vastgesteld van onderwerpen, waarvoor voorstellen voor financiële bijsturing zullen worden uitgewerkt. Hiervoor hebben vier ambtelijke taskforces (complexe opgaven) en vier werkgroepen (duidelijke focus) een opdracht gekregen om voorstellen uit te werken. Het doel van de taskforces en werkgroepen is het bestuur voorstellen voor te leggen op grond waarvan zij uiteindelijk een voorstel aan de raad zal kunnen doen voor financiële bijsturing van minimaal 3 miljoen in de komende begroting en minimaal 6 miljoen euro in 2024.

In deze eindrapportage zijn de bevindingen van de Taskforce Onderwijshuisvesting beschreven.

1.2 Toelichting context onderwijshuisvesting

De gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het (speciaal) basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De gemeente Woerden werkt hierin zeer nauw samen met de betrokken 10 schoolbesturen. Deze samenwerking is verankerd in de actuele Onderwijshuisvestingsverordening en in 2018 onder leiding van extern bureau HEVO vertaald in een Integraal Huisvestingsplan (IHP) en een vaststellingsovereenkomst onderwijshuisvesting. Met de vaststelling van het IHP door de gemeenteraad op 4 oktober 2018 (zie bijlage 1, overzicht achterliggende documenten onderwijshuisvesting) zijn de gemeente en schoolbesturen een aantal wederzijdse verplichtingen met betrekking tot onderwijshuisvesting aan gegaan. De vaststellingsovereenkomst is aan gegaan voor onbepaalde tijd, de opzegtermijn is vier jaar. Afgesproken is dat de vaststellingsovereenkomst uiterlijk in 2023 in het consensusoverleg wordt geëvalueerd. Deze verplichtingen kunnen dus niet eenzijdig en zonder overleg veranderd worden. Daarom is bij het verkennen, uitwerken en realiseren van zoekrichtingen voor bijsturing nauw overleg en contact met de schoolbesturen onmisbaar. Bij aanvang van de taskforce was om die reden een participatieproces met de schoolbesturen voorzien. Door de coronacrisis en daarnaast tijdsdruk voor het opleveren van de rapportages is er vervolgens organisatiebreed besloten de taskforces en werkgroepen te beperken tot een interne technische verkenning van mogelijke maatregelen. Er is dus geen participatietraject mogelijk geweest. Scholen hadden daarnaast begrijpelijkerwijs een totaal andere focus en hadden hun handen vol aan het bieden van onderwijs op afstand, organiseren van (nood) opvang voor kwetsbare kinderen en kinderen van ouders in cruciale beroepen, en lerarentekorten als gevolg van de coronacrisis. Dit heeft consequenties gehad bij de uitvoering en eindoplevering van deze taskforce. We komen hier in deze eindrapportage uitgebreid op terug.

1.3 Opdracht taskforce

De opdracht aan de taskforce onderwijshuisvesting is als volgt geformuleerd:

Werk twee financiële varianten uit met hun consequenties voor de financiën, voor de bijbehorende inhoudelijke maatregelen en voor de dienstverlening van de gemeente in stad en omgeving. Daarvoor is het nodig in beeld te brengen:

- ✓ *Huidige beleidsafspraken over (kwaliteits-)niveau dienstverlening/voorzieningen*
- ✓ *Verwachte autonome ontwikkeling van areaal/doelgroep zonder nieuwe initiatieven*
- ✓ *Huidige (ontwikkeling in) budgetbeslag op grond van meerjarenbegroting*
- ✓ *Verwacht netto budgetbeslag in exploitatie en investeringen (met doorwerking naar kapitaallasten en exploitatie) bij huidig beleid*
- ✓ *Minst maatschappelijk bezwaarlijke maatregelen in de sfeer van aanpassing van dienstverlening en voorzieningen om genoemde neerwaartse bijsturing te realiseren: afstoten taken, aanpassen volume en/of kwaliteitsniveau, verhogen inkomsten (consequenties voor tarieven, verdienvermogen;*
- ✓ *Evt. noodzakelijke maatregelen in sfeer van sturing en beheersing om neerwaartse bijsturing te realiseren*
- ✓ *Eventueel benodigde investeringen om neerwaartse bijsturing te realiseren*
- ✓ *Verwachte tijdlijn voor realisatie neerwaartse bijsturing*
Maatschappelijke consequenties van voorgestelde maatregelen

1.4 Financiële zoekopgave werkgroep

De taskforce onderwijshuisvesting is gevraagd twee varianten uit te werken. Deze varianten zijn:.

1. *Voortzetting huidig beleid met -5% neerwaartse bijsturing (met maatregelen en aanpassing van beleidsuitgangspunten; hierbij hoort een taakstelling van € 47.000).*
2. *Voortzetting huidig beleid met -15% neerwaartse bijsturing (met maatregelen en aanpassing van beleidsuitgangspunten; hierbij hoort een taakstelling van € 141.000).*

Daarbij zijn we uitgegaan van de afbakening en zoekopgave conform het overzicht van taakvelden zoals aangeleverd door AEF:

Taskforce/werkgroep	Taakveld	2020			o.b.v. 2020	
Taskforce/werkgroep	Taakveld	IV3	afschrijving	rente	Exploitatie	
4. Onderwijshuisvesting		3985			934	€ 46.700
	4.2 Onderwijshuisvesting	3985	1589	1462		€ 140.100

Bij het zoeken naar ruimte voor taakstellingen kijken we met name naar de afspraken die we met scholen gemaakt hebben over onder andere het kwaliteitsniveau en het voorzieningenniveau van de onderwijshuisvesting en niet naar de (veelal) wettelijk verplichte exploitatie-uitgaven als zuiveringsheffing, verzekering, belasting etc. De beleidsafspraken bieden meer ruimte om tot een neerwaartse bijstelling van de uitgaven te komen dan de exploitatielasten.

1.5 Scope opdracht en knelpunten bij de uitwerking

De taskforce onderwijshuisvesting heeft te maken met een complex speelveld en technisch en financieel ingewikkelde materie. Voor het formuleren en uitvoeren van zoekrichtingen op het gebied van onderwijshuisvesting is zoals eerder aangegeven samenwerking en overleg met de schoolbesturen feitelijk onmisbaar. De taskforce hecht er waarde aan om een onafhankelijk beeld te schetsen van mogelijke zoekrichtingen. Om die onafhankelijkheid te waarborgen heeft de taskforce adviesbureau PentaRho de opdracht gegeven een technische verkenning uit te voeren voor een aantal zoekrichtingen op het gebied van investeringen voor onderwijshuisvesting. Lopende het onderzoek van de taskforce en adviesbureau PentaRho zijn twee belangrijke knelpunten geconstateerd in het proces om in deze eindrapportage tot gekwantificeerde zoekrichtingen te komen:

1. Verschillende rekensystematieken bij doorberekening huisvestingslasten

Bij het opstellen van de berekeningen voor het IHP door HEVO en verwerking daarvan in de huidige meerjarenbegroting is gebruik gemaakt van rekenmodellen. Bij de taskforce is de contra-expertise van extern bureau PentaRho ingehuurd om nieuwe berekeningen te maken van de huisvestingslasten. De rekenmodellen van HEVO en PentaRho laten onderlinge behoorlijke verschillen in de uitkomsten van de berekeningen zien. Die verschillen zijn op dit moment nog niet allemaal goed te verklaren. Dit zorgt ervoor dat er op dit moment geen eenduidig beeld geschetst kan worden van de toekomstige effecten van de zoekrichtingen op de meerjarenbegroting. Het vergelijken en consistent maken van beide rekenmodellen is weerbarstige en complexe materie gebleken waarin samenwerking met diverse (externe) deskundigen onmisbaar is. Dit was binnen de planning van de taskforce niet haalbaar.

2. Onvoldoende afstemming met schoolbesturen

De coronacrisis heeft het participatieproces dat was voorzien bij de taskforces en werkgroepen op een substantiële manier geblokkeerd ten gevolge van de lockdownmaatregelen. Daardoor was overleg en afstemming met het veld/de schoolbesturen niet mogelijk tijdens de looptijd van de taskforce. Daarom is het onderzoek van PentaRho opgezet als intern onderzoek, waaraan vertegenwoordigers van de gemeente hebben deelgenomen. Intensief overleg kan pas na deze interne ambtelijke verkenning plaatsvinden. Lopende het onderzoek bleek dat de mogelijkheden voor zoekrichtingen beperkt zijn als de vaststellingsovereenkomst niet (gedeeltelijk) wordt heroverwogen. Voor het heroverwegen van het IHP en de vaststellingsovereenkomst is zoals eerder aangegeven het doorlopen van een gezamenlijk traject met gemeente en schoolbesturen, zoals eerder ook doorlopen bij de huidige vaststellingsovereenkomst, onmisbaar.

1.5.1. Effect knelpunten op uitwerking zoekrichtingen

Ondanks de knelpunten die zich in de loop van het proces voordeden heeft de taskforce geconcludeerd dat er wel degelijk zoekrichtingen zijn die perspectief bieden. De verkenning van deze zoekrichtingen omschrijven wij in deze eindrapportage. Het kwantificeren van de zoekrichtingen in concrete percentages en bedragen kunnen wij echter pas doen wanneer er overleg met de partijen heeft plaatsgevonden en wanneer de rekenmodellen nader zijn geanalyseerd. Op dit moment zijn wij bezig met het uitlijnen van het vervolgproces voor deze taskforce in samenwerking met alle partijen. We plannen hierover zo spoedig mogelijk na het zomerreces een bestuurlijk overleg met alle schoolbesturen. Zodra hierover meer duidelijk is komen we met een aanvullend voorstel als vervolg op deze eindrapportage.

2. Bestaand beleid en budget

2.1 Hoofdpijnen huidig beleid onderwijshuisvesting (inhoudelijk)

Zoals al eerder aangegeven heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het (speciaal) basisonderwijs en het voortgezet onderwijs waarin ze zeer nauw samenwerkt met de betrokken 10 schoolbesturen. De samenwerking is verankerd in de actuele Onderwijshuisvestingsverordening. In 2018 hebben de gemeente en schoolbesturen onder leiding van een extern bureau (HEVO) gezamenlijk onderzoek gedaan naar de gewenste organisatie en financiering van de onderwijshuisvesting in de gemeente Woerden. Dit is concreet vertaald in een integraal huisvestingsplan en een vaststellingsovereenkomst onderwijshuisvesting.

2.1.1. Het IHP en de vaststellingsovereenkomst

Het IHP en de uitgangspunten voor de overeenkomst zijn door de raad vastgesteld op 4 oktober 2018. Vervolgens is de overeenkomst in opdracht van de gemeenteraad door het college vastgesteld en ter tekening voorgelegd aan de betrokken schoolbesturen op 9 oktober 2018 (zie bijlage 1 voor de achterliggende stukken).

Doel van IHP, de overeenkomst en mogelijkheden voor tussentijdse wijzigingen

Het voornaamste doel van het IHP en de overeenkomst is om rust te creëren in de gemeentebegroting en om zekerheid te bieden aan de schoolbesturen. Scholen weten via het IHP vooraf wanneer hun schoolgebouw vernieuwd wordt en kunnen hier met het onderhoud op anticiperen. Vanuit de besparing op het onderhoud dragen de scholen vervolgens financieel bij in de nieuwbouw of renovatie van hun gebouw. Deze bijdrage kent overigens wel enkele wettelijke beperkingen. De gemeente heeft zich contractueel verplicht om jaarlijks een (steeds toenemend) bedrag in de begroting te reserveren voor onderwijshuisvesting. De overeenkomst kent een beperkt aantal mogelijkheden voor het tussentijds wijzigen van de afspraken. Wijziging van deze afspraken is alleen mogelijk na tijdig overleg met de 10 schoolbesturen (via het zgn. consensusoverleg). De eerste evaluatie van het IHP en de bijbehorende vaststellingsovereenkomst staat in 2023 gepland. In het licht van de huidige moeilijke financiële situatie willen wij eerder met de schoolbesturen in gesprek gaan om te bekijken of evaluatie van het IHP en de vaststellingsovereenkomst eerder dan in 2023 noodzakelijk is.

Wederzijdse financiële verplichtingen

Op basis van IHP en de overeenkomst zijn gemeente en schoolbesturen wederzijdse (financiële) verplichtingen aangegaan, die het mogelijk maken om alle ruim 30 schoolgebouwen in de gemeente de komende 40 jaar 1x te vernieuwen. Onder de vernieuwing van schoolgebouwen wordt in dit verband verstaan (een combinatie van) nieuwbouw, uitbreiding, renovatie, verplaatsing en sanering. Het onderhoud van de scholen is een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen zelf.

Basisscenario en Plusscenario IHP en vaststellingsovereenkomst

De meerjarenraming van de gemeente is gebaseerd op het zgn. basisscenario. Dit scenario is qua financiën gebaseerd op het wettelijk geformuleerde kwaliteitsniveau, aangevuld met het afgesproken Woerdense kwaliteitsniveau. Op basis van een businesscase *kunnen* aanvullend uitgaven worden geraamd voor bovenwettelijke ambities, het zgn. plusscenario. Onder het plusscenario vallen onder meer de niet-wettelijk verplichte wensen rond duurzaamheid en “In Woerden doet iedereen mee” (inclusie). Afgesproken is dat de dekking van het plusscenario *niet* ten laste van de onderwijshuisvestingsbudgetten wordt gebracht; voor het plusscenario is dus altijd aanvullende dekking van gemeente en/of scholen nodig. In de berekeningen die aan IHP en Vaststellingsovereenkomst ten grondslag liggen, wordt er van uit gegaan dat de wettelijke eisen

regelmatig zullen worden aangescherpt en dat dus ook de kosten van het basisscenario – naast een jaarlijkse indexering - regelmatig in omvang zullen toenemen.

Aspecten die niet onder IHP en Vaststellingsovereenkomst vallen

Een aantal aspecten van de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting, valt uitdrukkelijk *niet* onder IHP en Vaststellingsovereenkomst, namelijk:

- 1) Vergoeding kosten herstel constructiefouten;
- 2) Vergoeding kosten herstel schade (waaronder inbraak, vandalisme, graffiti);
- 3) Eerste inrichting met meubilair, onderwijsleerpakket en leer- en hulpmiddelen;
- 4) Gymnastiekgebouwen (speciaal) basisonderwijs.

De onder 1) tot en met 4) bedoelde uitgaven moeten dus altijd apart worden geraamd.

Reglement onderwijshuisvesting 2019

Procesafspraken met betrekking tot de onderwijshuisvestingsvoorzieningen in Woerden zijn vastgelegd in een aantal documenten (zie bijlage 1). Schoolbesturen en gemeente hebben deze procesafspraken, geordend en verduidelijkt door middel van de vaststelling van het Reglement Onderwijshuisvesting gemeente Woerden. Het reglement is in werking getreden op 1 augustus 2019.

2.2. Financiële uitgangspunten en meerjarenraming onderwijshuisvesting

2.2.1 Vastgesteld beleid

Op 4 oktober 2018 heeft de gemeenteraad een aantal beleidsuitgangspunten vastgesteld en besluiten genomen met betrekking tot het HEVO-traject, namelijk:

- 1) het college op te dragen om op basis van het bijgaande concept voor onbepaalde tijd een Vaststellingsovereenkomst Onderwijshuisvesting aan te gaan met de (10) betrokken schoolbesturen;
- 2) het bijgaande Integraal Huisvestings Plan (IHP) 2019-2033 vast te stellen;
- 3) in te stemmen met het vormen van een reserve onderwijshuisvesting vanaf 2022;
- 4) het budget ad € 5.445.984 voor onderwijshuisvesting, dat nu geraamd is voor 2022, vanaf 2023 jaarlijks met gemiddeld 1% te verhogen (het zgn. *basisscenario*) en deze verhoging jaarlijks toe te voegen aan de reserve onderwijshuisvesting;
- 5) de geraamde lasten onderwijshuisvesting in de meerjarenbegroting 2019-2022 ad € 100.000 - afkomstig uit het coalitieprogramma - voor zover niet uitgegeven toe te voegen aan de reserve onderwijshuisvesting;
- 6) het college op te dragen om bij elk scholenbouwproject samen met het schoolbestuur op basis van een business-case te onderzoeken of extra investeringen verantwoord zijn in "duurzaamheid" en/of "In Woerden doet iedereen mee" (het zgn. *plusscenario*);
- 7) het budget voor onderwijshuisvesting jaarlijks te indexeren conform de systematiek van de gemeentebegroting;
- 8) de betreffende vrijvallende kapitaalslasten vanaf 2023 te hergebruiken voor de vernieuwing van de huisvesting van het onderwijs en toe te voegen aan de reserve onderwijshuisvesting;

De reserve onderwijshuisvesting (zie raadsbesluit, punten 3 en 4) wordt in 2022 gevoed met: het bedrag van € 100.000 uit het coalitieprogramma (zie raadsbesluit, punt 5).

2.2.3. Jaarlijkse toevoegingen aan de reserve onderwijshuisvesting vanaf 2023

De grondslag voor de berekening van de reserve onderwijshuisvesting wordt gevormd door de volgende huisvestingskosten:

- 1) kapitaallasten gebouwen (rente + afschrijving)
- 2) rente gronden (op grond wordt niet afgeschreven)
- 3) overige kosten (exploitatiekosten schoolgebouwen die t.l.v. de gemeente blijven)

De totale kosten bedoeld onder 1) tot en met 3) worden op 1 januari 2022 geraamd op € 5.445.984. Dit bedrag wordt “bevroren” en dient zoals gezegd als grondslag voor de berekening van de reserve onderwijshuisvesting. Aan de reserve onderwijshuisvesting wordt vanaf 2023 jaarlijks toegevoegd:

- 1) gemiddeld 1% van de grondslag, met dien verstande dat de grondslag jaarlijks wordt verhoogd met de onder 1 en 2 bedoelde toevoegingen;
- 2) de indexering van het bedrag dat behoort bij de jaarlijkse verhoging van gemiddeld 1%, zoals hierboven bedoeld onder 1, e.e.a. conform de systematiek van de gemeentebegroting¹;
- 3) de vrijvallende kapitaallasten met betrekking tot onderwijshuisvesting.

Het totaal van de toevoegingen onder 1 t/m 3 is nodig voor de dekking van de jaarlijks toenemende afschrijvingslasten, die het gevolg zijn van de investeringen in onderwijshuisvesting conform Vaststellingsovereenkomst en IHP.

2.2.4 Bijdrage schoolbesturen

In de Vaststellingsovereenkomst is afgesproken dat de schoolbesturen voor projecten die vanaf 1 januari 2019 vorm krijgen, € 150 p/m² bijdragen. Ook dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd conform de systematiek van de gemeentebegroting². De eigen bijdrage van de schoolbesturen wordt

- of toegevoegd aan de reserve onderwijshuisvesting
- of verrekend met het betreffende exploitatiebudget.

2.2.5. Meerjarenraming

De financiële verplichting die de gemeente in de Vaststellingsovereenkomst is aangegaan, is verankerd in de meerjarenbegroting van de gemeente. Uitgangspunt is dat (bestaande) vernieuwingsprojecten tot en met 2022 worden gefinancierd op basis van de “oude systematiek” van voor de vaststelling van het Integraal huisvestingsplan. Nieuwe projecten (vanaf 2023) worden gefinancierd op basis van het rekenmodel zoals gehanteerd bij het opstellen en vaststellen van het IHP en de vaststellingsovereenkomst 2018. Vanwege de afbouw in de begroting van de oude berekeningsmethode wordt er vanaf 2023 alleen nog met de nieuwe systematiek gewerkt in de meerjarenbegroting.

¹ Consumenten Prijsindex, zoals berekend door het CBS. De indexering kan ook nihil of negatief zijn.

² Consumenten Prijsindex, zoals berekend door het CBS. De indexering kan ook nihil of negatief zijn.

3. Zoekrichtingen voor bijsturing

3.1 Aanpak en denkraam taskforce/werkgroep

Zoals aangegeven zijn er vanwege de eerder gemaakte afspraken met de schoolbesturen beperkte mogelijkheden voor zoekrichtingen zonder dat hierover overleg is gevoerd met de betrokken partijen. Vrijwel alle zoekrichtingen raken de afspraken zoals die zijn vastgesteld in de vaststellingsovereenkomst. Ook vraagt de analyse en duiding van de verschillende rekenmodellen meer afstemming en externe expertise dan vooraf gepland. Om die reden heeft de taskforce zich in de eindrapportage beperkt tot het in beeld brengen van mogelijke zoekrichtingen zoals is gedaan in de hiernavolgende paragraaf 3.2.

3.2 Overzicht zoekrichtingen

In onderstaande tabel zijn alle mogelijke zoekrichtingen opgenomen. Eventuele zoekrichtingen kunnen pas op de langere termijn gekwantificeerd en geëffectueerd worden en daarom zijn bij de potentiële bijsturing PM-posten opgenomen.

	Zoekrichting	Beschrijving maatregelen	Maatschappelijke impact	Potentiële bijsturing
Taakveld:				
1	Projecten verschuiven	Verschuiven van (nieuwbouw)projecten naar een later moment.	De scholen worden later vervangen waardoor leerlingen en personeel langer wachten op verbetering van de voorzieningen. Mogelijkheid bestaat dat dit een negatief effect heeft op de aantrekkelijkheid van de scholen en dat nieuwe leerlingen voor een andere school kiezen. Dit kan druk geven op de beschikbare ruimte bij andere scholen wat een ongewenst effect is.	PM
2	Verlenging levensduur en afschrijvingstermijn nieuwe schoolgebouwen	Afschrijvingstermijnen nieuwbouwprojecten verlengen van 42 jaar naar 50 jaar	Bij nieuwe bouwprojecten wordt geconstateerd dat de kwaliteit sterk is toegenomen ten opzichte van een aantal aren geleden. Dit maakt dat gebouwen (mits goed ontwikkeld) langer mee kunnen gaan.	PM
3	Verlenging levensduur en afschrijvingstermijn gerenoveerde schoolgebouwen	Afschrijvingstermijn verhogen van 25 naar 30 jaar.	Deze zoekrichting is risicovol aangaande het technische aspect. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of renovatie daadwerkelijk bijdraagt aan verlenging van meer dan 25 jaar van de levensduur.	PM
4	Budgetgroei beperken	Afschaffen van de in de vaststellingsovereenkomst met de schoolbesturen afgesproken 1% jaarlijkse budgetgroei.	Vanuit financieel oogpunt is dit een ongewenste aanpassing om te voorkomen dat structureel jaarlijks een toename begroot moet worden. Dat betekent dat het startbudget substantieel omhoog moet ten opzichte van het bedrag volgens de vaststellingsovereenkomst.	PM
5	Sturen op zoveel mogelijk 2 of meer scholen onder 1 dak	Het clusteren van scholen zodat er vierkante meters kunnen worden bespaard.	De praktijk laat zien dat het clusteren marginale optimalisaties tot gevolg heeft en soms zelfs kan leiden tot extra vierkante meters vanwege logistieke intensivering/interne ontsluiting. Bij de periodieke bijstelling van het IHP samen met de schoolbesturen kan wel nader gestuurd worden op de projecten die op dat moment binnen enkele jaren gerealiseerd zullen worden.	PM

6	Externe inkomsten vanuit medegebruik/verhuur schoolruimten	In de scholen van het primair onderwijs worden met name door de kinderopvang (leegstaande) onderwijsruimten gebruikt. De schoolbesturen hebben hierover met de betreffende partijen financiële afspraken gemaakt. De afspraak met de gemeente is dat de schoolbesturen deze middelen behouden mede omdat de schoolbesturen ook (exploitatie)lasten hebben. In een 'reguliere' setting betalen dergelijke partijen (marktconforme) tarieven die betrekking hebben op de kapitaallasten (dus niet enkel de exploitatielasten als energie, etc.). Overwogen kan worden om een dergelijke methodiek toe te passen waarin de partijen kale huur afdragen aan de gemeente.	Landelijk gezien ligt dit gevoelig en zijn er twee Raad van State uitspraken die hier tegen in gaan. De praktijk is echter dat er ook voorbeelden zijn van afspraken tussen gemeente en schoolbesturen waarin dit wel verrekend wordt mede om een scheve verhouding met de markt te voorkomen. Nader onderzoek hieromtrent wordt geadviseerd.	PM
7	Kritisch kijken naar tijdelijke huisvesting tijdens bouwperiode	Tijdelijke huisvesting (THV) niet huren, maar aankopen en in carrouselvorm volgtijdelijk op verschillende locaties inzetten. Dit is financieel aantrekkelijker, echter zal de doorlooptijd van de projecten hierop moeten worden afgestemd met het gevolg dat projecten later in uitvoering komen. Er wordt gerekend met 2 jaar tijdelijke huisvesting in ieder project (PO en VO), echter kan de periode tijdelijke huisvesting per project sterk variëren. De zoekrichting gaat uit van verlaging van 70% aandeel tijdelijke huisvesting naar 65%.	Op dit moment valt niet concreet te bepalen hoeveel tijdelijke huisvesting benodigd is. In theorie kan blijken dat deze te krap bij een project is aangehouden. In dat geval geeft dat onrust en ontevredenheid bij de betreffende school en ouders en leerlingen. Bijstelling is dan nodig.	
8	Herijking eigen bijdrage schoolbesturen/aanpassen kwaliteit	Het verhogen van de afgesproken eigen bijdrage (zoals vastgesteld in de vaststellingsovereenkomst) wordt juridisch onwenselijk geacht gezien het investeringsverbod in het Primair onderwijs. Het versoberen van de kwaliteit en dus een lagere investering dan wel gebruik maken van een gunstig aanbestedingsklimaat is realistischer.	Het verhoogt de druk bij de bouwheren om binnen budget een kwalitatief goed en functioneel schoolgebouw te realiseren. In de regel zijn de schoolbesturen bouwheer en dat kan leiden tot spanning tussen gemeente en schoolbestuur op haalbaarheid. Omdat de eigen bijdrage van de schoolbesturen betaald wordt vanuit een besparing op het onderhoud van kwalitatief hoogwaardige gebouwen, zal bij een kwaliteitsbezuiniging de eigen bijdrage lager of nihil worden.	PM

9	Innovatief financieren van nieuwbouwprojecten	Hiervoor wordt verwezen naar de BNG-bank c.q. hun website met betrekking tot de in 2019 georganiseerde onderwijsdagen. https://www.bngbank.nl/onderwijsdagen . Op basis van het BNG rentetarief (momenteel ca 0,75 % voor 40 jaar vast) in combinatie met een ander waarderingstelsel en het combineren van investeringen en exploitatielasten is voor de gemeentelijke begroting per nieuwbouwproject een besparing in jaarlasten van tenminste 10 à 20 % mogelijk.	Voorwaarde hiervoor is dat de schoolbesturen bereid zijn (een deel van) hun onderhoud en energie inkoop gedurende een lange termijn (30 jaar) uit te besteden en daarvoor een deel van de 'Rijksvergoeding voor materiële instandhouding' in te zetten. Inmiddels zijn meerdere projecten op deze wijze tot stand gekomen gedurende een aantal jaren in exploitatie. Deze systematiek sluit ook aan bij de ambitie (en de directe aanleiding voor dit onderzoek) om de schuldquote te verlagen. Nieuwe investeringen komen niet op de balans van de gemeente maar van een stichting met een nader vast te stellen stichtingsbestuur.	PM
10	Aantal scholen verminderen	Het terugbrengen van het totaal aantal scholen in de gemeente.	De schoolbesturen zijn hierin in principe autonoom (art. 23 Grondwet, vrijheid van onderwijs). De opheffing van scholen is geregeld bij wet en amvb. Sturen vanuit de gemeente is alleen mogelijk als de schoolbesturen vrijwillig meewerken.	PM
11	Nieuwbouw in plaats van renovatie	Alle renovatieprojecten vervangen door vervangende nieuwbouwprojecten waardoor de afschrijvingstermijn van de (voorheen renovatie) projecten wordt verlengd van 25 naar 40 jaar.	Vervangende nieuwbouw wordt in de regel meer gewaardeerd dan renovatie, behoudens 'cultuur historische' gebouwen. Daarnaast moet in deze situatie een groot bedrag aan boekwaarde worden afgeschreven en dit heeft een nadelig invloed heeft op het beoogde voordeel.	PM
12	Investeringsstop van 5 jaar	Het doorvoeren van een tijdelijke stop op investeringen in schoolgebouwen	In overleg met de schoolbesturen zou de noodzaak van een aantal investeringen die voor de korte termijn genoteerd staan, kunnen worden heroverwogen.	PM

3.3 Beoordeling zoekrichtingen

In deze tabel zijn de zoekrichtingen beoordeeld aan de hand van een afwegingskader. De definitie van het afwegingskader is opgenomen in bijlage 2.

Toelichting score: weging van zoekrichtingen met score -/-, -, +, +/+ (- is niet aan te bevelen, + is aan te bevelen).

	Zoekrichting	Besparings potentieel	Waterbed- effect	Aansluiting op beleid	Maatschappelijke impact	Uitvoerbaar- heid	Risico's
1	Projecten verschuiven	PM	-	-	-	+	-
2	Verlenging levensduur en afschrijvingstermijn nieuwe schoolgebouwen	PM	+/+	+/+	+	+/+	-
3	Verlenging levensduur en afschrijvingstermijn gerenoveerde schoolgebouwen	PM	-	-	-	+/+	-/-
4	Budgetgroei beperken	PM	-/-	-/-	-	+	-/-
5	Sturen op zoveel mogelijk 2 of meer scholen onder 1 dak	PM	+	-	-	-	-
6	Externe inkomsten vanuit medegebruik/verhuur schoolruimten	PM	-	-	-	-	-
7	Kritisch kijken naar tijdelijke huisvesting tijdens bouwperiode	PM	+/+	+	+	+	-
8	Herijking eigen bijdrage schoolbesturen/aanpassen kwaliteit	PM	-/-	+	-	-/-	-
9	Innovatief financieren van nieuwbouwprojecten	PM	+/+	+	+	+	-
10	Aantal scholen verminderen	PM	+	-	-	-/-	-
11	Nieuwbouw in plaats van renovatie	PM	-/-	-	-	+/+	-
12	Investeringsstop van 5 jaar	PM	-/-	-	-	+	-

4. Varianten voor bijsturing en conclusie taskforce

Gezien de omstandigheden en knelpunten van de taskforce onderwijshuisvesting konden door de taskforce nog geen varianten voor bijsturing worden samengesteld. De voorlopige conclusie op basis van de verkenningen tot nu toe lijkt dat (bijna) alle zoekrichtingen consequenties hebben voor de gemaakte afspraken op basis van het IHP en de vaststellingsovereenkomst. Dat betekent dat zowel bij het samenstellen van de 5% als 15% variant afstemming met de schoolbesturen noodzakelijk is. We hebben er daarom bij de oplevering van deze eindrapportage voor gekozen om de geïnventariseerde zoekrichtingen als PM-post op te nemen. Het kwantificeren en effectueren van zoekrichtingen is pas mogelijk op de langere termijn en pas als we samen met de schoolbesturen tot (nieuwe) afspraken zijn gekomen gezien de financiële situatie. Wij onderzoeken daarom of het noodzakelijk is het evaluatiemoment van het IHP en de vaststellingsovereenkomst eerder dan in 2023 uit te voeren. Substantiële en realistische maatregelen zijn namelijk alleen mogelijk indien de uitgangspunten van het in 2019 vastgestelde IHP (tot stand gekomen na een procedure van 3 jaar) ter discussie worden gesteld. Eventuele ombuigingen zullen om die reden ook pas op de langere termijn, vanaf 2024, gerealiseerd kunnen worden en hebben geen impact op de komende meerjarenbegroting. Tot slot is het noodzakelijk om een consistente en eenduidige analyse te maken van de verschillen tussen de gehanteerde rekenmodellen van HEVO en PentaRho. Dit is weerbarstige en complexe materie gebleken waarin samenwerking met diverse (externe) deskundigen onmisbaar is.

4.1. Risico's bij verdere uitwerking taskforce en varianten

De verdere uitwerking is afhankelijk van overleg, evaluatie en aanpassing van de afspraken met externe partijen. Daarnaast zijn we bij de onderlinge analyse van de rekenmodellen afhankelijk van externe expertise van diverse partijen en de bereidheid van die partijen om deze informatie en expertise met de gemeente te delen.

4.2 Vervolgproces

Op dit moment zijn wij bezig met het uitlijnen van het vervolgproces voor deze taskforce in samenwerking met alle partijen. We plannen hierover zo spoedig mogelijk na het zomerreces een bestuurlijk overleg met alle schoolbesturen. Zodra hierover meer duidelijk is stellen wij het gemeentebestuur hiervan op de hoogte. Onderwijshuisvesting kan zodoende voor de maatregelen op de korte termijn (tot 2023) geen onderdeel uitmaken van de strategische heroriëntatie. Aangezien de financiële effecten van ombuigingen bij onderwijshuisvesting juist op de lange termijn (na 2023) zichtbaar worden, levert dit geen belemmering op voor de keuzes die in het kader van de strategische heroriëntatie op de korte termijn gemaakt moeten worden. Zodra er afstemming heeft plaatsgevonden en er een consistente en eenduidige analyse gemaakt is van de verschillen tussen de rekenmodellen wordt ook bij onderwijshuisvesting gekeken naar maatregelen. De verwachting is dat dit effect zal hebben voor de begroting 2022 - 2025. Daardoor is er voldoende tijd voor een zorgvuldige afronding van dit proces.

Bijlage 1. Achterliggende contracten en documenten onderwijshuisvesting

Onderstaand een opsomming van relevante documenten en besluitvorming.

- a) de vigerende Onderwijshuisvestingsverordening van de gemeente Woerden (15i.01334 e.v.);
- b) het Integraal Huisvestingsplan 2019-2033, versie 13 april 2018 (18.007579). Vastgesteld door de gemeenteraad op 4 oktober 2018 (Raadsvoorstel en raadsbesluit (18R.00435 en 18R.00461). Vervolgens is de overeenkomst in opdracht van de gemeenteraad door het college vastgesteld en ter tekening voorgelegd aan de betrokken schoolbesturen op 9 oktober 2018 (18A.00938 en 18.020085).
- c) De Vaststellingsovereenkomst Onderwijshuisvesting van 1 januari 2019 (18.020085)
- d) Reglement onderwijshuisvesting 2019 (19.083134)

Bijlage 2. Definitie afwegingskader

De criteria waaraan we de zoekrichtingen hebben gewogen zijn zoveel mogelijk objectief gemaakt. We hebben de zoekrichtingen gescoord op basis van input van diverse beleidsadviseurs.

1. Hoog besparingspotentieel

De opbrengsten konden nog niet worden doorgerekend. Daarom is in deze tabel 'PM' opgenomen: doorrekening en bijbehorende bedragen volgen na verdere uitwerking.

2. Waterbedeffecten

We spreken van een waterbedeffect als een maatregel op de korte termijn een financieel voordeel oplevert, maar de kans aannemelijk is dat op de langere termijn de kosten (op andere gebieden) toenemen.

3. Aansluiting op beleid

In 2018 heeft de gemeenteraad het Integraal Huisvestingsplan en de bijbehorende vaststellingsovereenkomst vastgesteld. We hebben de zoekrichtingen getoetst op dit vastgestelde beleid.

4. Maatschappelijke impact

Bij het bepalen van de maatschappelijke impact wegen we de volgende effecten mee:

- Is er draagvlak voor de maatregel onder inwoners, schoolbesturen, maatschappelijke partijen?
- Heeft het directe invloed op dienstverlening aan onze inwoners?
- Raakt het de dienstverlening door of aan onze partners?

5. Uitvoerbaarheid

Sommige zoekrichtingen zijn makkelijker haalbaar dan andere. Het doorvoeren van een aantal maatregelen is niet zomaar in te boeken. Dit vraagt aanpassing van bijvoorbeeld werkprocessen of beleid en/of de taakstelling is afhankelijk van diverse factoren die de haalbaarheid kunnen beïnvloeden. Andere zoekrichtingen betreffen het direct afboeken van budget, en zorgen daarmee direct voor financieel resultaat.

6. Risico's (inclusief corona)

Sommige zoekrichtingen brengen risico's met zich mee zoals het risico op frictiekosten, het risico of de zoekrichting op termijn nog uitvoerbaar is doordat er een sterke afhankelijkheid is van externe partijen of risico's op bezwaarzaken/ jurisprudentie.